

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM MOÇAMBIQUE,
PROBLEMÁTICA DA TRANSPARÊNCIA NA ANÁLISE DOS ARTIGOS
4 E 23 DA LEI Nº 15/2011, DE 10 DE AGOSTO**

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN MOZAMBIQUE: ISSUES OF
TRANSPARENCY IN THE ANALYSIS OF ARTICLES 4 AND 23 OF LAW NO.
15/2011, OF AUGUST 10**

**ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN MOZAMBIQUE: LA CUESTIÓN DE LA
TRANSPARENCIA EN EL ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 4 Y 23 DE LA LEY N.º
15/2011, DE 10 DE AGOSTO**

Dina Fernando Lia Paulo¹, Silvana Fernando Lia², Helga Facitela³

DOI: 10.54899/dcs.v23i96.6569

Recibido: 10/08/2026 | Aceptado: 31/08/2026 | Publicación en línea: 10/09/2026.

RESUMO

A limitação dos recursos públicos e os requisitos de qualidade de serviço, cada vez mais exigentes, têm conduzido à procura crescente da modalidade de contratação pública de parceria público-privada (PPP). Este estudo teve como objectivo analisar como as omissões identificadas nos artigos 4 e 23 da Lei nº 15/2011 podem ofuscar a transparência nas Parcerias Públicas-Privadas em Moçambique. A limitação dos recursos públicos e os requisitos de qualidade de serviço, cada vez mais exigentes, têm conduzido à procura crescente da modalidade de contratação pública de parcerias público-privadas (PPP). Os princípios subjacentes à instituição das PPP validam, inequivocamente, a opção por este regime. No entanto, nem sempre o seu desenvolvimento alcança os objectivos pretendidos, devidas algumas lacunas do ordenamento jurídico moçambicana que trata dessa matéria e é aproveitada por alguns intervenientes, esquecendo-se do propósito da opção por este modelo de contratação pública. No essencial, uma PPP envolve uma relação comercial entre público e privado, onde se partilham os riscos, os benefícios e as responsabilidades. A pesquisa procurou evidenciar a origem da problemática da transparência das PPPs em Moçambique sua influência em dois sectores distintos público-privado, em todas as fases do processo, desde a concepção até a devolução.

Palavras chave: Problemática. Transparência. Parcerias Público-Privadas. Moçambique.

¹Mestra em Direito Administrativo pela Universidade Católica de Moçambique, Chimoio, Manica, Moçambique.
E-mail: dinaantoniolia@gmail.com

²Mestra em Sociologia pela Université de Limoges, Limoges, Haute-Vienne, França.
E-mail: sfernandolia@gmail.com

³Pós-Graduada em Direito pela Universidade Católica de Moçambique, Chimoio, Manica, Moçambique.
E-mail: helgafacitela1@gmail.com

ABSTRACT

Limited public resources and increasingly stringent service quality requirements have led to growing demand for public-private partnerships (PPPs) as a form of public procurement. The objective of this study was to analyze how the omissions identified in Articles 4 and 23 of Law N° 15/2011 may undermine transparency in public-private partnerships in Mozambique. Limited public resources and increasingly stringent service quality requirements have led to growing demand for public-private partnerships (PPPs) as a form of public procurement. The principles underlying the establishment of PPPs unequivocally justify the choice of this framework. However, their development does not always achieve the intended objectives, due to certain gaps in the Mozambican legal framework governing this matter, which are exploited by some stakeholders, who lose sight of the purpose behind choosing this public procurement model. Essentially, a PPP involves a commercial relationship between the public and private sectors, in which risks, benefits, and responsibilities are shared. This study sought to highlight the root causes of transparency issues in PPPs in Mozambique and their impact on two distinct public-private sectors, across all phases of the process, from conception to handover.

Keywords: Issues. Transparency. Public-Private Partnerships. Mozambique.

RESUMEN

La escasez de recursos públicos y los requisitos de calidad del servicio, cada vez más exigentes, han dado lugar a una creciente demanda de la modalidad de contratación pública conocida como «asociación público-privada» (APP). El objetivo de este estudio era analizar cómo las omisiones detectadas en los artículos 4 y 23 de la Ley n.º 15/2011 pueden mermar la transparencia en las asociaciones público-privadas en Mozambique. La limitación de los recursos públicos y los requisitos de calidad del servicio, cada vez más exigentes, han dado lugar a una creciente demanda de la modalidad de contratación pública de asociaciones público-privadas (APP). Los principios subyacentes a la institución de las APP avalan, de forma inequívoca, la opción por este régimen. Sin embargo, su desarrollo no siempre alcanza los objetivos previstos, debido a algunas lagunas del ordenamiento jurídico mozambiqueño que regula esta materia y de las que se aprovechan algunos actores, olvidando el propósito de la elección de este modelo de contratación pública. En esencia, una APP implica una relación comercial entre el sector público y el privado, en la que se comparten los riesgos, los beneficios y las responsabilidades. La investigación ha tratado de poner de manifiesto el origen de la problemática de la transparencia de las APP en Mozambique y su influencia en dos sectores distintos —público y privado— en todas las fases del proceso, desde la concepción hasta la devolución.

Palabras clave: Problemática. Transparencia. Colaboraciones Público-Privadas. Mozambique.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

O mundo assistiu a grandes mudanças económicas e organizacionais, com enfoque para a evolução da sociedade de informação, o desenvolvimento das comunicações e a facilidade de acesso a qualquer local do mundo (Sousa, 2001). As mudanças ocorridas transportam consigo desafios enormes para os Estados, devido a exiguidade de recursos para fazer face as necessidades cada vez mais crescentes da sociedade, em áreas tradicionalmente geridas pelo Estado.

As Parcerias Público-Privadas (PPP) surgiram como uma abordagem estratégica para dar resposta aos desafios do desenvolvimento do setor público, principalmente no contexto das restrições orçamentais e da exigência de sustentabilidade (Wibisono et al., 2024).

As parcerias público-privadas (PPPs) são modalidades de relação público-privada caracterizadas pela transferência de atribuições do setor público para a iniciativa privada com a redução ou eliminação de riscos para viabilizar o interesse e o envolvimento desta (Junior et al., 2024). Além disso, o foco na sustentabilidade a longo prazo tornou-se uma preocupação mundial, especialmente no contexto das alterações climáticas e do desenvolvimento sustentável. Em muitos casos, as PPPs não só proporcionam recurso adicional, como também introduzem os conhecimentos de gestão, a tecnologia e a eficiência operacional oferecidos pelo setor privado. Consequentemente, as PPPs têm um potencial significativo para melhorar a qualidade dos serviços públicos, reduzindo simultaneamente os encargos financeiros do Estado (Wibisono et al., 2024).

A adoção das PPPs tem sido um dos mecanismos fundamentais que muitos países têm adoptado para enfrentar défice de recursos, conjugando capital privado, conhecimentos de gestão e metas de impacto social.

Em pesquisas anteriores foi demonstrado o potencial das PPPs no aumento da eficiência operacional em projetos do sector público. Por exemplo, um estudo levado a cabo por Hai et al. (2021), indicou que as PPPs reduziram com sucesso os custos operacionais em até 20% em determinados projetos de infraestrutura, quando comparado com os modelos tradicionais. Nos países em desenvolvimento, as PPPs tornaram-se um instrumento crucial para colmatar défices significativas de infraestruturas, tal como é apontado no Relatório do Banco Mundial (2021).

Entre as várias formas de PPPs, os acordos contratuais destacam-se como aqueles que se baseiam em acordos ou contratos formalizados entre organismos governamentais e entidades privadas. Estas colaborações são fundamentais para o desenvolvimento de uma vasta gama de

bens e serviços públicos, incluindo a construção de edifícios de serviços públicos, sistemas de transportes públicos, instalações de energia renovável, instituições de ensino e serviços culturais (Wibisono et al., 2024).

Em Moçambique, a trajetória das Parcerias Público-Privadas (PPPs) teve o seu início com a promulgação da Lei nº15/2011, que estabelece as normas para a contratação, execução e fiscalização de Parcerias Público-Privadas (PPPs), Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais (CE). Esta modalidade de contrato de concessão visa conjugar esforços do sector público e o privado com o objetivo de proporcionar a prestação de serviços de qualidade, eficiência e inovação, onde os recursos públicos são escassos (Kazadi & Nhambi, 2025).

Embora numerosos estudos tenham explorado o potencial das PPPs, em Moçambique, a implementação da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, conhecida como a Lei das Parcerias Público-Privadas, ainda enfrenta desafios relacionados como a transparência e conflito de interesses durante a celebração de contratos.

A transparência na celebração de contrato é indispensável para assegurar que os recursos a serem alocados tenham o impacto desejado nas áreas e nos locais de implementação dos projectos, pois, eles resultam de exiguidade de fundos por parte do Estado para atender as necessidades da sociedade em áreas que são tradicionalmente do Estado, como é caso da saúde, educação, estradas, portos, água.

A experiência internacional comprova que por norma, os países independentemente do nível de desenvolvimento e do regime político, procuram dotar-se do quadro legal e regulamento especial específico de PPP, que credibilize a abordagem tanto ao nível nacional perante as instituições, cidadãos e como em termos internacionais.

Diante disso, o presente estudo teve como objectivo analisar em que medida as omissões identificadas nos artigos 4 e 23 da Lei nº15/2011 ofuscam a transparência nas Parcerias Público-Privadas em Moçambique.

Objectivos

Objectivo Geral

- Analisar como as omissões identificadas nos artigos 4 e 23 da Lei nº15/2011 afectam a transparência na implementação das Parcerias Público-Privadas em Moçambique.

