

Análise preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique sobre Organizações Sem Fins Lucrativos



NOVEMBRO DE 2022



■ SOBRE

Centro de Direitos Humanos da *American Bar Association* (Ordem dos Advogados dos EUA)

O Centro de Direitos Humanos da ABA mobiliza advogados para proteger os defensores sob ameaça, proteger as comunidades vulneráveis, e responsabilizar os governos perante a lei.

■ AGRADECIMENTOS

Esta análise não pretende ser um aconselhamento jurídico sobre um caso em particular. Este memorando foi preparado por consultores em nome do Centro de Direitos Humanos da *American Bar Association*. As opiniões aqui expressas não foram aprovadas pela Câmara dos Delegados ou pela Junta de Governadores da *American Bar Association* e, portanto, não devem ser interpretadas como se estivessem representando a política da *American Bar Association*.

Todas as fotos são modificadas e creditadas da maneira correta.

Copyright © 2022 da *American Bar Association*

Todos os direitos reservados.

1050 Connecticut Ave. N.W., Suite 450, Washington, D.C. 20036

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO E CONTEXTO	1
II. OBRIGAÇÕES DE MOÇAMBIQUE EM RESPEITO À LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO.....	3
a. Constituição da República de Moçambique	3
b. Instrumentos Internacionais e Regionais de Direitos Humanos	3
c. Diretrizes e Normas Mínimas	3
i. Diretrizes da Comissão Africana.	3
ii. Diretrizes da Comissão de Veneza.	4
VI. EXIGÊNCIA GERAL DE UMA ESTRUTURA JURÍDICA DE APOIO	5
VII. DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS DA LEI	6
a. Seção I:.....	6
i. Artigo 7: Legalidade.....	6
ii. Artigo 8: Liberdade de Associação.	7
b. Seção II: Constituição e Reconhecimento.....	8
i. Artigo 12: Exigências.	8
ii. Artigo 15: Reconhecimento.	9
iii. Artigo 18: Desconsideração de Pessoa Jurídica.....	10
c. Organização e Funcionamento dos Órgãos Sociais	10
i. Artigo 21(2): Obrigações dos Membros dos Órgãos Sociais.	11
ii. Artigos 21-26.	11
iii. Artigo 28: Deliberação contrária à lei ou aos estatutos.	11
iv. Artigo 33: Prova de Busca de Finalidade.....	12
v. Artigo 36: Causas e Extinção.....	12
vi. Artigo 46: Autorização e Registro.	14
vii. Artigo 52(5): Deveres das Organizações Não-Governamentais Estrangeiras.	15
viii. Artigo 70(2): Coordenação.	15
VIII. CONCLUSÃO	16

I. INTRODUÇÃO E CONTEXTO

Em 6 de setembro de 2022, o Conselho de Ministros de Moçambique aprovou um projeto de lei (a "Lei") sobre a criação, organização, e funcionamento de organizações sem fins lucrativos. Um porta-voz do governo anunciou publicamente que o objetivo da lei era "combater a lavagem de dinheiro [e] o financiamento do terrorismo".²

Moçambique obteve sua independência em 1975 e emergiu de uma guerra civil de 15 anos em 1992.³ *A Frente de Libertação de Moçambique, ou FRELIMO, está no poder desde a independência. Em 1994, Moçambique realizou suas primeiras eleições multipartidárias, com a FRELIMO mantendo o poder.*⁴ O seu atual presidente é Filipe Jacinto Nyusi, que chegou ao poder após as eleições de 2014 e foi reeleito em 2019.⁵ Durante as eleições de 2019, organizações da sociedade civil (CSOs), defensores dos direitos humanos, e jornalistas foram supostamente perseguidos e intimidados por falarem sobre as eleições ou distribuírem materiais relacionados.⁶ Os partidos da oposição rejeitaram os resultados e alegaram que as eleições foram manchadas pela violência e por fraude.⁷

Moçambique está combatendo uma insurreição terrorista em Cabo Delgado, sua província mais setentrional, ao largo da costa da qual existem lucrativas reservas de petróleo e gás.⁸ Os primeiros ataques violentos foram documentados em outubro de 2017.⁹ Um grupo local conhecido como *Ahlu Sunna Wal Jama (ASWJ)* é considerado responsável, com o envolvimento de grupos extremistas estrangeiros.¹⁰ O ASWJ foi considerado uma franquia do Estado Islâmico (ISIS) e classificado como

1 This analysis is not intended as legal advice on a particular case. This memorandum was prepared by consultants on behalf of the American Bar Association Center for Human Rights. The views expressed herein have not been approved by the House of Delegates or the Board of Governors of the American Bar Association and should not be construed as representing American Bar Association policy.

2 AllAfrica, Mozambique: Government to Monitor Use of NGOs for Money Laundering, 7 September 2022, <https://allafrica.com/stories/202209070443.html>.

3 Freedom House, Mozambique country information, <https://freedomhouse.org/country/mozambique/freedom-world/2020>.

4 *Id.*

5 Reuters, Mozambique's Nyusi retains power after sweeping victory in disputed poll, 27 October 2019, <https://www.reuters.com/article/us-mozambique-election/mozambiques-nyusi-retains-power-after-sweeping-victory-in-disputed-poll-idUSKBN1X60EW>.

6 Amnesty International, Mozambique: Elections period clouded by attacks on civil society leaders, activists and journalists, 17 September 2019, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/mozambique-elections-period-clouded-by-attacks-on-civil-society-leaders-activists-and-journalists/>.

7 Reuters, *supra* n.5.

8 Tonderayi Mukeredzi, Mozambique's Insurgency is a Regional Problem, Foreign Policy, 1 July 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/07/01/mozambique-islamist-insurgency-regional-problem-cabo-delgado/>.

9 Sirwan Kajjo, Amancio Vilanculos, 3 Years Into Insurgency, Mozambique's Cabo Delgado Remains Vulnerable, VOA News, 7 October 2020, <https://www.voanews.com/a/extremism-watch-3-years-insurgency-mozambiques-cabo-delgado-remains-vulnerable/6196872.html>; Dr. Alex Vines, Why The Insurgency in Northern Mozambique Has Got Worse, Chatham House, 1 April 2020, <https://www.chathamhouse.org/2020/04/why-insurgency-northern-mozambique-has-got-worse>.

