

Análise da Implementação dos Requisitos de Beneficiário Efectivo no Procurement Público em Moçambique



Projecto “Transparência e Responsabilidade: Fortalecendo a Gestão das Finanças Públicas em Moçambique”

Implementado por:



Financiado pela:



Março, 2026

Análise da Implementação dos Requisitos de Beneficiário Efectivo no Procurement Público em Moçambique

Projecto “Transparência e Responsabilidade: Fortalecendo a Gestão das Finanças Públicas em Moçambique”

Implementado por:

 Nweti

 CESC
CENTRO DE APRENDIZAGEM E CAPACITAÇÃO
DA SOCIEDADE CIVIL

 CIP
CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação - Transparência - Integridade

 ROSC
Fórum da Sociedade Civil para os Direitos da Criança

Financiado pela:



FICHA TÉCNICA

Título: Análise da Implementação dos Requisitos de Beneficiário Efectivo no Procurement Público

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Projecto: NDICI CSO/2024/458-689 - Transparência e Responsabilidade: Fortalecendo a Gestão das Finanças Públicas em Moçambique

Maputo, Maio de 2026

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS	1
SUMÁRIO EXECUTIVO	2
1. INTRODUÇÃO	4
2. METODOLOGIA	5
2.1. Revisão documental.....	5
2.2. Revisão de lacunas (<i>Gap Analysis</i>)	5
3. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E LEGAL	7
3.1. Boas Práticas de Transparência do Beneficiário Efectivo	7
3.1.1. Práticas Comparadas de Beneficiário Efectivo Aplicáveis ao Procurement Público.....	7
3.2. Quadro Jurídico-Institucional Aplicável ao Beneficiário Efectivo no <i>Procurement</i> Público de Moçambique.....	8
3.2.1. Legislação aplicável ao Beneficiário Efectivo em Moçambique.....	8
3.2.2. Quadro Institucional Aplicável ao Beneficiário Efectivo no Procurement Público	11
3.2.3. Fluxo de Informação e pontos de controlo no ciclo de procurement público	11
3.3. Lacunas Jurídico-Institucionais e Operacionais dos Requisitos de Beneficiário Efectivo no <i>Procurement</i> Público.....	12
4. IMPLEMENTAÇÃO DOS REQUISITOS DE BENEFICIÁRIO EXECUTIVO NO PROCUREMENT PÚBLICO	15
4.1. Análise do Entendimento do Conceito de Beneficiário Efectivo dos Requisitos para a Implementação no <i>Procurement</i> Público	15
4.1.1. Perspectiva do Sector Público	15
1.1.1. Perspectiva do Sector Privado.....	15
4.2. Fragilidade dos mecanismos de verificação.....	16
4.3. Transparência Pública e da Verificação do Beneficiário Efectivo	17
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	18

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

AML — *Anti-Money Laundering* (Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais)

AT — Autoridade Tributária de Moçambique

BE — Beneficiário Efectivo

BODS — *Beneficial Ownership Data Standard*

CREL — Conservatória do Registo de Entidades Legais

CIP — Centro de Integridade Pública

FATF — *Financial Action Task Force*

GAFI — Grupo de Acção Financeira Internacional

GIFiM — Gabinete de Informação Financeira de Moçambique

MEF — Ministério da Economia e Finanças

NUEL — Número Único de Identificação de Entidades Legais

OCDS — *Open Contracting Data Standard*

PGR — Procuradoria-Geral da República

RCBE — Registo Central do Beneficiário Efectivo

RCP — Regulamento de Contratação Pública

TA — Tribunal Administrativo

UFSA — Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições

UNCAC — *United Nations Convention Against Corruption*

UGEA — Unidade Gestora Executora das Aquisições

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório avalia, com rigor técnico e enfoque operacional, o quadro jurídico-institucional do Beneficiário Efectivo (BE) na contratação pública moçambicana, identificando lacunas e propondo reformas exequíveis para aumentar a transparência, integridade e o *value for money*. O documento foi concebido para servir a advocacia da sociedade civil e apoiar tomadores de decisão na implementação de melhorias legais e procedimentais.

Principais constatações

Moçambique deu um passo significativo ao integrar o Beneficiário Efectivo no seu ordenamento jurídico e na prática do procurement público, estabelecendo uma base normativa alinhada com padrões internacionais de transparência e contribuindo para a prevenção de empresas de fachada, conflitos de interesse e captura contratual. Apesar deste avanço estrutural, persistem desafios relevantes na implementação prática do requisito de Beneficiário Efectivo, que condicionam a sua eficácia como instrumento de integridade. A seguir apresentam-se as principais constatações identificadas:

- O limiar actualmente definido em MZN 60 milhões restringe substancialmente o alcance do escrutínio de Beneficiário Efectivo, deixando a maioria das contratações públicas fora da obrigatoriedade de verificação. Este enquadramento cria incentivos claros ao fraccionamento de necessidades, permitindo que aquisições de menor valor escapem ao controlo e fragilizando a capacidade do Estado de prevenir opacidade societária, conluio e participação de empresas de fachada nas compras públicas.
- O actual modelo de verificação do Beneficiário Efectivo ocorre exclusivamente na fase de adjudicação e contrato, deixando etapas críticas como a qualificação e a execução contratual fora de qualquer mecanismo de controlo de beneficiário efectivo. Esta configuração impede a identificação precoce de riscos, como colusão, participação relacionada, empresas de fachada e conflitos de interesse. Igualmente, a falta de monitoria durante a execução impede igualmente a detecção de alterações societárias relevantes, que podem modificar significativamente o risco contratual ao longo do ciclo de vida do contrato, especialmente para contratos plurianuais.
- A declaração de Beneficiário Efectivo é exigida e publicada, mas não é objecto de validação obrigatória no CREL, o que converte o processo de transparência num exercício meramente formal, sem garantia de que a informação reflecte a titularidade real das empresas concorrentes.
- A publicação anual, pela UFSA, da lista de empresas adjudicatárias e respectivos Beneficiários Efectivos constitui um avanço relevante em transparência, mas permanece um mecanismo meramente informativo, sem validação da exactidão ou actualidade dos dados. A falta de verificação e de interoperabilidade entre sistemas limita o seu valor como instrumento efectivo de controlo e integridade no procurement público.
- Apesar da existência de um enquadramento jurídico que define obrigações relativas ao Beneficiário Efectivo, as entidades adjudicantes não internalizam o BE como parte do seu mandato de integridade, aplicando-o de forma superficial, irregular e predominantemente burocrática.

- Não existem efeitos processuais claros aplicáveis a casos de falsidade, omissão ou desactualização da informação de Beneficiário Efectivo, nem remédios contratuais estruturados para lidar com alterações não reportadas durante a execução. Esta ausência reduz o efeito dissuasor do requisito, enfraquece a responsabilização institucional e permite que incumprimentos passem sem consequências práticas.

Principais recomendações

Com base nas constatações apresentadas, torna-se evidente que, apesar dos avanços registados, persistem desafios que exigem ajustamentos normativos, operacionais e tecnológicos para que o Beneficiário Efectivo cumpra plenamente o seu papel no procurement público. As recomendações seguintes orientam as acções prioritárias para fortalecer a integridade e a eficácia do sistema:

- Reduzir de forma faseada o limite mínimo para implementação dos requisitos de beneficiário efectivo;
- Adoptar matriz de risco por sector e modalidade (obras, saúde, educação), iniciando por sectores críticos.
- Integrar a obrigatoriedade de verificação na fase de qualificação, permitindo avaliar a idoneidade e transparência societária antes de qualquer decisão competitiva.
- Estabelecer mecanismos de reavaliação obrigatória do beneficiário efectivo durante a execução do contrato.
- Institucionalizar a verificação obrigatória do BE no CREL através de mecanismos que assegurem a fiabilidade e a integridade da informação declarada.
- Continuar a melhorar a transparência através da implementação de procedimentos de validação cruzada dos dados (UFSA-CREL), de modo a assegurar que a informação publicada sobre o BE é fiável, actualizada e útil para o escrutínio por parte de cidadãos, organizações da sociedade civil, jornalistas e outros actores interessados.
- Fortalecer a apropriação operacional do BE através da emissão de orientações institucionais claras, desenvolvimento de guias práticos e checklists, formação obrigatória para UGEAs e fornecedores e criação de mecanismos de responsabilização pela verificação completa do requisito.
- Prever exclusão por falsidade material, ineficácia da adjudicação quando detecção ex post e cláusulas contratuais-tipo de retenção/ resolução/ penalidades por não reporte de alterações de BE.

1. INTRODUÇÃO

A transparência na titularidade real das entidades que contratam com o Estado tornou-se, nos últimos anos, um elemento central das agendas globais de integridade, prevenção da corrupção e governação pública. A nível internacional, organismos como o Grupo de Acção Financeira (FATF), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) e plataformas especializadas como a Open Ownership têm enfatizado que a identificação do Beneficiário Efectivo (BE) é essencial para prevenir a utilização abusiva de estruturas societárias, evitar práticas de branqueamento de capitais, mitigar conflitos de interesse e assegurar a integridade dos processos de contratação pública. Estes padrões internacionais consolidaram um novo paradigma de transparência societária, no qual o conhecimento sobre quem controla de facto uma entidade é tão importante quanto a informação sobre a sua estrutura formal.

Em Moçambique, o debate sobre a titularidade real ganhou relevância à medida que diversos instrumentos normativos passaram a incorporar obrigações associadas ao registo, actualização e declaração do beneficiário efectivo, designadamente o Código Comercial, o Regulamento do Registo de Entidades Legais e o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado. Estes dispositivos representam avanços significativos no esforço nacional para alinhar-se às melhores práticas internacionais e reforçar os mecanismos de prevenção de riscos no sector público. Contudo, apesar desse progresso, persistem desafios estruturais e lacunas jurídicas que limitam a eficácia da identificação do Beneficiário Efectivo como ferramenta de integridade no *procurement* público.

O presente relatório, analisa o enquadramento teórico e jurídico-institucional relativo ao beneficiário efectivo em Moçambique e examina, de forma detalhada, o modo como estas normas se articulam ou deixam de se articular com os diferentes momentos do ciclo de contratação pública. A análise identifica lacunas legais, procedimentais e operacionais que fragilizam o objectivo central da transparência da titularidade real, contribuindo para a persistência de riscos como opacidade societária, participação encoberta de agentes públicos, utilização de empresas de fachada e práticas de conluio entre concorrentes.

2. METODOLOGIA

A presente análise foi desenvolvida com base numa abordagem qualitativa, complementada por recolha de evidência empírica e validação técnica, visando avaliar o grau de implementação e operacionalização dos requisitos relativos ao Beneficiário Efectivo no âmbito do *procurement* público em Moçambique.

A metodologia adoptada estruturou-se nas seguintes fases:

2.1. Revisão documental

a) Análise da Legislação

A revisão documental consistiu na revisão de dispositivos legais, referentes ao ordenamento jurídico de Moçambique aplicável ao Beneficiário Efectivo no *Procurement* Público. Tal incluiu a revisão sistemática da seguinte legislação:

- Código Comercial;
- Regulamento do Registo de Entidades Legais;
- Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado.

b) Revisão de Boas práticas

Sempre que pertinente, foram consideradas boas práticas internacionais em matéria de transparência de Beneficiário Efectivo no *procurement* público. Esta fase incluiu a análise de:

- Padrões internacionais de integridade e transparência do Beneficiário Efectivo.
- Modelos nacionais de referência;
- Padrões técnicos de dados e uso de histórico de alterações para contractos plurianuais.

2.2. Revisão de lacunas (*Gap Analysis*)

O *gap analysis* consistiu na identificação de desvios entre o que deve ser orientado pelas boas práticas internacionais, e o ser, referente ao actual quadro jurídico-institucional moçambicano. As dimensões de análise incluíram:

- Cobertura (entidades e contractos abrangidos pelos requisitos de Beneficiário Efectivo e risco de fraccionamento)
- Verificação (diferença entre declaração e validação efectiva da informação, incluindo consulta ao registo central e sanções por falsidade).
- Momento de controlo (integração da verificação nas fases de qualificação, adjudicação e execução contratual).
- Interoperabilidade (integração CREL e processos de *procurement*).
- Transparência e acesso (publicação e reuso cívico; interesse legítimo).
- Capacidade institucional e operacional (apropriação do conceito, mecanismos de memória).

2.3. Entrevistas semi-estruturadas

Para complementar a análise documental e a identificação de lacunas institucionais, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com actores directamente envolvidos no sistema de procurement público em Moçambique. As entrevistas tiveram como objectivo recolher evidência empírica sobre a compreensão, aplicação prática e desafios operacionais associados à implementação dos requisitos de Beneficiário Efectivo no ciclo de contratação pública.

As entrevistas abrangeram dois grupos principais de actores:

- Sector público, incluindo técnicos envolvidos em processos de contratação pública, designadamente oficiais de procurement e membros de Unidades Gestoras Executoras das Aquisições (UGEAs);
- Sector privado, incluindo fornecedores de bens e serviços ao Estado, com experiência na participação em concursos públicos.

O guião das entrevistas foi estruturado de forma semi-aberta, permitindo explorar dimensões como:

- i. O grau de conhecimento do conceito de Beneficiário Efectivo;
- ii. A forma como o requisito é aplicado nos procedimentos de contratação pública;
- iii. Os mecanismos existentes de verificação e validação da informação; e
- iv. Os principais constrangimentos institucionais e operacionais na sua implementação.

Todas as entrevistas foram conduzidas sob garantia de anonimato, não sendo divulgadas informações que permitam identificar os participantes ou as instituições específicas envolvidas. Esta abordagem teve como finalidade incentivar respostas francas e reduzir possíveis constrangimentos institucionais, assegurando simultaneamente a confidencialidade das fontes.

A informação recolhida foi utilizada exclusivamente para fins analíticos e de triangulação com a evidência documental, contribuindo para a identificação de padrões institucionais, práticas operacionais e lacunas na implementação do regime de Beneficiário Efectivo no *procurement* público.

3. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E LEGAL

3.1. Boas Práticas de Transparência do Beneficiário Efectivo

A referência internacional do Beneficiário Efectivo assenta nas recomendações 24 e 25 da *Financial Action Task Force* (FATF), que estabelecem que os países disponham de informação adequada, exacta e actual sobre quem, em última instância, detém ou controla pessoas colectivas ou estruturas afins, e que essa informação esteja disponível em tempo útil para as autoridades competentes, ([FATF, 2014](#)).

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC) reforça esta perspectiva ao reconhecer a necessidade de transparência como requisito estruturante para mitigar práticas corruptas e fluxos financeiros ilícitos. No domínio das diligências de “saber com quem se contrata”, a [UNCAC \(2004\)](#) destaca que a identificação do Beneficiário Efectivo é instrumento indispensável para evitar que empresas de fachada, estruturas fictícias ou veículos societários opacos sejam utilizados para influenciar de forma indevida processos decisórios do Estado. Adicionalmente, a UNCAC sublinha que registos públicos ou amplamente acessíveis aceleram investigações, reduzem custos de *due diligence* e empoderam meios de comunicação e organizações cívicas para monitorar quem beneficia de fundos públicos.

Directivas da União Europeia sobre *Anti-Money Laundering*¹ (AML) impuseram a criação de registos centrais de Beneficiário Efectivo nos Estados-Membros, a sua interconexão e o alargamento do acesso, elevando o patamar de transparência societária. A seguir apresenta-se algumas práticas comparadas de Beneficiário Efectivo aplicáveis ao *procurement* público.

3.1.1. Práticas Comparadas de Beneficiário Efectivo Aplicáveis ao Procurement Público

O Reino Unido instituiu o [People with Significant Control Register](#), através do qual impõe a identificação das pessoas com controlo significativo, mais de 25%, e a actualização de alterações estatutárias em tempo determinado. Este mecanismo tornou-se uma referência internacional ao permitir a consulta pública directa sobre a titularidade real das empresas.

Portugal criou o [Registo Central do Beneficiário Efectivo \(RCBE\)](#) que é um registo central com declaração obrigatória de informação societária relevante, incluindo o Beneficiário Efectivo, confirmação anual e consulta por autoridades e por entidades com interesse legítimo. Além disso, a comprovação da inscrição no RCBE pelo adjudicatário é um requisito obrigatório do processo de contratação pública.

Estudos recentes indicam que o maior impacto na prevenção de riscos de corrupção e fraude não advém apenas da existência formal de um registo de Beneficiário Efectivo, mas sim da integração sistémica entre registos legais, sistemas de supervisão e plataformas electrónicas de contratação pública. A *Open Ownership* (2021) demonstra que quando a informação de Beneficiário Efectivo é cruzada automaticamente com bases de dados de *procurement*, aumenta significativamente a capacidade de detecção de redes empresariais coligadas, conflitos de interesse e padrões de risco.

¹ Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais.

Padrões como o *Open Contracting Data Standard (OCDS)* e o *Beneficial Ownership Data Standard (BODS)* permitem estabelecer a ligação entre dados de contratação pública e informação sobre o Beneficiário Efectivo através de identificadores comuns. Estes padrões possibilitam igualmente a manutenção de um histórico de alterações (elemento crítico em contractos plurianuais) e a criação de mecanismos estruturados de verificação e de análise destinados à detecção de colusão, participação relacionada (*related-party bidding*) ou potenciais conflitos de interesse.

Em síntese, a experiência comparada evidencia que a transparência sobre beneficiários efectivos é condição necessária, mas não suficiente, para assegurar integridade no *procurement* público. O elemento diferenciador reside na articulação entre três pilares: (i) existência de um registo centralizado, actualizado e fiável; (ii) mecanismos de verificação e supervisão activos; e (iii) integração efectiva com plataformas e procedimentos de contratação pública. Sem estes elementos combinados, a identificação do beneficiário efectivo permanece uma formalidade documental, incapaz de impedir práticas de corrupção, fraude e captura de contractos públicos.

3.2. Quadro Jurídico-Institucional Aplicável ao Beneficiário Efectivo no *Procurement* Público de Moçambique

O quadro jurídico moçambicano relativo à implementação dos requisitos de Beneficiário Efectivo no domínio d *procurement* público assenta numa articulação normativa entre o Código Comercial, o Regulamento do Registo de Entidades Legais e o Regulamento de Contratação Pública, constituindo um sistema coerente de transparência e de integridade destinado a identificar as pessoas singulares que detêm o controlo real das entidades que contratam com o Estado.

3.2.1. Legislação aplicável ao Beneficiário Efectivo em Moçambique

i) Decreto-lei nº 1/2022, de 25 de Maio, aprova o Código Comercial

O ponto de partida do Beneficiário Efectivo no quadro jurídico moçambicano encontra-se no Código Comercial, que estabelece nos termos dos números 1, 2, 3 e 4 do artigo 99 que a sociedade empresarial, o consórcio, a representação de entidade nacional ou estrangeira deve manter, em modelo apropriado, aprovado por legislação específica, informação actualizada relativa à identificação do Beneficiário Efectivo, através de documentos confirmativos da sua identidade, nos termos da legislação referente à prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo. Esta disposição consagra, no plano societário, a obrigatoriedade de precisão, exactidão e actualização contínua da informação de titularidade real, responsabilizando os sócios pela comunicação de alterações no prazo legal, e impondo à sociedade o dever de notificar e assegurar a correcção dos dados sempre que necessário.

ii) Decreto-Lei n.º 1/2024, que aprova o Regulamento do Registo de Entidades Legais

Em reforço ao Código Comercial, o Decreto-Lei n.º 1/2024, que aprova o Regulamento do Registo de Entidades Legais, estabelece o regime jurídico-administrativo através do qual o Estado procede à recolha, validação e disponibilização da informação referente ao Beneficiário Efectivo. Nos termos dos artigos 11, 12 e 13, o beneficiário efectivo constitui um facto jurídico sujeito a registo obrigatório, tanto para sociedades empresariais como para outras entidades legais.

Os artigos 13 e 14 do Regulamento do Registo de Entidades Legais estabelecem que a declaração de Beneficiário Efectivo deve ser submetida remotamente no portal da Conservatória ou, em alternativa, através de modelo próprio disponibilizado presencialmente. O regulamento define também, de forma exaustiva, os elementos mínimos de identificação a incluir na declaração, abrangendo dados pessoais, fiscais e profissionais, bem como a percentagem de controlo, o tipo e a forma como esse controlo é exercido, a data em que o beneficiário adquiriu tal qualidade, e os documentos que comprovam o referido estatuto.

Por força do artigo 17, o regime impõe ainda prazos rigorosos para a actualização: registo inicial em 90 dias, registo no acto constitutivo, actualização anual e comunicação de alterações no prazo de 30 dias, sob pena de sanções que incluem a impossibilidade de realizar outros actos de registo e a aplicação de multas, além de eventual responsabilização criminal em caso de falsas declarações.

iii) Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado

O Regulamento de Contratação Pública integra o Beneficiário Efectivo como requisito obrigatório de transparência e habilitação nas aquisições públicas de grande dimensão. Os artigos 35, 37, 49, 111 e 114 determinam que, nos concursos cujo valor estimado seja superior a MZN 60 Milhões, o concorrente vencedor, quando se trate de pessoa colectiva, deve apresentar a declaração do Beneficiário Efectivo, emitida nos termos da legislação aplicável, sendo essa informação objecto de publicação e constituindo condição necessária para a celebração do contracto administrativo.

O dever de apresentação da declaração surge, assim, tanto no momento da adjudicação como no acto declarativo prévio à assinatura do contracto, sendo expressamente referido nos documentos de concurso, que devem instruir os concorrentes sobre esta obrigação.

Apesar das melhorias identificadas, a análise do regulamento de contratação crítica evidencia três fragilidades críticas, a saber:

- **Primeiro, âmbito de implementação limitado.** Ao circunscrever a exigência de declaração de Beneficiário Efectivo apenas a contractos com valor superior a MZN 60 Milhões, o dispositivo deixa a grande maioria das contratações públicas fora do escrutínio e, inadvertidamente, cria incentivos ao, por exemplo, fraccionamento de contractos para contornar este limiar.

- **Segundo, verificação e articulação.** Embora a celebração do contrato dependa da apresentação e publicação da declaração de Beneficiário Efectivo, o Regulamento não impõe a validação cruzada da informação na Conservatória de Registo de Entidades Legais (CREL), nem estabelece um procedimento expresso para tratamento de inexactidões, omissões ou falsidades detectadas *ex post*. Considerando que o Decreto-Lei n.º 1/2024 fixa prazos de actualização (inicial, anual e 30 dias por alteração) e sanções (impedimento de actos e multas, com responsabilidade criminal em caso de falsidade), a falta de consulta obrigatória ao CREL configura uma falha de articulação normativa que fragiliza a eficácia do controlo.
- **Terceiro, momento de aferição da integridade e gestão da dinâmica do risco.** O controlo de Beneficiário Efectivo é projectado para a fase de adjudicação (acto declarativo prévio), sem se internalizar na qualificação, onde se aferem idoneidade e requisitos habilitacionais, e sem se estender à execução do contrato, precisamente a etapa em que alterações societárias (fusões, aquisições, cessões de posição contratual) podem reconfigurar o risco de conflito de interesses ou de captura contratual. Igualmente, a falta de imposições de reavaliação obrigatória quando o Beneficiário Efectivo muda durante a execução do contrato, bem como de cláusulas que imponham dever de notificação em prazo e de sanções aplicáveis em caso de não reporte ou falsidade, priva o sistema de prevenção dinâmica em contractos plurianuais, exactamente onde os incentivos para reconfigurar a titularidade real tendem a ser mais elevados e, conseqüentemente, onde a supervisão contínua é mais necessária.