Objectivos Específicos

- Estudar a origem das problemáticas da transparência que afetem a parceria público-privadas em Moçambique;
- Identificar na legislação os aspectos que inibem a transparência nas parcerias público-privadas;
- Demonstrar o impacto da ausência de transparência nos contratos das parcerias público-privadas em Moçambique;
- Propôr melhorias na legislação sobre as PPPs para que esta seja instrumento impulsionador da transparência.

Problema e Justificativa

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) estão se tornando cada vez mais importantes, na medida que os governos procuram resolver as enormes dificuldades ocasionadas pelas pandemias, pelo crescimento demográfico, pelas mudanças climáticas e pela desigualdade económica.

Para que as PPPs sejam eficientes e eficazes é necessário que haja estabilidade, clareza e transparência no marco regulatório, cuja operação não deve ser hostil aos interesses de qualquer das partes envolvidas. Além disso, a implementação das PPPs exige mecanismos robustos de fiscalização e controle para garantir que os contratos sejam cumpridos e que o serviço prestado mantenha a qualidade prometida. A transparência na celebração de tipo de contrato é um fator-chave em toda parceria para assegurar que os recursos a serem alocados tenham o impacto desejado nas áreas e nos locais de implementação dos projectos, pois, eles resultam de exiguidade de fundos por parte do Estado para atender as necessidades da sociedade em áreas que são tradicionalmente do Estado, como é caso da saúde, educação, estradas, portos, água. A transparência e a clareza na definição de papéis e responsabilidades são pilares fundamentais para o sucesso das PPPs. Contudo, o sucesso das PPPs depende de uma governança robusta e de uma regulamentação adequada. É fundamental que o governo atue como regulador eficaz, garantindo que as obrigações contratuais sejam cumpridas e que os interesses dos cidadãos sejam preservados. A falta de transparência, de controle social e de uma fiscalização adequada pode comprometer os benefícios esperados das PPPs, culminando em prejuízos para a população.

Embora os aspetos estruturais e políticos das PPPs tenham sido amplamente estudados, em Moçambique são poucos os trabalhos que se centram no impacto das omissões nos artigos 4 e 23 da Lei nº15/2011 que estabelece normas específicas de controle dos contratos, sobre as PPPs em e que podem ser aprimoradas para promover, de forma eficaz o desenvolvimento económico sustentável e uma gestão eficaz e transparente das PPPs. Compreender até que ponto estas omissões podem afectar a transparência na implementação das PPPs em Moçambique é extremamente importante.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O Conceito de Parcerias Público-Privadas

Uma Parceria Público-Privada constitui um contrato entre uma ou mais entidades públicas e privadas, normalmente de duração prolongada, que estabelece as obrigações partilhadas com o objectivo de promover interesses mútuos entre as partes. As PPPs visam melhorar a eficácia e a eficiência dos serviços públicos, reforçando simultaneamente a sustentabilidade operacional, financeira e infraestrutural (Izadi et al., 2026; Rodrigues, 2023).

A adopção do modelo de parceria público-privada (PPP) para desenvolver projetos de grande envergadura em conjunto com o setor privado pode aliviar os governos do compromisso total com os projetos de grande dimensão e fortemente dependentes de recursos. Além disso, os governos podem tirar partido da experiência do setor privado e partilhar com ele os riscos do projeto. Por outro lado, o setor privado que colabora com os governos em projetos de PPP pode obter benefícios comerciais, ao mesmo tempo que reforça as suas competências e competitividade (Hu & Kee, 2025).

As vantagens tradicionais associadas às PPPs incluem custos mais baixos, partilha de riscos e maior viabilidade técnica e económica, o que contribui para uma maior eficiência e equidade em cada um dos projetos (Wang et al., 2018).

Para muitas instituições do setor público, o sucesso potencial das iniciativas das PPPs é multifacetado, transcendendo os impulsos económicos e os impactos no mercado interno.

Com as PPPs, é possível mobilizar recursos como financiamento, conhecimentos especializados e mão-de-obra do setor privado, com garantia de retorno do investimento, ao mesmo tempo que o setor público alivia as restrições orçamentais (Hartman et al., 2020).

O sucesso das PPPs depende dos seus indicadores e medidas de monitorização do desempenho, que assentam em processos complexos, tudo num esforço para alcançar uma abordagem pragmática e resultados comparáveis para as diferentes partes interessadas envolvidas. Os projetos de PPP podem vir a tornar-se menos impactantes e mais vagos. Isto é verdade quando comparados com outros projetos com mecanismos diferentes e objetivos mais bem definidos e específicos (Ibrahim & Jantan, 2024).