10 *Id.*

uma FTO (Organização Terrorista Estrangeira) pelo Departamento de Estado dos EUA.¹¹ Relatórios da imprensa indicam que cerca de 2.500 civis foram mortos e mais de 700.000 outros foram deslocados.¹² Grupos extremistas têm sido supostamente responsáveis por queimar casas, matar e decapitar civis, e saquear bens.¹³ Em 2020, ataques violentos na área intensificaram-se.¹⁴ Várias forças governamentais foram acusadas de violações dos direitos humanos na sua resposta à insurreição, incluindo assédio, intimidação e uso excessivo da força contra organizações da sociedade civil (CSOs).¹⁵ Moçambique enfrenta também uma crise financeira,¹⁶ acentuada quando três empresas contraíram mais de 1 bilhão de dólares americanos em empréstimos com o aval do Estado sem aprovação parlamentar (ou mesmo com o conhecimento do Parlamento), em violação da Constituição.¹⁷ As CSOs "defendendo a responsabilização em relação à dívida" também "enfrentaram represálias."¹⁸

Este contexto sublinha a importância de se evitar o terrorismo e a lavagem de dinheiro e, de fato, Moçambique deve fazê-lo sob as leis internacionais.¹⁹ Contudo, as violações relatadas contra as CSOs no contexto da insurgência em Cabo Delgado, a dívida e as recentes eleições sublinham igualmente a necessidade de salvaguardas legais.

Infelizmente, a Lei é profundamente problemática desta perspectiva. Longe de proporcionar salvaguardas legais às CSOs, ela impõe exigências excessivas à criação de organizações; concede aos funcionários do governo uma discricção pouco específica na decisão de autorizar ou não a criação de novas organizações; impõe exigências de informação onerosas e injustificadas; permite a dissolução arbitrária de organizações; e impõe uma responsabilidade civil excessiva aos funcionários e membros das organizações. Ao fazer isso, ela viola a Constituição Moçambicana e as obrigações de Moçambique ao abrigo dos instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos.

11 International Crisis Group, Understanding the new U.S. Terrorism Designations in Africa, 18 March 2021, <https://www.crisisgroup.org/africa/understanding-new-us-terrorism-designations-africa>.

12 BBC, Mozambique: Dozens dead after militant assault on Palma, 29 March 2021, <https://www.bbc.com/news/world-africa-56557623>.

13 Kajjo and Vilanculos, *supra*.

14 Kate Hodal, More than 40 fleeing Mozambique violence feared dead after boat sinks, Guardian, 6 November 2020, <https://www.theguardian.com/global-development/2020/nov/06/more-than-40-fleeing-mozambique-violence-feared-dead-after-boat-sinks>; Amnesty International, Mozambique: No Justice for Victims of Three-Year Conflict in Cabo Delgado Which Has Killed Over 2,000, 7 October 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2020/10/mozambique-no-justice-for-victims-of-three-year-conflict-in-cabo-delgado-which-has-killed-over-2000/>.

15 See Amnesty International, *supra*.

16 E.g. The net tightens: A \$2bn loan scandal sank Mozambique's economy, The Economist, 22 August 2019, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2019/08/22/a-2bn-loan-scandal-sank-mozambiques-economy>.

17 E.g. Karin Strohecker, Factbox: Mozambique debt crisis - What does the country owe, and to whom?, Reuters, 9 September 2019, <https://reut.rs/3eTSxP8>; Aled Williams, The Mozambique hidden loans case: An opportunity for donors to demonstrate anti-corruption commitment, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2018:6), <https://bit.ly/3lqdsVg>.

18 E.g. Submission of the American Bar Association Center for Human Rights (ABA CHR) with respect to the third periodic cycle of the Universal Periodic Review (UPR) of the Republic of Mozambique, 38th Session of the UPR Working Group (May 2021), p.2, https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/human_rights/justice-defenders/eng-aba-chr-mozambique-upr-2021.pdf.

19 E.g. U.N. Doc. S/RES/1373 (2001), para.1, <http://unscr.com/en/resolutions/1373>.

■ II. OBRIGAÇÕES DE MOÇAMBIQUE NO QUE DIZ RESPEITO À LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO

A obrigação de Moçambique de proteger e promover a liberdade de associação é clara, tanto ao abrigo das leis nacionais como internacionais.

a. Constituição da República de Moçambique

A Constituição da República de Moçambique garante o direito de liberdade de associação²⁰ e exige que suas disposições relativas aos direitos fundamentais "sejam interpretadas e integradas em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos."²¹

b. Instrumentos dos Direitos Humanos Internacionais e Regionais

Moçambique é um Estado Parte envolvido no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos ("ICCPR")²² e na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (a "Carta Africana" ou "Carta"),²³ que também garantem o direito à liberdade de associação.²⁴

c. Diretrizes e Normas Mínimas

i. Diretrizes da Comissão Africana

Em maio de 2017, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos ("Comissão Africana") adotou um conjunto formal de Diretrizes sobre a Liberdade de Associação e Reunião na África ("Diretrizes da Comissão Africana").²⁵ As diretrizes da Comissão Africana foram elaboradas em conformidade com as disposições da Carta Africana, que obriga a Comissão Africana a formular regras para garantir os direitos estabelecidos na Carta Africana.²⁶

20 Constitution of the Republic of Mozambique ("Constitution"), art. 52.

21 Constitution, art. 43.

22 See Office of the High Commissioner for Human Rights, Mozambique ratification table, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=118&Lang=EN.

23 See African Commission on Human and Peoples' Rights, African Charter ratification table, <https://achpr.org/ratificationtable?id=49>.

24 ICCPR, art. 22; African Charter, art. 10.

25 African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 60th Ordinary Session, May 2017, https://achpr.org/public/Document/file/English/guidelines_on_freedom_of_association_and_assembly_in_africa_eng.pdf.

26 African Charter on Human and Peoples' Rights, art. 45(1)(b); African Commission Guidelines, pp.4, 6.

As Diretrizes da Comissão Africana estabelecem um padrão elevado para a proteção da liberdade de associação. Os Princípios Fundamentais contidos nestas Diretrizes apoiam todos os direitos das CSOs. Por exemplo, o Princípio Fundamental II exige que qualquer legislação com impacto nas liberdades de associação e reunião "terá como principal objetivo permitir o exercício dos direitos", e o Princípio Fundamental IV exige que todas as medidas legislativas "cumpram integralmente as obrigações regionais e internacionais em matéria de direitos humanos" relacionadas com a liberdade de associação e outros direitos.²⁷

Tendo sido desenvolvidas através de uma série de consultas em todo o continente e tendo sido adotadas pela Comissão Africana,²⁸ as Diretrizes da Comissão Africana devem ser consideradas uma interpretação autorizada do que a Carta Africana exige de Moçambique e de outros Estados no que diz respeito à liberdade de associação.

A própria Constituição de Moçambique reforça a aplicabilidade das diretrizes da Comissão Africana à Lei. Como mencionado acima, o artigo 42 da Constituição exige que as disposições constitucionais relativas aos direitos fundamentais (incluindo a garantia da liberdade de associação) devem ser interpretadas em harmonia com a Carta Africana. As Diretrizes da Comissão Africana foram elaboradas em conformidade com as disposições da Carta Africana por um órgão criado pela Carta Africana com o objetivo específico de "formular ... regras destinadas a resolver problemas jurídicos relativos aos direitos humanos e dos povos e às liberdades fundamentais sobre as quais os governos africanos podem basear as suas legislações".²⁹ Isso sugere fortemente que a interpretação da própria proteção de Moçambique para a livre associação "em harmonia com a Carta Africana" significa interpretá-la de forma coerente com as Diretrizes da Comissão Africana.

ii. Diretrizes da Comissão de Veneza

O Gabinete de Instituições Democráticas e Direitos Humanos (ODIHR) da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), trabalhando através da Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (a Comissão de Veneza) também preparou um conjunto abrangente de diretrizes sobre a implementação do direito à liberdade de associação através de legislação.³⁰ As Diretrizes da Comissão de Veneza estabelecem "uma base de referência mínima clara em relação às normas internacionais, estabelecendo assim um limite que deve ser cumprido pelas autoridades nacionais."³¹ Como uma elaboração abrangente de como a liberdade de associação deve ser assegurada pela legislação num sentido prático, as Diretrizes da Comissão de Veneza, tais como as Diretrizes da Comissão Africana, fornecem um critério útil para a análise da Lei.

27 African Commission Guidelines, p.8.

28 African Commission Guidelines, p.5.

29 African Charter, art. 45(1)(b).

30 European Commission on Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE/ODIHR, Joint Guidelines on Freedom of Association, adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e).

31 Venice Commission Guidelines, p.5.

III. EXIGÊNCIA GERAL DE UMA ESTRUTURA JURÍDICA DE APOIO

A legislação relacionada às associações deve "ser redigida com o objetivo de facilitar e encorajar a criação de associações e promover a sua capacidade de buscar seus objetivos."³² Qualquer estrutura jurídica "terá como objetivo principal permitir o exercício" do direito de livre associação e reunião das associações.³³ Assim, a obrigação de um estado não é um mero dever de não dificultar o trabalho das associações; ela deve facilitar ativamente a sua formação e a busca dos seus objetivos legítimos.³⁴ A questão analítica, em outras palavras, não deveria ser se um estado está fazendo muita coisa para restringir as associações, mas sim se ele está fazendo o suficiente para as promover e proteger os seus direitos. Embora seja claramente permitido um certo grau de regulamentação, a legislação deveria ser mais uma carta de direitos do que um livro de regras para as associações.

Nesse contexto, as deficiências da Lei aparecem bastante. Embora a Lei contenha algumas citações relacionadas com os direitos das organizações, a sua maior parte está orientada para a regulação e controle. Em suma, e contrariamente às Diretrizes, a Lei parece buscar exercer o máximo controle possível sobre as associações, em vez de lhes prestar o máximo apoio possível. Por exemplo, a Lei não:

- Garante às associações o direito de recurso legal às decisões que lhes sejam desfavoráveis³⁵ ou de recurso por violação dos seus direitos³⁶;
- Protege explicitamente as associações contra "ameaças, assédio, interferência, intimidação, ou represálias" por atores do estado ou prevê a proteção do Estado contra tais abusos por atores que não sejam do estado;³⁷
- Protege o direito das associações a defenderem mudanças na lei;³⁸
- Prevê o apoio público às associações;³⁹
- Exige que os funcionários do governo realizem o seu trabalho relevante para as associações de forma imparcial e justa;⁴⁰ ou
- Protege as associações contra a vigilância injustificada do governo.⁴¹

Enquanto outras áreas da lei moçambicana podem fornecer proteções que seriam aplicáveis às associações, a omissão de qualquer referência a essas proteções na Lei corre o risco de violar desnecessariamente os direitos fundamentais das associações.

32 African Commission Guidelines, para.7; Venice Commission Guidelines, para.20.

33 African Commission Guidelines, p.8.

34 Venice Commission Guidelines, para.21.

35 African Commission Guidelines, p.8, Fundamental Principle VII.

36 African Commission Guidelines, p.8, Fundamental Principle IX; African Commission Guidelines, para. 62; ICCPR, Art. 2(3).

37 African Commission Guidelines, paras.29-30.

38 *E.g.* Venice Commission Guidelines, para.89 (citations omitted).

39 African Commission Guidelines, paras.41-46.

40 African Commission Guidelines, p.8, Fundamental Principle V.

41 African Commission Guidelines, para.35.

■ IV. DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS DA LEI

a. Seção 1:

i. Artigo 7: Legalidade

O artigo 7 prevê que "A criação de Organizações Sem Fins Lucrativos cuja finalidade seja juridicamente impossível, indeterminável, contrária à lei, à ordem pública ou à moral social é nula e sem efeito."

Inicialmente, o Artigo 7 aplica um teste excessivamente rigoroso para negar o estabelecimento de associações. A jurisprudência do Comitê dos Direitos Humanos da ONU defende que a recusa de registro *só* é apropriada *se a razão da recusa for prescrita por lei e se a recusa for necessária numa sociedade democrática por uma das razões estabelecidas no artigo 22(2) do ICCPR*.⁴² O artigo 7 permite a recusa do registro independentemente de tal recusa ser "necessária" e, por isso, não protege totalmente a liberdade de associação.

Além disso, as associações devem poder defender mudanças nas leis, políticas, e mesmo na ordem constitucional, desde que o façam por meios pacíficos.⁴³ Quaisquer limitações aos objetivos admissíveis das associações devem estar "de acordo com o princípio da legalidade", "ter um objetivo público legítimo", e "ser meios necessários e proporcionais para atingir esse objetivo dentro da sociedade democrática".⁴⁴ Os direitos de expressão das associações incluem o direito de criticar a ação do Estado; defender os direitos das pessoas e comunidades marginalizadas e vulneráveis; e comentar publicamente sobre os registros de direitos humanos de um estado tanto de instituições nacionais como internacionais.⁴⁵ De fato, os Estados têm a obrigação positiva de "estabelecer mecanismos que permitam às associações participar na formulação de leis e políticas".⁴⁶ A proibição de associações cujo objetivo seja "contrário à lei", no artigo 7, sem qualquer proteção do direito das associações a defender a reforma jurídica, pode ser facilmente interpretada para negar esses direitos essenciais. Este risco é particularmente sério pois o glossário da Lei não define "contrário à lei".