3.2.2. Quadro Institucional Aplicável ao Beneficiário Efectivo no *Procurement Público*

A implementação dos requisitos de Beneficiário Efectivo no *procurement* público em Moçambique apoia-se num ecossistema interinstitucional com competências distintas, conforme demonstra a tabela a seguir:

Entidade	Responsabilidade
Conservatória de Registo de Entidades Legais (CREL)	Responsável pelo registo central de Beneficiário Efectivo, (declaração obrigatória; prazos: inicial, no acto constitutivo, anual e em 30 dias após alterações).
Entidades Adjudicantes/ UGEAs	Responsáveis pela condução dos procedimentos e aplicação do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado. Este dispositivo exige a apresentação e publicação da declaração de Beneficiário Efectivo quando o adjudicatário seja pessoa colectiva e o valor do contracto supere MZN 60 Milhões, como condição prévia à celebração do contracto (menção nos Documentos de Concurso e no acto declarativo prévio).
Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA)	Responsável pela supervisão dos processos de <i>procurement</i> público
Órgãos de Controlo e Justiça (Exemplo: Tribunal Administrativo, Procuradoria-Geral da República)	Os órgãos de controlo e de justiça externo da legalidade e regularidade dos <i>procurement</i> público, usam a informação de Beneficiário Efectivo para investigação, prevenção e controlo, beneficiando de acesso privilegiado ao CREL.

3.2.3. Fluxo de Informação e pontos de controlo no ciclo de *procurement público*

- i) **Planificação e lançamento.** Nesta fase, o regulamento de contratação pública privilegia a publicidade e a padronização documental, mas não obriga a análise sistemática da titularidade real para perfil de risco do mercado fornecedor. Boas práticas internacionais recomendam incluir Beneficiário Efectivo desde a planificação, para mitigar riscos de colusão e empresas de fachada antes de a concorrência se materializar.
- ii) **Qualificação.** O dispositivo legal não exige a verificação de Beneficiário Efectivo quando se avaliam idoneidade e requisitos habilitacionais. Em contraste, evidência empírica mostra que a verificação precoce de Beneficiário Efectivo (com cruzamento automático com o registo) aumenta a capacidade de detectar participação relacionada (*related-party bidding*) e conflitos de interesse.
- iii) **Adjudicação e acto declarativo prévio.** Aqui surge a exigência de BE (declaração e publicação) quando o contracto supera MZN 60 Milhões. É um ponto

de controlo relevante, mas tardio, e sem verificação obrigatória no CREL prevista no texto regulamentar.

- iv) **Execução contratual.** A legislação não prevê gatilhos de reavaliação quando o Beneficiário Efectivo muda (fusões, aquisições, cessões), nem cláusulas de notificação/penalização por não reporte. As boas práticas exigem monitoria contínua de BE em contractos plurianuais, com sanções contratuais proporcionais.

3.3. Lacunas Jurídico-Institucionais e Operacionais dos Requisitos de Beneficiário Efectivo no *Procurement* Público

A incorporação do beneficiário efectivo no regime de contratação pública cumpre várias funções essenciais no campo da integridade pública: permite identificar potenciais conflitos de interesse, evita a participação de entidades de fachada ou veículos societários utilizados para encobrir interesses ocultos, facilita o escrutínio público sobre as relações entre titulares de cargos públicos e fornecedores do Estado e reforça o alinhamento de Moçambique com os padrões internacionais de governação, incluindo as Recomendações 24 e 25 do GAFI.

No entanto, apesar de Moçambique dispor actualmente de um conjunto normativo robusto que integra a figura do beneficiário efectivo permanecem diversas lacunas jurídico-institucionais e operacionais que afectam a eficácia da sua implementação no *procurement* público.

- i. **Falta de exigência da declaração de BE na fase de qualificação.** O Regulamento de Contratação Pública não estabelece que a declaração do BE seja apresentada na fase de qualificação, mesmo nos concursos em que ela será obrigatória posteriormente. Tal lacuna impede a avaliação preliminar de riscos ligados à titularidade real dos concorrentes.
Na prática, a verificação do Beneficiário Efectivo tende a ocorrer predominantemente após a avaliação das propostas, no âmbito das diligências realizadas após a selecção dos concorrentes. Esta abordagem revela um carácter predominantemente reactivo do processo de verificação do BE, e não preventivo, como ferramenta de gestão de risco, conforme indicam as boas práticas.
- ii. **Fraca apropriação Operacional do Conceito de Beneficiário Efectivo.** Embora o conceito de Beneficiário Efectivo (BE) esteja incorporado no quadro normativo da contratação pública, a evidência indica que tanto o sector privado (fornecedores) como técnicos do sector público tendem a reduzir este requisito a uma formalidade documental do processo de habilitação, negligenciando a sua função teleológica de integridade. Ao focar-se na existência do documento em detrimento da veracidade e do risco dos dados, o sistema de *procurement* falha na mitigação real da fraude e na salvaguarda da sã concorrência, limitando a capacidade do Estado de conhecer a idoneidade efectiva dos seus adjudicatários.
- iii. **Limiar legal demasiado alto.** O Regulamento de Contratação Pública exige a apresentação da declaração apenas em contractos com valor estimado superior a sessenta milhões de meticais, conforme previsto nos artigos 35, 49, 111 e 114 do diploma. Tal delimitação cria um vazio jurídico significativo para os concursos de

menor valor, que representam a grande maioria dos contractos públicos no país, reduzindo consideravelmente a capacidade de prevenção de riscos de corrupção, captura contratual ou conflitos de interesse nas contratações quotidianas do Estado. Assim, o sistema actual privilegia apenas a transparência em projectos de maior escala, deixando desprotegido o espaço onde se concentram práticas recorrentes de fragmentação contratual e manipulação de valores para evitar exigências de maior escrutínio.