Origem das Parcerias Público-Privadas em Moçambique

Na década 80, Moçambique estava a ser dilacerado por uma guerra e a economia estava em declínio e sem divisas para financiar as importações de bens essenciais: com a adesão de Moçambique às instituições do Bretton Woods, o Governo lançou, oficialmente, em 1987, o “Programa de Reabilitação Económica”, mais conhecido pela sigla PRE, aprovado na última sessão da Assembleia Popular de 1986. A primeira medida do Governo foi a desvalorização do Metical que, em cerca de dois anos atingiu mais de 1000%. Ao mesmo tempo, “desindexou” os preços dos bens de consumo, com excepção dos combustíveis. A partir de 1989, desencadeou-se um extenso programa de privatização de empresas estatais e intervencionadas. Seguiram-se depois as medidas de liberalização dos sectores antes monopólio natural do Estado, como foram os casos dos sectores das telecomunicações, da gestão de águas e dos portos (Pequenino, 2017).

Deste modo, a experiência moçambicana contou com vários contratos de concessão que foram sendo concluídos entre o Estado e outros entes públicos e o sector privado, com sustentação legal nos Decretos nº 31/96, de 9 de Junho, nº 72/98, de 23 de Dezembro, nº 20/2000, 21/2000, todos de 25 de Junho.

Transparência das Parcerias Público-Privadas em Moçambique

Embora o termo transparência não tenha tido o seu uso associado a política e governo de forma generalizada até ao século XX, seu sentido já era identificado no século XIX. É possível identificar três correntes de ideias precursoras que discutiam o termo transparência antes do século XX, ao menos parcialmente da forma como o conhecemos hoje, a saber:

- (a) o governo deve agir de acordo com regras previsíveis e estáveis, a comunicação deve ser franca e aberta com a sociedade e devem existir formas de tornar tanto a organização quanto a sociedade cognoscível (Hood, 2006);
- (b) Do ponto de vista normativo, foi definido como a abertura dos procedimentos de funcionamento imediatamente visíveis para aqueles que não estão directamente envolvidos (o público) para demonstrar o bom funcionamento de uma instituição (Hood, 2006);
- (c) Estudos tem sido realizados nas áreas de gestão de negócios, relações públicas e governos democráticos, têm-se reconhecido o papel de práticas organizacionais de transparência como meio de aumento de confiabilidade (Fairbanks et al., 2007);

Sumariamente, a parceria deve obedecer a um conjunto de características tais como: transparência, colaboração, enfoque nos outputs, inovação e repartição do risco (Felsinger, 2008).

De uma forma geral e sistemática pode-se afirmar que na contratação de Parcerias Público-Privadas, deve-se observar três princípios que são: o princípio da transparência – o qual é impulsionado pela desmaterialização integral e impreterível dos procedimentos, o princípio da igualdade – em que está subjacente a operacionalização vocacionadas na participação dos interessados no procedimento e por último, o princípio da concorrência – onde está bem patente o reforço de mecanismos que permitam uma leal concorrência dentro do próprio procedimento, isto através da forma como são avaliadas as propostas num dado procedimento (Machado, 2014).

Em suma, para cada projecto há que avaliar se a opção de PPP apresenta uma mais-valia real em relação às opções de contratação pública alternativas.

O Controlo Externo das Parcerias Público-Privadas em Moçambique

As PPP são um tema actual, sensível e de importância fundamental para a expansão das economias, seja em Moçambique, seja no exterior, dado o cenário de escassez relativa de recursos públicos verificados actualmente. Além disso, envolve aspectos técnicos de alta complexidade, recursos públicos significativos e forte interesse social, daí o facto de estas parcerias estarem a ser objecto de discussão em vários quadrantes da sociedade, com particular realce nos meios jurídicos e económicos.

Moçambique, quanto ao momento de actuação do Tribunal Administrativo, algumas normas legais que orientam a actividade deste órgão de controlo externo devem merecer menção, no que concerne à Conta Geral do Estado e às contas de gerência dos serviços e organismos sujeitos à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal Administrativo (Lei nº16/1997 de 10 de Julho).

A abordagem dessa pesquisa relativa ao controlo das parcerias público-privadas por órgãos de controlo externo teve como ponto de partida a concepção já conhecida de que quem tem a seu cargo a gestão de bens alheios está sujeito a prestação de contas. Neste sentido, e considerando as asserções que concebem as parcerias público-privadas como contratos estabelecidos entre os sectores públicos e privado com vista a gestão de interesses de natureza pública, nos quais, não raras vezes, fundos públicos são destinados ao financiamento de determinados projectos com impacto social e económicos relevantes, ou em que há uma intervenção do poder público na busca de financiamentos, que permitam ao gestor privado levar a cabo os projectos assumidos no âmbito das parcerias acordadas, decorrendo daí responsabilidades para o Estado, o certo é que a gestão dessas PPPs e, particularmente, dos encargos financeiros a elas inerentes deverá ser fiscalizada por um lado.