O artigo 7 também inclui, de forma problemática, motivos vagos como impossibilidade legal, "ordem pública", ou "moralidade social" como bases para negar o estabelecimento de uma organização sem fins lucrativos. As Diretrizes da Comissão Africana exigem que qualquer recusa do registro de uma associação seja baseada em "fundamentos jurídicos claros, em conformidade

42 *E.g.* U.N. Human Rights Committee, Kalyakin v. Belarus, U.N. Doc. CCPR/C/112/D/2153/2012, para.9.2; U.N. Human Rights Committee, Kungurov v. Uzbekistan, U.N. Doc. CCPR/C/102/D/1478/2006, paras.8.4-8.5.

43 Venice Commission Guidelines, para. 89. *See among others* U.N. Human Rights Committee, Mikhailovskaya and Volchek v. Belarus, U.N. Doc. CCPR/C/111/D/1993/2010, para.7.3 ("the existence and operation of associations, including those which peacefully promote ideas not necessarily favourably received by the government or the majority of the population, is a cornerstone of a democratic society"); Kungurov, para.8.4 (same); Kalyakin, para.9.2 (same).

44 African Commission Guidelines, para.24.

45 African Commission Guidelines, paras.27-28.

46 African Commission Guidelines, para.26.

com a legislação regional e internacional em matéria de direitos humanos."⁴⁷ Esses termos, como "contrário à lei", não estão definidos na Lei e, por isso, não fornecem "fundamentos jurídicos claros". Além disso, em muitos Estados, essa redação vaga tem servido como uma forma dos governos limitarem os direitos dos defensores dos direitos humanos ou dos dissidentes políticos. Embora o Artigo 22 do ICCPR permita a recusa do registro se a mesma for "necessária" para atingir objetivos semelhantes, a mera recitação dos fatores do Artigo 22 não é "clara" e, em outros contextos, os Procedimentos Especiais da ONU rejeitaram a dependência dos Estados em relação a uma redação estatutária igualmente vaga.⁴⁸ Em qualquer caso, as restrições legais à liberdade de associação parecem estar suficientemente cobertas pelo Artigo 8(3) da Lei, que proíbe as organizações violentas sem fins lucrativos e aquelas que "perseguem fins contrários à lei"⁴⁹ (embora o Artigo 8(3) tenha as suas próprias fraquezas, como se estabelece a seguir).

O artigo 7 também destaca a ausência de procedimentos claros para proteger os direitos das associações. Por exemplo, o Princípio Fundamental VII das Diretrizes da Comissão Africana pede que as decisões sobre as associações sejam "claras e transparentes", "defendidas por argumentação escrita" e "impugnáveis em tribunais de justiça independentes."⁵⁰ Nem o Artigo 7, nem o Artigo 15 sobre o processo de registro, nem qualquer outra parte da Lei fornece uma garantia semelhante de revisão judicial das decisões adversas para as associações moçambicanas.



Recomendação: O artigo 7 deveria ser reformulado para proteger o direito das associações a defender pacificamente a reforma legal e eliminar ou definir claramente termos como "ordem pública" e "moralidade social." A Lei deve ser alterada para garantir a revisão judicial das decisões sobre o registro, de acordo com as Diretrizes da Comissão Africana.

ii. Artigo 8: Liberdade de Associação

O artigo 8(3) prevê que "Devem ser proibidas as organizações armadas sem fins lucrativos de tipo militar ou paramilitar e aquelas que promovem a violência, o racismo, a xenofobia ou que perseguem fins contrários à lei."

A proibição de associações armadas ou militares e aquelas que promovem a violência, o racismo e a xenofobia pode ser permitida ao abrigo das normas internacionais,⁵¹ mas o âmbito dessas restrições legítimas deve ser sempre interpretado de forma restrita e de boa fé.⁵² No contexto de um histórico recente de direcionamento governamental das organizações da sociedade civil em Moçambique em torno das eleições, da insurgência em curso, e da crise da dívida nacional,⁵³ a implementação dessa disposição deve ser cuidadosamente monitorada para evitar abusos.

Além disso, as associações devem ser autorizadas a defender mudanças políticas, sociais e legais, desde

47 African Commission Guidelines, para.13.

48 *E.g.* Working Group on Arbitrary Detention Opinion No. 75/2021, U.N. Doc. A/HRC/WGAD/2021/75, 27 January 2022 (Advance Edited Version), paras.55, 62-66.

49 *See below.*

50 African Commission Guidelines, p.8.

51 *E.g.* Venice Commission Guidelines, para.179 ("Such restrictions or attempts to influence the operations of associations may, in some exceptional cases, be permissible. This includes cases where an association's objectives and activities promote propaganda for war, the incitement of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence[...]")

52 Venice Commission Guidelines, para.34 ("The only legitimate aims recognized by international standards for restrictions are national security or public safety, public order (*ordre public*), the protection of public health or morals and the protection of the rights and freedoms of others. The scope of these legitimate aims shall be narrowly interpreted.")

53 *See above* pp.1-2.

que o façam por meios pacíficos.⁵⁴ Tal como exposto acima,⁵⁵ a proibição vaga de organizações "que perseguem fins contrários à lei", se interpretada em sentido lato, poderia ser interpretada no sentido de permitir que os funcionários governamentais tratassem a defesa de uma reforma legal por parte de uma associação como motivo para negar o seu registro ou de outra forma proibi-la de funcionar. Isso seria contrário ao direito regional e internacional dos direitos humanos.

Finalmente, o Artigo 8 é o lugar natural na Lei para Moçambique cumprir o seu dever positivo de promover e facilitar o trabalho das associações. Uma nova redação deve ser acrescentada aqui, fornecendo as proteções presentes nas Diretrizes da Comissão Africana que foram omitidas da Lei.⁵⁶



Recomendação: O artigo 8(3) deve ser alterado para "Devem ser proibidas as organizações armadas sem fins lucrativos de tipo militar ou paramilitar e aquelas que promovem a violência, o racismo, a xenofobia ou que perseguem fins contrários à lei". Não obstante o acima exposto, nada neste Artigo ou Lei deverá ser interpretado no sentido de limitar o direito de uma Organização Não Governamental a defender pacificamente mudanças na lei, na política, na ordem constitucional, ou empenhar-se em outra expressão pacífica protegida por normas internacionais de direitos humanos." Além disso, a linguagem deve ser acrescentada ao Artigo 8, exigindo que a Lei seja interpretada de forma coerente com as exigências da Carta Africana, tal como elaboradas nas Diretrizes da Comissão Africana.

b. Seção II: Constituição e Reconhecimento

i. Artigo 12: Exigências

O artigo 12 estabelece as exigências para a formação de uma Organização Não Governamental Nacional ("NNGO"). A maioria das exigências está de acordo com as normas internacionais. O artigo 12(1)(a), contudo, determina que a formação de uma NNGO exige "a existência de um número mínimo de 10 membros com mais de 18 anos".