- iv. **Falta de integração entre o registo de entidades legais e o sistema de contracção pública.** O quadro jurídico-institucional não prevê mecanismos de integração entre o sistema de registo de entidades legais e o sistema de contracção pública, incluindo o uso de plataformas electrónicas. De forma concreta, embora o CREL tenha acesso ao registo de informações sobre Beneficiários Efectivos, o Regulamento de Contratação Pública não prevê qualquer obrigação de consulta directa a esse registo, nem mecanismos de interoperabilidade que permitam à entidade adjudicante verificar automaticamente a titularidade real. Tal desarticulação significa que o Estado possui um registo centralizado, mas o principal sector vulnerável (a contratação pública) não tem, por via legal, acesso directo ou integrável ao sistema.

A evidência empírica sugere que, na prática, a verificação da titularidade efectiva depende frequentemente da documentação apresentada pelas empresas, não existindo rotinas institucionais sistemáticas de validação cruzada da informação junto do registo central. Foi igualmente constatado que não existe uma base de dados institucional estruturada, nem mecanismos sistemáticos de partilha de informação entre entidades públicas, que permitam acompanhar o histórico de empresas excluídas, com irregularidades ou passíveis de sanção em procedimentos de contratação pública. Esta ausência de memória institucional pode levar à repetição de verificações em cada novo procedimento e limitar a eficácia dos mecanismos de controlo e prevenção de riscos.

- v. **Falta de monitoria sobre alterações do beneficiário efectivo durante a execução do contracto.** A legislação não aborda como as entidades adjudicantes devem proceder caso ocorram alterações na titularidade real após a celebração do contracto, apesar de o CREL exigir actualização em 30 dias (artigo 17). O regime de contratação pública nada prevê sobre monitoria e actualização durante a execução contratual. Esta lacuna é particularmente relevante em contractos plurianuais, nos quais mudanças na estrutura societária das empresas podem alterar significativamente os riscos associados ao contracto.
- vi. **Fragilidade do regime sancionatório.** O quadro jurídico não estabelece de forma clara as consequências processuais ou contratuais associadas à prestação de informação falsa ou incompleta sobre beneficiários efectivos no âmbito da contratação pública. Apesar de existirem sanções previstas no regime de registo de entidades legais, o Regulamento de Contratação Pública não define explicitamente efeitos jurídicos específicos, como exclusão do procedimento, nulidade da adjudicação ou resolução contratual em casos de falsidade ou omissão da informação sobre titularidade efectiva. A ausência de um regime sancionatório claro pode reduzir o efeito dissuasor do requisito de transparência.

- vii. **Lacunas na transparência pública da informação.** O acesso ao registo do beneficiário efectivo está condicionado ao processo de requerimento, mas não existe qualquer obrigação legal, salvo nos concursos superiores a sessenta milhões de meticais. Esta limitação contrasta com práticas internacionais, nomeadamente europeias, onde a informação de titularidade real é amplamente disponibilizada ao público ou, pelo menos, a entidades com interesse legítimo, permitindo fiscalização cívica mais eficaz.

Embora instituições públicas reportem informação sobre adjudicações à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA), permitindo a divulgação pública de empresas adjudicatárias e respectivos beneficiários efectivos (em base anual), este mecanismo mantém natureza predominantemente informativa e não assegura, por si só, a validação da exactidão ou actualização da informação declarada.

- viii. **Condicionantes operacionais e orçamentais na verificação do Beneficiário Efectivo.** Evidência empírica recolhida indica que factores orçamentais também influenciam a profundidade das diligências de verificação do BE. A disponibilização tardia de recursos financeiros pode gerar pressão institucional para assegurar a continuidade de serviços anteriormente contratados e acelerar pagamentos. Neste contexto, a urgência operacional tende a reduzir o tempo disponível para verificações mais aprofundadas sobre a titularidade efectiva das empresas, tendendo igualmente a conduzir, em determinadas situações, à flexibilização informal de procedimentos formais de contratação.

Em síntese, o quadro jurídico moçambicano relativo ao beneficiário efectivo encontra-se num estado de desenvolvimento intermédio. Embora existam bases legais relevantes para a identificação e registo da titularidade efectiva, persistem lacunas jurídicas, institucionais e operacionais que limitam a sua aplicação efectiva no sistema de contratação pública. Estas lacunas incluem desafios de coerência normativa, mecanismos insuficientes de verificação e validação da informação, níveis ainda reduzidos de integração institucional e constrangimentos associados ao funcionamento prático dos processos de *procurement*. Em conjunto, estes factores reduzem a capacidade do sistema de prevenir a opacidade societária, detectar práticas fraudulentas e assegurar que o Estado contrata com entidades transparentes, idóneas e devidamente rastreáveis.

4. IMPLEMENTAÇÃO DOS REQUISITOS DE BENEFICIÁRIO EXECUTIVO NO PROCUREMENT PÚBLICO

Este capítulo apresenta os dados empíricos da implementação dos requisitos de beneficiário efectivo no *procurement* público em Moçambique.

4.1. Análise do Entendimento do Conceito de Beneficiário Efectivo dos Requisitos para a Implementação no *Procurement* Público

4.1.1. Perspectiva do Sector Público

As entrevistas realizadas evidenciam que, embora os técnicos do sector público envolvidos em processos de contratação pública demonstrem uma compreensão conceptual sólida do Beneficiário Efectivo, reconhecendo-o como o mecanismo destinado a identificar o titular final dos benefícios económicos e o verdadeiro proprietário das entidades que contratam com o Estado, esta compreensão não se traduz em práticas operacionais consistentes. Persistem lacunas estruturais que impedem que o Beneficiário Efectivo cumpra plenamente a sua função de barreira preventiva contra a corrupção, a captura contratual e a utilização de empresas de fachada.

Por exemplo, os entrevistados revelaram incerteza quanto às circunstâncias legais em que a apresentação do registo de Beneficiário Efectivo é obrigatória, nomeadamente, a fase exacta do procedimento em que deve ser solicitado e o limiar de valor aplicável, MZN 60 milhões.

A falta de domínio prático do enquadramento jurídico do Beneficiário Efectivo por parte dos técnicos do sector público responsáveis pela implementação de processos de *procurement* público, traduz-se numa implementação irregular e frequentemente incompleta, permitindo que procedimentos críticos decorram sem a verificação adequada da titularidade real das empresas concorrentes. As consequências são significativas: abre-se espaço para a participação de empresas de fachada, aumenta-se a probabilidade de conflitos de interesse não detectados, reduz-se a capacidade do Estado de prevenir colusão e captura contratual e enfraquece-se, no geral, a integridade e a confiança no sistema de *procurement* público.

1.1.1. Perspectiva do Sector Privado

As entrevistas realizadas ao sector privado, por seu turno, indicaram que estes não têm conhecimento claro sobre o registo de Beneficiário Efectivo, desconhecendo:

- A sua finalidade;
- O dever de actualização;
- O modo de submissão e validação no CREL;
- E as consequências do incumprimento.

Esta falta de clareza faz com que o sector privado considere a apresentação do Beneficiário Efectivo como um acto eminentemente burocrático, um requisito documental do processo de habilitação, semelhante a certidão comercial, alvarás, quitaçãoes, etc. e não como um instrumento de integridade pública, prevenção de fraude ou mitigação de conflitos de interesse.

Esta visão reduzida resulta de três factores:

- i. **Falta de comunicação institucional clara.** O Estado não comunica aos fornecedores a finalidade do requisito de Beneficiário Efectivo, reforçando a percepção de que se trata apenas de mais uma formalidade burocrática.
- ii. **Falta de cultura de *compliance* no sector privado.** Muitos fornecedores operam em contextos onde não existe tradição de transparência societária ou de reporte de titularidade real, fazendo com que o conceito de Beneficiário Efectivo seja visto como pouco relevante.
- iii. **Inexistência de consequências visíveis.** Os fornecedores não têm registo de sanções aplicadas por falsa declaração de Beneficiário Efectivo ou por omissão, confirmando as evidências de falta de responsabilização relatadas pelo sector público. Sem consequências, o incentivo para fornecer informação correcta é reduzido.

Em suma, do lado dos operadores económicos, prevalece uma cultura de cumprimento formal, que não se traduz em compromisso substantivo com a integridade, debilitando todo o propósito da reforma.

4.2. Fragilidade dos mecanismos de verificação

A análise das entrevistas evidencia uma fragmentação institucional significativa no processo de verificação do Beneficiário Efectivo (BE), revelando a inexistência de uma cadeia de controlo integrada e coerente entre os diferentes órgãos intervenientes no *procurement* público.

Actualmente, não existe qualquer ligação directa, técnica ou automatizada entre as entidades adjudicantes e a Conservatória do Registo de Entidades Legais (CREL), responsável pelo registo central dos beneficiários efectivos. Em vez disso, as entidades contratantes dependem quase exclusivamente da documentação auto-declarada apresentada pelas próprias empresas concorrentes, sem que esta informação seja objecto de validação autónoma ou cruzamento sistemático com o registo oficial.

De acordo com os entrevistados, a prática dominante consiste em recolher a documentação fornecida pelas empresas e, posteriormente, remeter o processo ao Tribunal Administrativo para verificação da conformidade legal antes da autorização de pagamento ou da execução final do contracto. Este mecanismo introduz, efectivamente, um nível adicional de escrutínio externo, desempenhando uma função relevante de controlo de legalidade. Contudo, este controlo ocorre num momento demasiado tardio do ciclo contratual e não substitui a verificação tempestiva e substantiva da titularidade real que deveria ocorrer nas fases de qualificação e adjudicação.

A falta de interoperabilidade entre sistemas, materializada através da ligação entre as plataformas de *procurement* e a base de dados do CREL, limita drasticamente a capacidade das instituições para confirmar a exactidão, actualidade e autenticidade da informação relativa ao Beneficiário Efectivo, tornando-as as entidades adjudicantes dependentes de documentos apresentados em papel ou em formato digital estático, sujeitos a erro, omissão ou manipulação.

4.3. Transparência Pública e da Verificação do Beneficiário Efectivo

A obrigação de reporte de adjudicações à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA) constitui um mecanismo relevante de transparência no sistema de *procurement* público, permitindo a consolidação e divulgação centralizada de informação sobre contractos públicos. Neste contexto, destaca-se a publicação anual, no website da UFSA, de uma lista de empresas adjudicatárias e respectivos Beneficiários Efectivos, iniciativa que representa um avanço significativo na abertura de dados e no reforço da fiscalização social. Este instrumento facilita o escrutínio por parte de cidadãos, organizações da sociedade civil, jornalistas e outros actores interessados, proporcionando visibilidade sobre quem vence concursos públicos e permitindo identificar tendências, padrões de concentração e eventuais relações societárias sensíveis.