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

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

As razões justificativas da eleição são variadas, a começar pelo estatuto de independência de que gozam, face aos órgãos internos, passando pela actuação pautada em princípios de imparcialidade e isenção. Em países onde as parcerias público-privadas encontram consagração legal, o legislador não tem descurado a necessidade de realização de fiscalização por órgãos de controlo externo.

A necessidade do controlo externo, deve assentar, para além de outros, no pressuposto de que um controlo eficaz contribui significativamente para reduzir o risco público, assegurar a sustentabilidade financeira e garantir a qualidade do serviço e o cumprimento das obrigações contratuais (Zymler, 2005).

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

Dada a importância que o controlo externo assume no contexto actual, a tendência mundial dos países que adoptam as PPP em suas primeiras experiências, têm consistido em abraçar a utilização de métodos de análise de parcerias internacionalmente consagradas e enraizadas, operando em função de cada realidade, os ajustamentos tidos como adequados e que espelham a realidade de cada país.

METODOLOGIA

Todas as actividades podem ser realizadas de maneira mais segura e mais perfeita. O método significa o percurso das etapas fundamentais da pesquisa, com vista a encontrar resposta do problema anunciado (Ruiz, 1996). Este estudo adopta uma abordagem qualitativa, recorrendo a um método de análise exhaustiva de estudo de caso, para melhor explorar os fatores que inibem a transparência na implementação das Parcerias Público-Privadas (PPPs) a luz da Lei nº15/2011. Esta abordagem foi escolhida porque permite a recolha de informação detalhada sobre os processos, os desafios da transparência na implementação das PPPs em vários setores da Administração Pública.

Este trabalho objetivou analisar as normas que regem as PPPs e sua relação com ausência da transparência, desde a fase da concepção até a última fase, relacionando-a com as normas de outros países. Para o efeito, foi adoptada uma pesquisa de natureza qualitativa, exploratória e descritiva. De acordo com Gil (2008), a pesquisa descritiva objectiva descrever as características de determinada população ou fenómeno. A pesquisa foi fundamentada em revisão bibliográfica de literatura especializada, análise documental de legislação, projectos de lei e artigos científicos que abordam a matéria relacionada com o tema.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) surgem como uma abordagem relevante para o desenvolvimento sustentável de muitos países, principalmente em países em vias de desenvolvimento, como é o caso de Moçambique.

Entre as principais vantagens das parcerias público-privadas destacam-se a redução da carga fiscal do Estado, a melhoria da eficiência e da qualidade do serviço e a transferência de alguns riscos do projeto para o setor privado. Além disso, o envolvimento do setor privado incentiva a inovação na gestão e manutenção das infraestruturas, o que, por sua vez, pode proporcionar maiores benefícios à sociedade.

Para o caso de Moçambique, alguns mecanismos minam a transparência de parcerias público-privadas (PPPs) destacando-se principalmente a questão da transparência.

Para melhor elucidar este facto, esta pesquisa abordou primeiro sobre os princípios orientadores, a formalidades e a autoridade reguladora seguida de uma discussão sobre as questões omissas que impactam directamente na transparências na implementação das PPPs em Moçambique.

Princípios Orientadores

De acordo com o Artigo 23 Lei nº 15/2011, de 10 de Agosto, que estabelece as normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de empreendimentos de parcerias público-privadas, de projectos de grande dimensão e de concessões empresarias, a contratação de empreendimentos de PPPs, sujeita-se à observância dos seguintes princípios orientadores de cada empreendimento, em concreto:

- Seu enquadramento de empreendimentos na política, estratégia e planos de desenvolvimento do respectivo sector económico ou social;
- Seu contributo no desenvolvimento da capacidade efectiva de exploração eficiente e racional e valorização económica de bens e recursos nacionais;
- Equidade na partilha dos benefícios resultantes de cada empreendimento, entre as partes contratantes, intervenientes e interessadas ou afectadas;
- Cometimento na prevenção e mitigação dos riscos inerentes a cada empreendimento específico;

- Liberdade e competitividade empresarial e a remoção de restrições que possam comprometer a viabilidade e valorização económica na prossecução dos empreendimentos;
- Criação e manutenção de postos de trabalho e a profissionalização e transferência do “saber fazer” para trabalhadores e gestores moçambicanos;
- Sua contribuição no desenvolvimento do mercado de capitais nacional e a promoção de uma maior inclusão económica de moçambicanos em cada empreendimento;
- Estabelecimentos de parcerias empresariais entre o empreendimento de PPP e o micro, pequenas e médias empresas, bem como a transferência de tecnologias do “saber fazer”;
- A prossecução de programas, projectos ou acções de responsabilidade e de sustentabilidade e desenvolvimento social junto das comunidades locais;
- Adaptação aos quadros jurídicos existentes;
- Adaptação aos procedimentos e medidas de fiscalização da legalidade e conformidade pelo Tribunal Administrativo.

Formalidades

O Artigo 23 Lei nº 15/2011, de 10 de Agosto refere que 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;
- Dos relatórios e balanços contabilísticos relativos à actividade do empreendimento.

Autoridade Reguladora

O Artigo 7, do Decreto nº 16/2012 de 4 de Junho, que aprova o Regulamento da Lei sobre Parcerias Público- Privadas, Projecto de Grande Dimensão e Concessões Empresariais determina que compete a em cada empresa Autoridade Reguladora da área de actividade de cada empreendimento, sem prejuízo do exercício das funções e competências das actividades responsáveis pela tutela sectorial e financeira, realizar:

- A fiscalização, acompanhamento e controlo do cumprimento das obrigações contratualmente;
- A elaboração de relatório 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;
- Compete em geral, a 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 como dos níveis de desempenho e da observância das boas práticas nacionais, regionais e internacionais;
- Na ausência da Autoridade Reguladora, cabe à entidade responsável pela tutela sectorial exercer as funções e competências previstas no presente artigo.

Tendo presente que o Estado não têm vocação empresarial, daí que as actividades que realizam por natureza, não têm carácter lucrativa, senão providenciar serviços indispensáveis aos utentes. Esta norma, abre espaço para privados investirem em PPP e áreas não lucrativas e o Estado deverá, por isso, obrigatoriamente ter que contribuir para que essas parcerias se tornem viável, financiando tais empreendimentos ou concedendo avales para empréstimos para que privados possam operar, tudo em pretexto dos privados mostrarem melhor capacidade para fazer uma gestão eficiente e providenciar melhores serviços e provisão de bens aos utentes.

Esta norma pode ser aproveitada por privados sem capital suficiente para investir ou mesmos grupos económicos ligados aos gestores seniores da administração pública, aproveitando-se da sua influência, recorram a LPPP para se fazer financiar pelo Estado, porque não está estipulada a percentagem de participação do sector privado nas parcerias público-privada, isto é, pode entrar com menor valor e o Estado suportar o maior valor e no fim usufrui dos lucros da actividade do âmbito da sua parceria com o Estado.

Diante disto, nota-se que a ausência da autoridade reguladora diluí a segregação de funções, na medida em que a actividade de fiscalização é realizada pela entidade responsável pela tutela sectorial que nos termos da legislação se envolvem em todas as fases até a implementação do projecto das PPPs.

Desde a aprovação da lei e do regulamento, passaram 11 anos não se justifica que o poder executivo não tenha criado a autoridade reguladora que garantiria certa transparência e não a promiscuidade que se assiste actualmente.

O facto de o executivo assumir a dianteira na apresentação de propostas de leis que são submetidas a Assembleia da República para a sua aprovação, em vez do poder legislativo que demonstra fraca capacidade técnica para criar leis, leva a aprovação de algumas leis com lacunas pela Assembleia da República, como é o caso da Lei 15/2011, de 10 de Agosto, das PPPs, que na alínea k) do artigo 4, consagra a adaptação dos procedimentos e medidas de fiscalização da legalidade e conformidade e que dentre os princípios descritos, para serem observados em qualquer modalidade de contratação de PPP, de acordo com o n.º 6 do artigo 13 da mesma lei, consta a transparência e publicidade, que contrasta com o prescrito no artigo 23 da mesma Lei, que estabelece as formalidades em que constata que o legislador limitou o cumprimento dos dois princípios acima anunciados, por não ter consagrado os aspectos importantes nesse sentido, a saber:

- A obrigatoriedade do controlo externo em todas as fases, desde a fase inicial até a implementação, monitoria e avaliação de desempenho pelo Tribunal Administrativo e não a emissão do visto de fiscalização prévia do contrato principal;
- Publicação integral dos termos do contrato;
- Publicação e envio dos relatórios dos balanços contabilísticos anuais relativo a actividade do empreendimento para a análise pela Assembleia da Republica, que representam a todos os cidadãos que financiam o orçamento do Estado através de impostos, que o parceiro público utiliza para entrar na parceria com o parceiro do sector privado.

A falta de cumprimento das moralidades, transparência e regras sobre conflito de interesse e tráfico de influências, pode conduzir ao descrédito do negócio das PPPs e para que as PPP cumpram com a sua finalidade de interesse social–económico, em primeiro lugar, é necessário implementar eficazmente as regras que a Lei n.º16/2012, de 14 de Agosto, Lei de Probidade Pública que prevê na matéria sobre os conflitos de interesse, o que ainda não está a acontecer, treze anos após a entrada em vigor da referida Lei.

Tendo como foco a análise das garantias concedíveis, constata-se que o Estado aparece como um avalista do privado, pois irá comparticipar no financiamento ou prestar garantias relacionadas com financiamento, conceder subsídios ou compensação.

Analisando os estabelecido nos dois artigos constata-se que entra em colisão com um dos princípios de transparência previsto no artigo 15 da Lei 14/2011, de 10 de Agosto, que Regula a formação da vontade Administrativa Pública no que tange a obrigatoriedade de dar publicidade da actividade administrativa e também o nº 6 do artigo 13 da Lei nº15/2011, de 10 de Agosto, Lei das PPP que estabelece “ Em qualquer das modalidades de contratação de PPP devem ser observados os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade de prossecução de interesse publico, transparência, publicidade...”.

De acordo com o nº 2 do artigo 25 da Lei nº 15/2011, de 10 de Janeiro, Lei das PPPs nestas circunstâncias, o privado para além da renda que vai obter, ainda terá como avalista no empréstimo o Estado, que em caso do empreendimento não se mostrar viável por motivo não a si imputáveis, têm direito a resgate, por razões de defesa de interesse, saúde, ordem e segurança pública, poderá ter que indemnizar o privado pelo tempo restante de recuperação do investimento realizado e mais agravante, pelo nível de rentabilidade do investimento, se outros critérios não tiverem sido contratualmente fixado, se ficar provado que este não é culpado pelo fim da concessão.

Durante muitos anos, as PPPs permaneceram afastadas das preocupações dos cidadãos, no que não fossem as matérias particulares que os afectavam. Falta de escrutínio da inexistência de disponibilização pública dos documentos, sua fraca qualidade ou demasiada complexidade, tornando-os inacessíveis ao cidadão comum.

No contexto moçambicano, existe importantes espaços para que os riscos referidos se possam verificar. As promiscuidades entre os interesses do Estado e privados, a influência e ineficácia na administração pública no exercício da função fiscalizadora e do funcionamento da economia e das empresas públicas, permitem duvidar sobre a verificação das virtualidades das PPPs em Moçambique. Acrescenta-se ainda as fortes distorções dos mercados, como por exemplo, predominância de monopólios em alguns dos mais importantes sectores económicos, protecção do Estado, políticas públicas e instituições instáveis e débeis, legislação inadequada e morosa, pouca transparência em muitos actos públicos e corrupção.

De facto, a ausência de boa governação têm tornado os projectos mais onerosos para o erário público e menos atractivos para os investidores privados, provocando a diminuição dos benefícios-financeiros, sociais e económicos, e o aumento dos riscos políticos contratuais e financeiros.

CONCLUSÃO

Tomando em consideração a necessidade de capitação de avultados investimentos privados, nacionais e internacionais, as imperfeições ao nível legal e procedimentos, enquanto obstáculos à optimização dos mecanismos e à adequação dos tipos contratuais, podem comprometer a opção pela via das PPPs.

A análise comparativa identificou os diferentes factores que fizeram surgir a necessidades de implementação desta forma de contratação pública. O Estudo das peculiaridades de cada sistema jurídico permitiu a identificação das vantagens e dos desafios proporcionados pela opção das parcerias público-privadas.

A transparência nas parcerias público-privadas em Moçambique ainda é um desafio por ultrapassar, na medida em que a Lei das PPPs, não consagra a obrigatoriedade da publicação e publicidade integral dos contratos de parcerias público-privadas, o que permitiria a sociedade conhecer as cláusulas contratuais e se o parceiro privado cumpri com suas obrigações e também análise de relatórios de desempenho dos contratos de PPPs.

A falta de transparência relativamente a projectos de PPP, surge não só por lacuna de regulamentação, mas devido a ausência de cultura administrativa de alguns gestores públicos que muitas vezes tornam se no principal motivo de ilegalidades, de atropelos administrativos, em suma, da falta de observância de normas, regulamentos e toda a legislação que orienta as parcerias público-privadas e contratação pública.

A ausência da Autoridade Reguladora que faria o acompanhamento dos projectos volvidos 14 anos após a aprovação da Lei PPPs, revela a existência de factores críticos políticos-instituições que impede o bom desempenho das PPP em Moçambique.

Tendo em conta que o Estado é o responsável último perante a sociedade e não pode demitir-se das suas funções de supervisão, controlo e fiscalização. Deve por isso assegurar previamente que exista uma entidade eficaz que assuma esse papel assente numa profissionalização da actividade de gestão dos contratos de PPP, com autonomia de acção e relativa independência do acompanhamento meramente técnico.

Pese embora a ausência de consagração legal do controlo externo, evidências da sua prática são encontradas na realidade moçambicana, um controlo externo ineficaz das PPP com a fiscalização prévia dos contrato pelo Tribunal Administrativos, que devia ter como suporte, um sistema de controlo interno actuante e de qualidade.

O facto da legislação das PPPs, e CE, não prever o envio dos relatórios de desempenho dos projectos de PPPs e CE, a Assembleia da República e ao Tribunal Administrativo para efeito de análise do desempenho e verificação do cumprimento dos contratos, inibe a acção fiscalizadora externa directa por esses dois órgãos. Fazem-no de forma indirecta no momento da apreciação da conta geral do Estado, onde vem apenas alguma informação do desempenho das PPPs e CE, o que não permite um exame exaustivo para conhecimento da situação real de cada projecto e os benefícios económicos -financeiros que advêm destes para a sociedade e o país é preocupante.

Considerando que o Estado participa como parte nos empreendimentos das PPPs e entra nos mesmos com dinheiro público proveniente dos impostos, a LPPP deve consagrar a obrigatoriedade da publicação e publicitação dos contratos na íntegra para o conhecimento e análise mais exaustiva do público, como requisito essencial de transparência.

Deve-se proceder à criação da Autoridade Reguladora que está consagrada na Lei das PPPs, como uma unidade técnica especializada para o acompanhamento das actividades desse modelo de contratação pública, o que permitiria tirar maiores proveitos e correcções dos possíveis desvios em todas as fases de implementação do projecto.

REFERÊNCIAS

- Decreto n.º 16/2012, de 4 de junho. *Regulamento da Lei sobre Parcerias Público-Privadas, Projecto de Grande Dimensão e Concessões Empresariais*, artigo 7.
- Fairbanks, J., Plowman, K. D., & Rawlins, B. L. (2007). Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, 7(1), 23–37. <https://doi.org/10.1002/pa.245>
- Felsing, K. (2008). *Private partnerships handbook*. Asian Development Bank.
- Gil. (2008). *Como as coisas funcionam: A natureza das ciências*. Editora da UFSM (Universidade Federal de Santa Maria).
- Hai, D., Toan, N., & Van Tam, N. (2021). Critical success factors for implementing PPP infrastructure projects in developing countries: The case of Vietnam. *Innovative Infrastructure Solutions*, 7. <https://doi.org/10.1007/s41062-021-00688-6>
- Hartman, P., Ogden, J., & Jackson, R. (2020). Contract duration: Barrier or bridge to successful public-private partnerships? *Technology in Society*, 63, Artigo 101403. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101403>
- Hood, C. (2006). Transparency in historical perspective. Em *Transparency: The key to better*

- governance?* Oxford University Press. <https://academic.oup.com/british-academy-scholarship-online/book/13315/chapter-abstract/166667387?login=false&redirectedFrom=fulltext>
- Hu, M. K., & Kee, D. M. H. (2025). Leveraging the power of public-private partnership collaboration for sustainable growth. Em *Public private partnerships for social development and impact* (p. 237–264). IGI Global Scientific Publishing. <https://doi.org/10.4018/979-8-3373-3471-4.ch010>
- Ibrahim, F., & Jantan, A. (2024). Challenges, barriers, and solutions in public-private partnerships (PPP): A comprehensive review. *International Journal of Professional Business Review*, 9, e04830. <https://doi.org/10.26668/businessreview/2024.v9i10.4830>
- Izadi, R., Zare, Z., & Khosravi, M. (2026). A systematic review on the outcomes of implementing public-private partnerships in healthcare systems: The experience of the Middle East. *Health Science Reports*, 9(7), e72814. <https://doi.org/10.1002/hsr2.72814>
- Junior, O. A. dos S., Novaes, P. R., & Nassif, T. (2024). Parcerias público-privadas nas políticas urbanas: Dispositivos de difusão e estratégias de redução de riscos. *Revista Jatobá*, 6. <https://doi.org/10.5216/revjat.v6.78354>
- Kazadi, J. K., & Nhambi, P. M. (2025). O contributo das parcerias público-privadas na gestão das políticas educacionais para o desenvolvimento sustentável: The contribution of public-private partnerships in management of educational policies for sustainable development. *AXÉUNILAB: Revista Internacional de Estudos de Linguagens na Lusofonia*, 1(2), 138–149.
- Lei n.º 16/1997, de 10 de julho. *Aprova o Regimento da Organização, Funcionamento e Processos da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo.*
- Machado, B. (2014). *Contratação pública e concorrência nos procedimentos por ajuste directo* [Dissertação de Mestrado em Administração e Gestão Pública].
- Pequenino, B. (2017). *O contrato de parcerias público-privadas em Moçambique*. Escolar Editora.
- Rodrigues, N. J. P. (2023). Public-private partnerships model applied to hospitals: A critical review. *Healthcare*, 11(12), Artigo 1723. <https://doi.org/10.3390/healthcare11121723>
- Ruiz, J. Á. (1996). *Metodologia científica: Guia para eficiência nos estudos* (4a ed.). Atlas.
- Wang, H., Xiong, W., Wu, G., & Zhu, D. (2018). Public-private partnership in public administration discipline: A literature review. *Public Management Review*, 20(2), 293–316. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1313445>
- Wibisono, W., Handoko, S., & Afifudin. (2024). Public-private partnerships in public sector management: Case study analysis of efficiency and sustainability outcomes. *Journal of Management and Informatics*, 3(3), 451–469. <https://doi.org/10.51903/jmi.v3i3.55>
- Zymler, B. (2005). *O controlo externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas.*