A exigência de 10 membros iniciais é inconsistente com as Diretrizes da Comissão Africana, que preveem que não são necessárias mais de duas pessoas para fundar uma associação, e as associações têm o direito de adquirir personalidade jurídica.⁵⁷

As Diretrizes da Comissão de Veneza preveem que um acordo entre duas pessoas deve ser suficiente para formar uma associação, e se a legislação exigir mais, o número necessário não deve desencorajar a formação de associações.⁵⁸ De acordo com o princípio de que a legislação que rege as associações deve ser elaborada "com o objetivo de facilitar a criação de associações",⁵⁹ o número de membros iniciais necessários deve ser mantido o mais baixo possível.

Como a Diretriz da Comissão Africana é a mais protetora das duas diretrizes (bem como a mais consistente com a Constituição de Moçambique e com as obrigações do tratado), ela deveria ser aplicada,⁶⁰ e o número de membros iniciais exigidos deveria ser reduzido para dois.

54 Venice Commission Guidelines, para.89.

55 See pp.6-7.

56 See p.5.

57 African Commission Guidelines, paras.9, 12.

58 Venice Commission Guidelines, paras.148-9.

59 Venice Commission Guidelines, paras.20, 51.

60 African Commission Guidelines, p.8, Fundamental Principle X ("More protective standard: If conflict between provisions of these guidelines and other international and regional human rights standards arise, the more protective provision takes precedence.")



Recomendação: O número de membros iniciais necessários para estabelecer uma organização não governamental deve ser reduzido para dois.

ii. Artigo 15: Reconhecimento

a. Regime de Notificação versus Regime de Aprovação

O artigo 15 prevê que "o reconhecimento das Organizações Não Governamentais Nacionais é da competência de" vários funcionários do governo, dependendo do âmbito geográfico de ação da NGO. O artigo é omissivo quanto a saber se o reconhecimento é uma função obrigatória ou discricionária, nem fornece cronogramas ou prazos para o reconhecimento ocorrer.

As diretrizes da Comissão Africana preveem que "O registro será regido por uma notificação e não por um regime de autorização, de modo que a situação jurídica seja presumida no momento do recebimento da notificação."⁶¹ Na medida em que o Artigo 15 concede qualquer poder discricionário de aprovação aos funcionários encarregados do "reconhecimento", ele viola, dessa forma, as Diretrizes da Comissão Africana.

As Diretrizes da Comissão de Veneza declaram que é preferível um procedimento de notificação - no qual uma associação é formada simplesmente através de uma notificação ao governo -, mas um procedimento de registro como o que consta na Lei (que requer a aprovação de um funcionário do governo) é admissível.⁶² Como acima referido, as Diretrizes da Comissão Africana devem ser utilizadas porque são mais protetoras dos direitos das associações e mais coerentes com as obrigações internacionais de Moçambique.⁶³

No entanto, se for escolhido um procedimento de registro, a legislação relevante deve estabelecer os motivos pelos quais a formação pode ser recusada, bem como um mecanismo de aprovação implícito segundo o qual um certo período de silêncio por parte das autoridades é considerado como uma aceitação na criação da associação.⁶⁴ Qualquer recusa deve incluir uma declaração clara por escrito dos motivos da recusa, a qual uma associação deve ter o direito de contestar num tribunal independente.⁶⁵



Recomendação: O artigo 15 deve ser alterado para prever um sistema de notificação, ou seja, para prever que uma NGO seja devidamente formada e adquira personalidade jurídica uma vez enviados os documentos necessários a um funcionário autorizado. Se um sistema de aprovação for mantido, apesar do seu conflito com as Diretrizes da Comissão Africana, então o Artigo 15 deve prever, no mínimo, que o reconhecimento deve ser concedido ou negado dentro de um período fixo medido em semanas; que, se for negado, a recusa deve ser acompanhada de uma explicação detalhada por escrito do motivo da recusa, que deve estar limitada aos fundamentos delineados nos Artigos 12-14; e que deve ser dada uma oportunidade de eliminar quaisquer erros no pedido e uma oportunidade de recorrer a um tribunal imparcial. O artigo deve ainda prever que se não houver resposta dentro do prazo fixado, o reconhecimento é considerado como concedido.

61 African Commission Guidelines, para.13. See also U.N. Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council, Best practices that promote and protect the rights to freedom of peaceful assembly and of association, U.N. Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, para.59.

62 Venice Commission Guidelines, para.154.

63 African Commission Guidelines, p.8, Fundamental Principle X.

64 Venice Commission Guidelines, para.154.

65 African Commission Guidelines, p.8, Fundamental Principle VII.

b. Autoridade Administrativa Única

Uma segunda questão com o Artigo 15 é o número de diferentes funcionários envolvidos no processo de reconhecimento. As Diretrizes da Comissão Africana recomendam que, para efeitos de imparcialidade e transparência, um único organismo seja encarregado de registrar as associações.⁶⁶

Em vez disso, o Artigo 15 prevê que o reconhecimento é conferido pelo Governo a organizações nacionais; pelo representante do Governo em uma província a organizações cujo trabalho seja de âmbito provincial; e pelo representante do Governo em um distrito a organizações cujo trabalho seja confinado ao território de um distrito. Como Moçambique tem 11 províncias (incluindo a capital, Maputo, que tem status provincial) e 129 distritos, um grande número de diferentes funcionários irá tomar decisões relativas à formação de organizações não governamentais. Isto cria o risco de diferentes funcionários em diferentes áreas imporem padrões diferentes.



Recomendação: A Lei deve criar um único organismo encarregado de receber notificações de formação para organizações não governamentais em todo o país. Ele deve exigir que esse organismo desempenhe as suas funções de forma imparcial e justa. A nomeação de funcionários para esse organismo deve acontecer de forma transparente.

iii. Artigo 18: Desconsideração de Pessoa Jurídica

O artigo 18 prevê, "A personalidade jurídica das Organizações Não Governamentais Nacionais será ignorada e os membros que agirem intencionalmente ou de forma maliciosa para utilizar a organização como instrumento de fraude ou para prejudicar os interesses do membro, do trabalhador, de um terceiro, do Estado, e da comunidade onde opera serão responsabilizados."

