



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção – Transparência – Integridade

TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE NO SECTOR PÚBLICO

Contratação Pública



24 de Novembro de 2025 | Edição nº 05 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

Ajuste Directo da JUE: Estaria o Governo a Legitimar Cartéis que Lesam o Estado?

*Por: Lázaro Mabunda

A decisão do Conselho de Ministros de aprovar, na 39ª sessão desta terça-feira (18 de Novembro de 2025), uma resolução que autoriza a constituição de uma equipa técnica, através de ajuste directo, envolvendo as sociedades Escopil Internacional, Lda. e SGS, para a concessão do sistema de Janela Única Electrónica (JUE), levanta questões sérias sobre governação, integridade, concorrência, transparência e interesse público.

Em sectores sensíveis como o comércio externo e as receitas aduaneiras, o ajuste directo elimina a concorrência e dificulta a identificação de soluções tecnológicas mais eficientes, modernas e economicamente vantajosas para o Estado. O Decreto-Lei 79/2022 (Regulamento de Contratações Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado que revoga o Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março) estabelece que o ajuste directo só pode ser utilizado quando haja impossibilidade comprovada de concurso, em casos de emergência, exclusividade ou por razões técnicas muito específicas. Sem essas justificações, a decisão torna-se vulnerável à contestação.

O estudo do CIP (2016)¹, intitulado “Janela Única Electrónica: Uma Reforma Comprometida — Procurement, Quadro institucional, Processos, Riscos, Perspectivas”, já havia concluído que o modelo de JUE implementado pela MCNet em Moçambique era um dos menos populares do mundo. O estudo indicou que entre os modelos de JUE mais usados internacionalmente destacam-se:

- Intrasoft International, referência europeia em tecnologias de informação;

- ASYCUDA² (Nações Unidas), adoptado em cerca de 90 países, incluindo vários da SADC e alguns PALOP (Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe);
- Trade World Manager Portal e Government Executive Vision, da Webb Fontaine, com presença na Nigéria, Arménia, Filipinas, Benim, Bahrein, Camboja e Gana;
- TRIPSTM (Crown Agents), que integra a gestão aduaneira com IVA e impostos internos.

Os sistemas acima citados (ASYCUDA, Webb Fontaine, TRIPS, entre outros) continuam activos e actualizados em vários países³, exemplo no Zimbabwe, reforçando que existem soluções maduras e validadas internacionalmente⁴.

A existência de diversas alternativas mais eficazes demonstra que não há justificação vidente para um processo de contratação restrito e pouco competitivo. O ajuste directo, quando não justificado de forma robusta, abre margem para riscos de favoritismo, captura institucional e decisões pouco alinhadas com o princípio de melhor utilização dos recursos públicos.

O estudo do CIP (2016) revelou que o primeiro concurso público para a concessão da JUE, lançado em 2011, foi marcado por falta de transparência e manipulação, favorecendo o consórcio SGS/Escopil, com envolvimento da CTA (Confederação das Associações Económicas). A investigação mostrou que:

1 Borges Nhamirre (2016). Janela Única Electrónica: Uma Reforma Comprometida Procurement, Quadro institucional, processos, riscos, perspectivas. Maputo: CIP. Disponível em <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2016/11/JUE.pdf>

2 Alguns estudos de casos de ASIYCUDA podem ser lidos em https://unctad.org/system/files/official-document/dtlasyCUDA2023d2_en.pdf

3 Vide vários estudos de casos em https://unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single_window/draft_160905.pdf;

<https://www.unescap.org/resources/cross-border-single-window-interoperability-managerial-guide> <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/sw-compendium-supplement-edition.pdf?la=en>

4 UNTCTAD (2023). Transport and Trade Facilitation Series No. 21 : Roadmap for Building a Trade Single Window https://unctad.org/system/files/official-document/dtlasyCUDA2023d2_en.pdf

- Não houve redução dos custos de desembaraço aduaneiro;
- Verificou-se um aumento de taxas pagas à MCNet;
- Existiram conflitos de interesse na gestão do contrato;
- A estrutura accionista privilegiou actores privados em detrimento do Estado.