Contudo, apesar do seu valor para a transparência informativa, este mecanismo apresenta limitações estruturais que condicionam a sua eficácia como ferramenta de controlo substantivo. A publicação dos dados não garante, por si só, a verificação da exactidão, actualidade ou consistência da informação relativa à titularidade efectiva, nem assegura que a informação divulgada corresponde ao que está registado no sistema oficial (CREL) ou à realidade societária actualizada. A própria UFSA depende, na prática, de dados auto-declarados pelas empresas vencedoras, não existindo um processo automatizado de validação cruzada com o registo comercial ou com outras bases institucionais.

Além disso, a falta de interoperabilidade entre as plataformas de *procurement*, os registos legais e as bases de dados fiscais impede que a informação divulgada seja objecto de verificação tempestiva ou de cruzamento sistemático, reduzindo o potencial de detecção precoce de inconsistências, beneficiários ocultos ou alterações societárias relevantes. Estas limitações reforçam a dependência de dados declarativos e reduzem a fiabilidade do mecanismo como instrumento de prevenção de conluio, corrupção ou captura contratual.

Assim, embora a divulgação da lista anual pela UFSA represente um passo importante na direcção certa, permanece essencial avançar para uma segunda geração de transparência, baseada num modelo de dados verificados, integrados e interoperáveis, de modo a transformar a simples publicação de informação num verdadeiro mecanismo de controlo e responsabilização no *procurement* público em Moçambique.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

Moçambique deu um passo significativo ao integrar o Beneficiário Efectivo no seu ordenamento jurídico e na prática do procurement público, criando uma base normativa robusta que alinha o país com padrões internacionais de transparência e reforça a prevenção de empresas de fachada, conflitos de interesse e captura contratual.

O limiar actualmente definido em MZN 60 milhões restringe substancialmente o alcance do escrutínio de Beneficiário Efectivo, deixando a maioria das contratações públicas fora da obrigatoriedade de verificação. Este enquadramento cria incentivos claros ao fraccionamento de necessidades, permitindo que aquisições de menor valor escapem ao controlo e fragilizando a capacidade do Estado de prevenir opacidade societária, conluio e participação de empresas de fachada nas compras públicas.

Recomendações

- Continuar a aprofundar as boas práticas de implementação dos requisitos de Beneficiário Efectivo no procurement público, reforçando mecanismos de verificação, padronização procedimental e interoperabilidade institucional, de forma a consolidar o BE como um instrumento efectivo de integridade, prevenção de fraude e promoção de concorrência justa.
- Reduzir de forma faseada o limite mínimo para implementação dos requisitos de beneficiário efectivo;
- Adoptar matriz de risco por sector e modalidade (obras, saúde, educação), iniciando por sectores críticos.

O actual modelo de verificação do Beneficiário Efectivo ocorre exclusivamente na fase de adjudicação e contrato, deixando etapas críticas como a qualificação e a execução contratual fora de qualquer mecanismo de controlo de beneficiário efectivo. Esta configuração impede a identificação precoce de riscos, como colusão, participação relacionada, empresas de fachada e conflitos de interesse. Igualmente, a falta de monitoria durante a execução impede igualmente a detecção de alterações societárias relevantes, que podem modificar significativamente o risco contratual ao longo do ciclo de vida do contrato, especialmente para contratos plurianuais.

- Integrar a obrigatoriedade de verificação na fase de qualificação, permitindo avaliar a idoneidade e transparência societária antes de qualquer decisão competitiva.
- Estabelecer mecanismos de reavaliação obrigatória do beneficiário efectivo durante a execução do contrato.

A declaração de Beneficiário Efectivo é exigida e publicada, mas não é objecto de validação obrigatória no CREL, o que converte o processo de transparência num exercício meramente formal, sem garantia de que a informação reflecte a titularidade real das empresas concorrentes.

- Institucionalizar a verificação obrigatória do BE no CREL através de mecanismos que assegurem a fiabilidade e a integridade da informação declarada.

A publicação anual, pela UFSA, da lista de empresas adjudicatárias e respectivos Beneficiários Efectivos constitui um avanço relevante em transparência, mas permanece um mecanismo meramente informativo, sem validação da exactidão ou actualidade dos dados. A falta de verificação e de interoperabilidade entre sistemas limita o seu valor como instrumento efectivo de controlo e integridade no procurement público.

- Continuar a melhorar a transparência através da implementação de procedimentos de validação cruzada dos dados (UFSA-CREL), de modo a assegurar que a informação publicada sobre o BE é fiável, actualizada e útil para o escrutínio por parte de cidadãos, organizações da sociedade civil, jornalistas e outros actores interessados.

Apesar da existência de um enquadramento jurídico que define obrigações relativas ao Beneficiário Efectivo, as entidades adjudicantes não internalizam o BE como parte do seu mandato de integridade, aplicando-o de forma superficial, irregular e predominantemente burocrática.

- Fortalecer a apropriação operacional do BE através da emissão de orientações institucionais claras, desenvolvimento de guias práticos e checklists, formação obrigatória para UGEAs e fornecedores e criação de mecanismos de responsabilização pela verificação completa do requisito.

Não existem efeitos processuais claros aplicáveis a casos de falsidade, omissão ou desactualização da informação de Beneficiário Efectivo, nem remédios contratuais estruturados para lidar com alterações não reportadas durante a execução. Esta ausência reduz o efeito dissuasor do requisito, enfraquece a responsabilização institucional e permite que incumprimentos passem sem consequências práticas.

- Prever exclusão por falsidade material, ineficácia da adjudicação quando detecção ex post e cláusulas contratuais-tipo de retenção/resolução/ penalidades por não reporte de alterações de BE.

FORUM DE MONITORIA DO ORÇAMENTO

Este documento foi elaborado com a participação financeira da União Europeia. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do projecto não podendo, em caso algum, considerar-se que reflecta a posição da União Europeia.

O texto é da responsabilidade do CIP

Membros do Projecto:



Membros do FMO:



Financiado pela
União Europeia