Desconsiderar a personalidade jurídica de uma corporação (*piercing the corporate veil*, em inglês) ou outra entidade pode ser apropriado quando um indivíduo tenta usar uma entidade de má-fé para se proteger de atos intencionais de má-fé. No entanto, os termos em que a personalidade jurídica de uma associação é ignorada não devem ser menos favoráveis do que aqueles em que a personalidade jurídica de uma corporação ou outra entidade empresarial é desconsiderada. Em particular, as Diretrizes da Comissão Africana dão às associações "o direito de adquirir personalidade jurídica e consequentes benefícios"⁶⁷ e determinam que "a responsabilidade não deve ser imputada das associações aos indivíduos ou *vice-versa*."⁶⁸

Além disso, a articulação "para prejudicar os interesses de" várias entidades é susceptível de interpretações excessivas, especialmente num ambiente jurídico em que as CSOs já foram visadas.



Recomendação: O artigo 18 deve prever que a personalidade jurídica de uma associação só pode ser ignorada em circunstâncias onde a personalidade jurídica de uma entidade empresarial semelhante possa ser ignorada. Além disso, a redação do artigo deve ser alterada para refletir os tipos particulares de danos dos quais se pretende obter proteção. Estes não devem resultar na proibição de quaisquer atos, tais como a livre expressão, protegidos por normas internacionais de direitos humanos.

66 African Commission Guidelines, paras.21-22.

67 African Commission Guidelines, para.12.

68 African Commission Guidelines, para.58.

c. Organização e Funcionamento dos Órgãos Sociais

i. Artigo 21(2): Obrigações dos Membros dos Órgãos Sociais

O artigo 21(2) da Lei prevê o seguinte: "Os membros dos órgãos sociais não podem abster-se de votar nas deliberações feitas em reuniões em que estejam presentes, e serão responsáveis pelos prejuízos daí decorrentes, a menos que tenham manifestado o seu desacordo."

Esta disposição é problemática de duas maneiras. Em primeiro lugar, ela ignora completamente a personalidade jurídica das entidades que a Lei deve facilitar sem qualquer requisito de fraude, má-fé ou outras intenções maliciosas: os membros são responsáveis pelas resoluções que apoiam, ponto final, e cada ato da associação é considerado um ato de qualquer membro que a apoie. Isso elimina efetivamente o direito de uma associação a adquirir personalidade jurídica⁶⁹ ao minar um aspecto-chave da mesma. Esta disposição também viola o princípio de que as associações devem ser geralmente autônomas e livres de interferência do Estado nas suas funções internas.⁷⁰

Em segundo lugar, a proibição da abstenção pode ser considerada uma violação da liberdade de expressão, um direito estreitamente relacionado com a liberdade de associação.⁷¹ Tal como o Comitê dos Direitos Humanos escreveu, "A liberdade de expressar a própria opinião inclui necessariamente a liberdade de não expressar a própria opinião."⁷²

Em terceiro lugar, a proibição da abstenção pode ser considerada uma intromissão inadequada do governo no controle interno das associações.⁷³



Recomendação: O Artigo 21(2) deve ser excluído da Lei.

ii. Artigos 21-26

Os artigos 21 a 26 regem vários aspectos do funcionamento interno das organizações, tais como a competência de vários órgãos, os limites de votação para vários atos, e as formas e prazos dos avisos necessários.

Estas regras são inconsistentes com as Diretrizes da Comissão Africana, que preveem que as organizações devem ser livres para "determinar suas estruturas de gestão interna, regras de seleção de governantes, mecanismos internos de responsabilização e outros assuntos internos de controle"⁷⁴ e que "a lei ou regulamentação não deve ditar a organização interna das associações" além das disposições básicas de não-discriminação.⁷⁵ Do mesmo modo, as Diretrizes da Comissão de Veneza preveem que as associações devem ser, o tanto quanto possível, autônomas.⁷⁶

69 African Commission Guidelines, par.12; Venice Commission Guidelines, par.48-50.

70 Venice Commission Guidelines, paras.169, 171.

71 E.g. African Commission Guidelines, para.28 ("The right to freedom of association protects, *inter alia*, expression..."); U.N. Human Rights Committee, Kungurov, para.8.9 (finding a violation of freedom of expression under Article 19 of ICCPR on the basis of the denial of an association's registration).

72 U.N. Human Rights Committee, General Comment No. 34, Article 19: Freedoms of Opinion and Expression, U.N. Doc. CCPR/C/ GC/34, 12 September 2011, para.10, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>.

73 E.g. African Commission Guidelines, para.36.

74 *Id.*

75 *Id.*, para.36(a).

76 Venice Commission Guidelines, paras.29, 86, 170-171



Recomendação: Uma nova redação deve ser acrescentada a estes artigos, refletindo que as associações são livres de determinar as suas próprias estruturas e regras de organização. Se o texto atual nestes artigos for mantido na lei, ele deve ser identificado como exemplo de uma possível estrutura organizacional.

iii. Artigo 28: Deliberação contrária à lei ou aos Estatutos

O artigo 28(1) prevê que "as resoluções contrárias à lei são nulas e sem efeito." Este artigo suscita uma preocupação semelhante à suscitada pelo artigo 8(3). As normas internacionais e regionais exigem que as associações sejam autorizadas a defender alterações nas leis, políticas, ou na ordem constitucional de um Estado, desde que o façam por meios pacíficos.⁷⁷ Como discutido acima, os direitos de expressão das associações incluem o direito de criticar a ação do Estado; defender os direitos das pessoas e comunidades marginalizadas e vulneráveis; e comentar publicamente sobre os registros de direitos humanos de um estado tanto de instituições nacionais como internacionais.⁷⁸ Na medida em que a defesa destes fins seja considerada "contrária" a qualquer das leis atuais ou futuras de Moçambique, o Artigo 28, tal como outros Artigos da Lei, infringe indevidamente a liberdade de expressão de uma associação.



Recomendação: A seguinte redação deve ser acrescentada no final do Artigo 28(1): Não obstante o acima exposto, nada neste Artigo ou Lei deverá ser interpretado no sentido de limitar o direito de uma Organização Não Governamental a defender pacificamente mudanças na lei, na política, na ordem constitucional, ou empenhar-se em outra expressão pacífica protegida por normas internacionais de direitos humanos."

iv. Artigo 33: Prova de Busca de Finalidade

O artigo 33 da Lei prevê o seguinte:

1. Todas as Organizações Não Governamentais Nacionais serão, a partir da entrada em vigor desta lei, obrigadas a provar o seu bom e regular funcionamento.
2. Para efeitos do parágrafo anterior, as organizações devem, no primeiro trimestre de cada ano, apresentar um relatório de atividades como prova da busca dos seus objetivos, incluindo uma contabilidade dos fundos e das atividades realizadas perante a entidade competente para o reconhecimento.
3. A não apresentação do relatório referido no número anterior em duas ocasiões consecutivas resultará na extinção da Organização Não Governamental Nacional, nos termos do disposto no parágrafo g), número 2 do Artigo 36.