Actualmente, o Estado detém apenas 20% da concessionária, enquanto a CTA detém outros 20%. A Escopil e a SGS controlam 60% — um desequilíbrio que não protege o interesse público. Em termos práticos, grande parte das receitas da JUE vão para os privados, o que torna esta concessão um exemplo do que o ministro dos Transportes, Comunicações e Transformação Digital, João Matlombe, considerou de cartéis que dominam sectores estratégicos, capturaram o Estado e absorvem cerca de 80% das receitas fiscais, conduzindo Moçambique a um cenário de colapso financeiro⁵.

Até à data da publicação do Comunicado n.º 39/2025, o Governo não tinha tornado público qualquer estudo de viabilidade, peritagem técnica ou parecer jurídico que fundamentasse a inviabilidade de concurso público, nos termos exigidos pela lei de contratação pública.

Ainda se deve ressaltar que, em concessões tecnológicas, o Estado precisa de manter controlo sobre bases de dados, infraestruturas críticas e continuidade do serviço. A baixa participação accionista do Estado reduz a sua capacidade de supervisão estratégica. O caso Semlex é protótipo disso: o Estado rescindiu o contrato mas a Semlex manteve controlo sobre a base de dados, limitando o seu acesso pelo novo operador⁶.

É por isso questionável que o Governo pretenda renovar ou reestruturar a concessão sem corrigir os erros do passado e sem um processo competitivo aberto. Aliás, estudos mostram que um dos factores críticos do sucesso em Janelas Únicas Electrónicas são as lições aprendidas, a partir das quais se adoptam medidas adequadas para maior eficácia e eficiência dos projectos⁷.

Em nome da transparência, integridade pública e boa governação, o Governo deve divulgar:

- Os critérios que determinaram a escolha das empresas envolvidas;
- As razões para o recurso ao ajuste directo, apesar da existência de diversas alternativas tecnológicas globais;
- Os critérios técnicos, financeiros e de desempenho considerados;
- Os custos estimados para o Estado e para os utilizadores finais;
- O estudo de avaliação da actual JUE, que fundamentaria a manutenção ou não da concessão.

A ausência destas informações compromete a confiança pública e limita o escrutínio independente.

Riscos de parcerias público-privadas

Qualquer processo de PPP (Parceria Público-Privada) deve garantir que o interesse público prevaleça sobre os interesses privados. Sem informação detalhada, avaliação independente e consulta a sectores relevantes, há risco de as condições contratuais serem mais favoráveis à concessionária do que ao Estado, tal como está a acontecer na actual concessão

A JUE afecta não apenas o Estado, mas também aos importadores, exportadores, operadores portuários e aduaneiros, a empresas de logística e, indirectamente, a todos os cidadãos, uma vez que o impacto no custo logístico total das importações (a estrutura de taxas de processamento, scanning, verificação documental, entre outras) influenciam o preço final dos produtos, num país dependente de importações⁸. Tomar uma decisão desta magnitude sem consulta pública fragiliza a legitimidade do processo e compromete a eficácia futura do sistema. A consulta pública em PPPs é uma prática alinhada com padrões internacionais da Open Government Partnership (OGP)⁹, Participation Standards da OECD (2017)¹⁰ e da Principles of Public Consultation in Rulemaking¹¹.

5 Cartamz (2025, 3 de Setembro). **Matlombe denuncia captura do Estado por cartéis e alerta para colapso económico.** Disponível em <https://cartamz.com/economia-e-negocios/45796/matlombe-denuncia-captura-do-estado-por-carteis-e-alerta-para-colapso-economico/>

6 O Governo tinha adjudicado os serviços de produção de documentos de identificação como passaportes, Bilhetes de identidades, Documento de Identificação de Residentes Estrangeiros, vistos de viagens entre outros à empresa Semlex, detentora de 85% das acções e receitas, ficando apenas o Estado com 15%.