Este artigo constitui uma clara violação de múltiplas disposições das Diretrizes da Comissão Africana. Em primeiro lugar, as Diretrizes da Comissão Africana preveem que "as associações não serão obrigadas a transmitir informações detalhadas [...] às autoridades."⁷⁹ As Diretrizes também proíbem inspeções do estado com o objetivo de verificar a conformidade de uma organização com os seus próprios procedimentos internos.⁸⁰ De fato, não são permitidas quaisquer inspeções, a menos que haja uma "alegação bem fundamentada, baseada em provas, de uma violação legal grave", e mesmo assim, as inspeções só podem ocorrer "seguindo uma ordem judicial em que sejam apresentados fundamentos jurídicos e factuais claros

77 Venice Commission Guidelines, para.89

78 African Commission Guidelines, paras.27-28.

79 African Commission Guidelines, para.33.

80 African Commission Guidelines, para.34.

que justifiquem a necessidade da inspeção."⁸¹ Embora alguns requisitos de informação sejam admissíveis, eles devem basear-se "na suposta legalidade das associações e das suas atividades, e não devem interferir com as atividades de gestão interna das associações."⁸² Quaisquer solicitações de apresentação de relatórios devem ser concentradas em assegurar a propriedade financeira.⁸³

O artigo também viola uma série de princípios e recomendações das Diretrizes da Comissão de Veneza. As Diretrizes da Comissão de Veneza são claras: "[i]nspeções conduzidas com o objetivo principal de verificar o cumprimento dos procedimentos internos de uma associação não devem ser permitidas" e "em circunstância alguma as associações devem sofrer sanções com o único fundamento de que as suas atividades violam os seus próprios regulamentos e procedimentos internos, desde que essas atividades não sejam, de outro modo, ilegais."⁸⁴ Os requisitos de notificação previstos no Artigo 33 falam precisamente de uma inspeção proibida, e a sanção de extinção por não notificação equivale precisamente a uma sanção também proibida.

Além disso, o fato de uma falta de informação resultar não só em qualquer sanção, mas também na dissolução da associação, viola regras fundamentais adicionais estabelecidas tanto nas Diretrizes da Comissão Africana e da Comissão de Veneza. As Diretrizes da Comissão Africana preveem que a suspensão ou dissolução de uma organização só pode acontecer no contexto de uma violação grave da lei nacional.⁸⁵ A não apresentação de relatórios administrativos não é claramente qualificada como uma violação tão grave, e a dissolução seria consequentemente "desproporcional" ao abrigo da jurisprudência dos Procedimentos Especiais.⁸⁶ Além disso, a dissolução só pode ocorrer após um processo judicial completo e o esgotamento dos mecanismos de recurso, cujas decisões devem estar disponíveis ao público.⁸⁷

Do mesmo modo, as Diretrizes da Comissão de Veneza preveem que a dissolução "só deve ser aplicada nos casos em que a violação dê origem a uma grave ameaça à segurança do estado ou de certos grupos, ou aos princípios democráticos fundamentais"⁸⁸ e que "o encerramento [i]nvoluntário de uma associação, que pode assumir a forma de dissolução ou proibição, só pode ocorrer após uma decisão de um tribunal independente e imparcial."⁸⁹ A não apresentação de relatórios administrativos anuais em dois anos consecutivos não representa claramente nenhuma das ameaças exigidas ao estado, grupos, ou princípios democráticos.⁹⁰ Além disso, não está previsto o envolvimento judicial na decisão de dissolução ou em um recurso para um tribunal competente quando a dissolução ocorre.



Recomendação: O Artigo 33 deverá ser eliminado da Lei. Se considerado necessário, ele pode ser substituído por artigos que preveem que (1) os membros individuais de uma organização não governamental (mas não o estado) podem entrar com uma ação num tribunal competente para exigir que a organização cumpra os seus documentos de controle e (2) o estado pode entrar com uma ação para a dissolução de uma organização não governamental num tribunal competente, sendo que o estado possui o ônus de provar que a organização cometeu uma violação grave da lei nacional, criando um dos perigos proibidos. Deve ser previsto um processo judicial completo e um recurso, com o efeito de qualquer suspensão ou dissolução ficando suspensos durante o recurso.

81 African Commission Guidelines, para.34(a)-(b).

82 African Commission Guidelines, para.47.

83 African Commission Guidelines, para.48(b).

84 Venice Commission Guidelines, para.178.

85 African Commission Guidelines, para.58.

86 *E.g.* U.N. Human Rights Committee, Korneenko et al. v. Belarus, U.N. Doc. CCPR/C/88/D/1274/2004, para.7.6 (finding that dissolving an association because of deficiencies in its documentation was disproportionate); U.N. Human Rights Committee, Belyatsky et al. v. Belarus, U.N. Doc. CCPR/C/90/D/1296/2004, para.7.5 (dissolving an association because of technical violations of legal procedures governing election observation was disproportionate); U.N. Human Rights Committee, Kungurov, para.8.6 (denying registration because of defects in an association's application materials was disproportionate).

87 African Commission Guidelines, para.58.

88 Venice Commission Guidelines, para.239.

89 Venice Commission Guidelines, para.244.

90 *E.g.* Korneenko, *supra*; Belyatsky, *supra*.

v. Artigo 36: Causas e Extinção

O artigo 36 prevê que "As Organizações Não Governamentais Nacionais Reconhecidas deixarão de existir [...] por decisão da entidade competente para o reconhecimento."

Pelos seus termos, o Artigo 36 confere um poder arbitrário e sem restrições para dissolver uma organização por qualquer razão ou por nenhuma razão, sem qualquer tipo de processo judicial ou revisão judicial. Isso constitui uma violação gritante das normas regionais e internacionais. As Diretrizes da Comissão Africana declaram que:

A suspensão ou dissolução de uma associação pelo estado só pode ser aplicada quando tenha havido uma violação grave do direito nacional, em conformidade com o direito regional e internacional em matéria de direitos humanos, e como último recurso. **A suspensão só pode ser tomada após ordem judicial, e a dissolução apenas após um procedimento judicial completo e esgotamento de todos os mecanismos de recurso disponíveis. Tais decisões serão tornadas públicas e determinadas com base em critérios jurídicos claros, em conformidade com o direito regional e internacional em matéria de direitos humanos.**⁹¹

Obviamente, o procedimento arbitrário delineado no Artigo 36 não contém nenhuma das salvaguardas necessárias.⁹²

As Diretrizes da Comissão de Veneza também exigem que a dissolução ocorra apenas em circunstâncias excepcionais, quando uma violação por parte de uma organização dê origem a ameaças graves à segurança nacional ou à democracia. Mesmo nessas circunstâncias, a dissolução só pode ser imposta por decisão de uma autoridade judicial.⁹³



Recomendação: O artigo 36 deverá ser revisto para prever que a dissolução seja um recurso excepcional que só pode ser imposto quando uma organização comete uma violação grave da lei nacional, criando um perigo que não possa ser remediado por qualquer sanção menor. Ele deve ainda prever que a dissolução só pode ser imposta após uma audiência por um tribunal imparcial, cuja decisão seja pública e sujeita a recurso, ficando qualquer decisão sobre a dissolução suspensa durante a pendência do recurso.

vi. Artigo 46: Autorização e Registro

O artigo 46 prevê, "A autorização e registro de Organizações Não-Governamentais Estrangeiras estarão sujeitos a regulamentos específicos."

Essa disposição é inconsistente com a recomendação do Relator Especial das Nações Unidas sobre os Direitos à Liberdade de Reunião e de Associação, que declarou que as associações estrangeiras, tal como as associações nacionais, devem poder adquirir personalidade jurídica através de um procedimento de notificação em vez de um procedimento de aprovação.⁹⁴



Recomendação: O artigo 46 deverá ser revisto para prever que as ONGs estrangeiras possam adquirir personalidade jurídica fornecendo um conjunto (razoável) de documentos exigidos às autoridades competentes.

91 African Commission Guidelines, para.58 (emphasis added).

92 See also *id.*, p.8, Fundamental Principle VII.

93 Venice Commission Guidelines, para.239. See also Korneenko, *supra*; Belyatsky, *supra*.

94 U.N. Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council, Best practices that promote and protect the rights to freedom of peaceful assembly and of association, U.N. Doc. A/ HRC/20/27, 21 May 2012, para.59.

vii. Artigo 52(5): Deveres das Organizações Não-Governamentais Estrangeiras

O Artigo 52(1)(j) exige, entre outras coisas, que as organizações não governamentais estrangeiras apresentem relatórios trimestrais, semestrais e anuais durante e no fim dos programas e projetos. O artigo 52(5) deixa claro que diferentes relatórios devem ser apresentados a agências nos diferentes níveis de governo.

As Diretrizes da Comissão Africana recomendam que "a apresentação de relatórios anuais é geralmente adequada" e que "os relatórios devem ser exigidos apenas a um único órgão do estado."⁹⁵



Recomendação: O artigo 52(5) deve ser alterado para exigir relatórios anuais a um único órgão do estado.

viii. Artigo 70(2): Coordenação

O Artigo 70(2) estabelece que

As autoridades competentes devem investigar e recolher informações sobre as Organizações Sem Fins Lucrativos, principalmente através de:

- a. cooperação nacional, coordenação e intercâmbio de informações relevantes sobre organizações sem fins lucrativos;
- b. acesso total e imediato a informações relativas à administração e gestão das organizações sem fins lucrativos; e
- c. compartilhamento imediato de informações relevantes entre as autoridades competentes para que possam ser tomadas medidas preventivas ou iniciadas investigações quando existirem suspeitas ou motivos razoáveis para suspeitar que uma Organização Não Governamental nacional ou estrangeira serve de fachada para angariar fundos para uma organização terrorista ou seja utilizada como meio de financiamento do terrorismo.

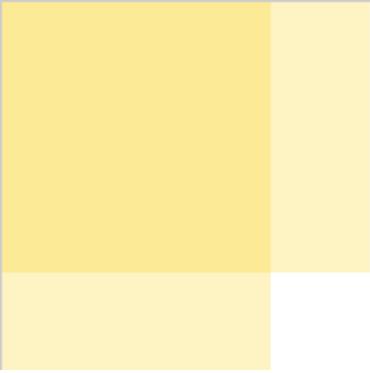
Em suma, o Artigo 70(2) sujeita todas as ONGs a um vigoroso regime de vigilância, com base na ideia de que as ONGs são particularmente propícias a cometer crimes graves. Essa disposição viola a "presunção a favor da legalidade do estabelecimento de associações e dos seus objetivos e atividades[.]"⁹⁶ Ela viola também a proibição de inspeções, exceto em casos de suspeita bem fundamentada, baseada em provas, discutida acima em relação ao Artigo 33. Essa presunção injustificada coloca um fardo indevido sobre a liberdade de associação e terá inevitavelmente um efeito arrepiante sobre o exercício do direito.



Recomendação: O Artigo 70(2) deve ser retirado da Lei.

⁹⁵ African Commission Guidelines, para.48(a) and fn.36.

⁹⁶ Venice Commission Guidelines, para.26.



■ V. CONCLUSÃO

A Lei falha em defender a essência e o espírito das normas internacionais e regionais de direitos humanos que protegem a liberdade de associação. Ela viola a essência destas proteções ao colocar fardos indevidos sobre a criação de organizações, sujeitando-as a uma vigilância excessiva e prevendo uma ação arbitrária do estado para dissolver organizações ou para nunca autorizar a sua criação em primeiro lugar. Mais fundamentalmente, a Lei viola o espírito das normas, na medida em que o seu objetivo não é promover ao máximo o trabalho associativo das organizações, mas parece ser o de assegurar a máxima supervisão governamental desse trabalho.

Estas deficiências e outras acima descritas fazem com que a Lei viole as obrigações de Moçambique ao abrigo de instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos e viole os próprios requisitos constitucionais de Moçambique. A lei deve ser revista para cumprir as obrigações legais nacionais e internacionais de Moçambique e proteger o direito à liberdade de associação e outros direitos humanos importantes.



AMERICAN **BAR** ASSOCIATION

Center for Human Rights

O Centro de Direitos Humanos da ABA mobiliza advogados para proteger os defensores sob ameaça, proteger as comunidades vulneráveis, e responsabilizar os governos perante a lei.

JUNTE-SE À CONVERSA



humanrights@americanbar.org



[abachr](https://www.facebook.com/abachr)



[@chr_aba](https://twitter.com/chr_aba)



[@JusticeDefend](https://twitter.com/JusticeDefend)

FIQUE CONECTADO

www.americanbar.org/groups/human_rights