7 UNTCTAD (2023). Transport and Trade Facilitation Series No. 21 : Roadmap for Building a Trade Single Window <https://unctad.org/system/files/official-document/dtlasycuda2023d2.pdf>

8 Mais detalhes podem ser lidos em <https://archive.doingbusiness.org/pt/trading-across-borders-in-mozambique> (acessado a 20 de Novembro de 2025).

9 A Open Government Partnership (OGP) baseia-se na ideia de que um governo aberto é mais acessível, mais responsivo e mais responsável perante os cidadãos, e que melhorar o relacionamento entre as pessoas e o seu governo traz benefícios de longo prazo para todos. Leia mais em <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

10 OCDE define Governo aberto uma cultura de governação que promove os princípios de transparência, integridade, responsabilidade (accountability) e participação das partes interessadas, em apoio à democracia e ao crescimento inclusivo. Mais informações em https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/359/359_en.pdf

11 <https://pdb.apec.org/Supporting%20Docs/2487/Completion%20Report/EC%2008%2014A%20Thailand%20Public%20Consultation%20Guidelines.pdf>

Desafios da Modernização

Uma avaliação rigorosa da modernização da JUE exige reconhecer que, apesar do avanço tecnológico prometido, o sistema permanece limitado por problemas estruturais de interoperabilidade, fraca integração institucional e dependência excessiva de soluções proprietárias. Estudos independentes sobre Janelas Únicas, incluindo benchmarks da UNCTAD (2023)¹² e da OMC/WCO (2022)¹³, mostram que a eficácia destes sistemas depende de três factores: (1) integração total de todas as agências intervenientes, (2) estabilidade técnica contínua e (3) governação transparente do modelo de concessão. Em Moçambique nenhum destes requisitos está plenamente assegurado. Além disso, o estudo de base do CIP sobre o desempenho da actual JUE confirma que rupturas frequentes, plataformas paralelas e procedimentos híbridos (digital + papel) mantêm vulnerabilidades que alimentam ineficiências e riscos de falta de integridade. Sem uma auditoria independente e uma revisão profunda do modelo tecnológico e institucional, qualquer processo de “modernização” pode apenas perpetuar os mesmos problemas sob novos contratos.

Recomendações

Para reforçar a integridade, transparência e racionalidade decisória, o CIP recomenda:

- Auditoria técnica independente para avaliar erros, falhas, lições aprendidas e necessidades para a próxima concessão, além de analisar o custo-benefício da modernização.
- Renegociação da participação accionista para garantir maior participação do Estado na futura estrutura de propriedade da JUE.
- Justificação pública do ajuste directo mediante a apresentação de argumentos técnicos e legais para a decisão, incluindo critérios de selecção e explicação sobre alternativas descartadas.
- Consulta pública estruturada envolvendo associações empresariais, operadores logísticos, sociedade civil e especialistas, para melhorar a qualidade da decisão e reduzir conflitos.
- Cláusulas claras e auditáveis de salvaguarda no contrato, penalizações por incumprimento, garantias de transferência de tecnologia, cláusulas de revisão periódica e transparência tarifária.
- Reforço da supervisão e prevenção de conflitos de interesse, através de uma unidade de acompanhamento de PPPs com capacidade técnica e independência.
- Publicação do contrato e relatórios de monitoria visando assegurar transparência plena para prevenir riscos de falta de integridade e permitir fiscalização pela sociedade civil.

12 UNCTAD (2023). Transport and Trade Facilitation Series No. 21 : Roadmap for Building a Trade Single Window <https://unctad.org/system/files/official-document/dtlasycuda2023d2.pdf>

13 <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/sw-compendium-supplement-edition.pdf?la=en>



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Norway



Suécia
Sverige



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
the global coalition against corruption

Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Lázaro Mabunda

Revisão de pares: Baltazar Fael, Edson Cortez, Rui Mate e Zanele Chilundo

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique