

**CONTRIBUTO PARA A DISCUSSÃO
DA PROPOSTA DE **LEI DAS ORGANIZAÇÕES**
SEM FINS LUCRATIVOS, RECTIUS, DAS
ASSOCIAÇÕES E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS,
COM PERSONALIDADE JURÍDICA**



**“Nos países democráticos, a ciência da associação
é a ciência mãe; o progresso de todos os outros
depende do progresso desta”.**

**CONTRIBUTO PARA A DISCUSSÃO DA PROPOSTA DE LEI DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS
LUCRATIVOS, *RECTIUS*, DAS ASSOCIAÇÕES E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, COM PERSONALIDADE
JURÍDICA**

“Nos países democráticos, a ciência da associação é a ciência mãe; o progresso de todos os outros depende do progresso desta”¹.

Introdução

O direito fundamental de associação, reconhecido no artigo 52 da Constituição da República de Moçambique (**CRM**), constitui um fenómeno sociológico e político – como uma tendência natural dos indivíduos a associar-se, e como instrumento de participação (cfr. art.ºs 73 e 78 da CRM) –, relativamente ao qual as entidades públicas não podem permanecer à margem.

A CRM não é alheia a estas ideias, e com base no princípio da liberdade de organização colectiva, ínsita no princípio do Estado de direito democrático e social (cfr. art.ºs 1 e 3 da CRM), contém regras relativas a associações de relevância constitucional, como os partidos políticos (art.ºs 53, 74, 75, 76, 77, 49, 169/3, 278/2, 279/1, 282/2, 283/2, 289/4 e 5 e 300/1, f) da CRM), os sindicatos (art.º 86 da CRM), as confissões religiosas (art.ºs 12, 54/3 e 300/1, c) da CRM), as associações de consumidores (artigos 92 e 81/2, b) da CRM) e as organizações profissionais (art.º 86 da CRM), entre outras, e, de uma forma geral, define, no seu art.º 52, os princípios comuns a todas as associações.

No essencial, o direito de associação consiste na faculdade de pôr em comum os meios ou esforços individuais para um qualquer fim, que não prejudique os direitos de outrem ou a sociedade.

Sendo um direito originário, que resulta da própria natureza humana, por força do art.º 43 da CRM, deverá ser lido em harmonia com o art.º 20.º da Declaração Universal dos Direitos do

¹ Tradução livre de “*Dans les pays démocratiques, la science de l’association est la science mère ; le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là*”. ALEXIS DE TOCQUEVILLE: *De la démocratie en Amérique*, Pagnerre, 1848, tome 3, p. 221.

Homem (DUDH), segundo o qual: “Toda a pessoa tem direito à liberdade de [...] associação pacífica[s]”.

Mas a Constituição vai mais longe, ao reconhecer que toda a pessoa (lido em harmonia com o *supra* citado art.º 20.º da DUDH, com os art.ºs 35 e 44 da CRM, e com o art.º 4/1 da Lei n.º 5/93, de 28 de Dezembro, que aprova o Regime Jurídico do Cidadão Estrangeiro (RJCE)²), não apenas têm o direito de se juntar em associação (*lato sensu*), para perseguir e alcançar os seus próprios interesses enquanto grupo (liberdade de associação e liberdade de fins pacíficos, cfr. art.º 52/1 da CRM), e o direito das associações a organizar-se e a prosseguir livremente a sua actividade (autonomia, o que implica, necessariamente, auto-organização e auto-gestão, cfr. art.º 52/2 da CRM), mas também que este tipo de organizações sociais desempenham um importante papel na “promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida pública” (enquanto direito de participação política, cfr. art.º 78/1 da CRM), fazendo-os cientes dos seus direitos e liberdades, e deveres, numa palavra, na “educação para a cidadania” – por vezes “incómoda” para os poderes instituídos – sendo este um dos principais papéis que as “organizações sociais” (*lato sensu*), desempenham no contexto democrático e social actual.

I. AS MARGENS DO PROBLEMA

1. O conceito de associação

² A referida norma reconhece ao cidadão estrangeiro que resida ou que se encontre em território nacional, o gozo “dos mesmos direitos e garantias”, e estabelece a sua sujeição “aos mesmos deveres que o cidadão moçambicano”, excluindo, naturalmente, desta equiparação, agora nos termos do n.º 3 do citado art.º 4 do RJCE, os “direitos políticos”, e os “demais direitos e deveres expressamente reservados por lei ao cidadão nacional”.

O conceito de associação³, é dificilmente dissociável dos “princípios privatísticos da liberdade e da autonomia da vontade”⁴. Neste quadro, apontam-se às associações privadas os seguintes traços essenciais: (1) criação por livre vontade colectiva dos interessados (*pactum associationis*); (2) faculdade de associações concorrentes; (3) autodissolução livre; (4) impossibilidade de dissolução administrativa; (5) fins livremente escolhidos; (6) liberdade de prossecução de funções; (7) filiação voluntária; (8) auto-organização; (9) autonomia disciplinar; (10) poder normativo no âmbito da autonomia negocial privada; (11) controlo judicial cível; (12) responsabilidade civil privada; (13) independência face ao Estado⁵.

Explicando melhor o sentido e alcance deste último ponto, a independência face ao Estado, no essencial, convoca dois corolários essenciais: (14) o Estado (de Direito) não pode interferir na constituição das associações⁶, desde que, naturalmente, estas não revistam a natureza de “associações armadas de tipo militar ou paramilitar”, e não se destinem a promover “a violência, o racismo, [ou] a xenofobia” e não se proponham a prosseguir “fins contrários à lei”, aqui interpretada como lei em sentido lato que inclui, necessariamente, a Constituição enquanto norma fundamental (cfr. art.º 52/3 da CRM)⁷; (15) o Estado não pode intrometer-se na vida interna das associações, o que implica uma efectiva autonomia estatutária (direito de auto-organização), e adopção de um regime jurídico que faça depender a suspensão ou dissolução involuntária das associações, exclusivamente, de decisão judicial expressa (reserva de decisão judicial, ou princípio da jurisdicionalidade), transitada em julgado, conquanto se verifique alguma causa de extinção expressamente prevista na lei (princípio da tipicidade)⁸.

³ Cfr., por todos, o conceito acolhido em Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, adoptadas na 60.ª Sessão Ordinária da Comissão realizada em Niamey, Níger, de 8 a 22 de Maio de 2017, na sequência da Resolução 319 (LVII) 2015, que ordenou ao Grupo de Estudo sobre Liberdade de Associação e Reunião para que desenvolvessem as referidas orientações, sob a supervisão do Relator Especial sobre Defensores de Direitos Humanos em África, p. 10: “Uma associação é um organismo organizado, independente, sem fins lucrativos, baseado no agrupamento voluntário de pessoas com interesse, actividade ou propósito comum”.

⁴ JOÃO PACHECO DE AMORIM: *A liberdade de escolha da profissão de advogado*, Coimbra Editora, Coimbra, 1992, p. 36; cfr. CARLOS ALBERTO DA MOTA PINTO: *Teoria Geral do Direito Civil*, 4.ª Edição, por António Pinto Monteiro e Paulo Mota Pinto, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp 95 ss.

⁵ VITAL MOREIRA: *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, p. 399.

⁶ Em contraponto, cfr. o “Estado de não direito” ... Canotilho

⁷ Kelsen... “Grundnorm”

⁸ JOÃO ZENHA MARTINS: *Das Associações sem personalidade Jurídica*, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 43-44.

Estes elementos essenciais do conteúdo do direito de associação, manifestam-se, depois, em quatro dimensões: (1) na liberdade de criação de associações e de filiação nas já criadas; (2) na liberdade de não se associar e deixar de pertencer a uma associação; (3) na liberdade de organização interna e funcionamento, sem interferência externa, proscrevendo-se, desde logo, qualquer sistema de controlo preventivo; e (4) num conjunto de faculdades dos associados considerados individualmente face às associações a que pertencem.

Este núcleo, que delimita aquilo que podemos considerar o “conteúdo essencial do direito” de associação⁹, aqui interpretado, por defeito, no sentido de “preservação do conteúdo institucional do direito fundamental”¹⁰, assume-se como um “ultimo reduto”, sem o qual o direito de associação “deixa de ser aquilo a que a norma fundamental se refere”, ou, dito de outra forma, um conjunto de características sem as quais, se operaria uma “transmutação” do direito de associação, que passaria a ser uma outra coisa distinta¹¹.

Por outro lado, a ilicitude das associações – associações armadas de tipo militar ou paramilitar e as que promovam a violência, o racismo, a xenofobia ou que prossigam fins contrários à lei – cuja tipificação compete à legislação penal, constitui o limite intransponível de proteção do direito de associação.

2. O conceito “sem fins lucrativos”

Importa, neste ponto, precisar o sentido e alcance do conceito “sem fins lucrativos”.

A definição que consta do glosário da PdL, “pessoa física ou jurídica ou organização que se envolva primariamente em levantar ou distribuir verbas para fins de caridade, religiosos, culturais, educacionais, sociais ou fraternais, ou para o desenvolvimento de outros tipos de ‘boas obras’”, é claramente reducionista, porque se circunscreve à sua vertente filantrópica daquilo que

⁹ PETER HÄBERLE: *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales* (versãocastelhana de *Die Wesensgehaltsgarantie des Artikel 19 Abs. 2 Grundgesetz*), Dykinson, Madrid, 2003, pp. 217 ss.

¹⁰ JORGE REIS NOVAIS: *As restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 779-798. Pronunciando-se, também, no sentido de garantia institucional v. PETER HÄBERLE: *La Garantia del Contenido Esencial*, p. 219.

¹¹ L. PAREJO ALFONSO: “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional”, *apud* CARLOS BERNAL PULIDO: *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 404.

pode ser uma associação¹².

As organizações sem fins lucrativos, *i.e.*, fundações, cooperativas, sindicatos, ..., e as associações em particular abrangem as organizações filantrópicas, mas não esgotam aí a sua finalidade e a sua actuação. Parece evidente, que uma organização sem fins lucrativos “não está forçada a apresentar sistematicamente prejuízos ou resultados nulos no final de cada exercício; pode obter variações patrimoniais positivas”, e paga impostos por isso!

Ou seja, a organização sem fins lucrativos “pode ter lucro, se por lucro entendermos aquele excedente das receitas sobre os custos reais de produção que é repercutido num incremento do património da associação. O que sucede, em virtude do princípio em apreço, é que esses lucros não podem ser distribuídos: devem permanecer no património da associação para serem utilizados no âmbito das actividades de produção de bens ou de prestação de serviços que integram o objecto da associação”¹³.

Por isso, em bom rigor, “sem fins lucrativos”, significa não ter como objetivo principal a obtenção de lucros, mesmo que possam ser exercidas atividades económicas. Se uma organização sem fins lucrativos gerar lucro, este é investido na organização para a consecução dos seus objetivos e não é distribuído entre membros, fundadores ou quaisquer outras entidades privadas¹⁴.

3. Associações e preservação do Estado de Direito democrático

¹² E nós sabemos que podem existir – e existem –, outras, nomeadamente: Associações Políticas, Juvenis, de Estudantes, de Pais, de Defesa do Consumidor, de Defesa do Ambiente, Religiosas, de Solidariedade Social, Mutualistas, de Mulheres, de Educação Popular, Sindicais, de Empregadores, Desportivas, Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento, Associações de Família, de Agricultores, de Caçadores, de Centros de Cultura e de Desporto, de Comunidades Estrangeiras, de Pessoas Portadoras de Deficiências, de Desenvolvimento Regional, de Câmaras de Comércio e Indústria, de Defesa do Património, de Profissionais, Empresariais, de Defesa dos Utentes de Saúde, Internacionais, de Trabalhadores, de Gestão Coletiva do Direito de Autor e dos Direitos Conexos, de Defesa dos Investidores em Valores Imobiliários....

¹³ PAULO VIDEIRA HENRIQUES: “O Regime Geral das Associações”, in AA.VV., *Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977*, Volume II, a Parte Geral do Código e a Teoria Geral do Direito Civil, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 271-303 (p. 289). Sobre a noção de lucro cfr., por todos, A. FERRER CORREIA: *Lições de Direito Comercial*, Vol. II, *Sociedades Comerciais, Doutrina Geral*, com a colaboração de Vasco Lobo Xavier, Manuel Henrique Mesquita, José Manuel Sampaio Cabral e António A. Caeiro, Coimbra, 1968, p. 9; V. LOBO XAVIER, *Sociedades comerciais* (Lições aos alunos de Direito Comercial do 4.º ano jurídico), Coimbra, 1987, pp. 23-24.

¹⁴ A concessão do estatuto de utilidade pública não constitui uma condição necessária para considerar que uma organização é de natureza não lucrativa. No entanto, quando é concedido o estatuto de utilidade pública, considera-se que a organização é sem fins lucrativos.

É também inegável, a importância das associações para a preservação do Estado de Direito democrático. As associações permitem que os indivíduos se reconheçam nas suas convicções, prossigam activamente os seus ideais, realizem tarefas úteis, encontrem o seu lugar na sociedade, se façam ouvir, exerçam alguma influência e tragam mudanças. Ao organizarem-se em associação, as pessoas em geral, e os cidadãos em particular, dotam-se de meios mais eficazes para transmitirem as suas opiniões sobre os diferentes problemas da sociedade aos decisores políticos.

O reforço das estruturas democráticas na sociedade resulta no reforço de todas as instituições democráticas e contribui para a preservação da diversidade cultural.

Isso mesmo é reconhecido no art.º 78/1 da CRM, que este tipo de organizações (sociais) desempenham um importante papel na “promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida pública”, a que o n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que “contribuem para a realização dos direitos e liberdades dos cidadãos, bem como para a elevação da consciência individual e colectiva no cumprimento dos deveres cívicos”, numa palavra, na educação para a cidadania.

Nesse sentido, o legislador deve estar especialmente consciente, ao regular o direito de associação, do mandato contido nos artigos 1 e 3 da Constituição, de que deriva directamente a configuração do Estado moçambicano como social e democrático do direito.

É neste quadro legislativo que se chama a atenção para a tarefa atribuída às entidades públicas de facilitar a participação dos cidadãos em todas as esferas sociais (ao invés de as “restringir!”). Esta filosofia deverá perpassar todo o texto legislativo, uma vez que um dos instrumentos decisivos para que a participação seja real e eficaz é a existência de um associativismo vigoroso.

Isto deve ser compatível com o respeito pela liberdade de associação e pela não interferência no seu funcionamento interno, de modo que, a pretexto de formas de promoção de intervencionismo, ou de dirigismo estatal, contrárias à nossa Constituição, não possam ser acolhidas¹⁵. O mesmo se diga de qualquer tentativa “peregrina” de adoptar um regime jurídico para as associações “incómodas”, que faça depender a suspensão ou dissolução involuntária das associações, de decisão administrativa!

¹⁵ STELA SANTOS: “anotação ao art.º 78 da CRM”, no prelo.

4. Âmbito de proteção do direito de associação

O direito de associação projecta o seu âmbito de proteção numa perspetiva dupla: (1) por um lado, como um direito das pessoas no domínio da vida social, e, (2) por outro, como capacidade das próprias associações para o seu funcionamento. Neste sentido, o art.º 52/1 e 2 da CRM reconhece o chamado direito positivo de associação, ou seja, o direito individual dos cidadãos de constituírem livremente associações sem impedimentos e sem imposições do Estado, bem como o direito de se filiarem em associações já constituídas¹⁶; o n.º 2 reconhece a liberdade da associação, enquanto direito da própria associação a organizar-se e a prosseguir livremente a sua actividade¹⁷.

A lei a aprovar, ao longo da sua articulação e sistemática, deverá desenvolver expressamente estas duas facetas, sem perder de vista, também, a necessária harmonização com outros princípios e regras constitucionais, relevantes instrumentais para garantia do direito fundamental de associação, nomeadamente, e sem ser exaustivo: o conteúdo do direito à liberdade de associação, enquanto direito civil (art.º 52 da CRM), o conteúdo do direito à liberdade de associação, enquanto direito de participação política (art.º 78 da CRM), os direitos à autonomia privada e à liberdade contratual (art.ºs 70 e ss e 405 do CC, *ex vi* art.º 42 da CRM), os direitos à liberdade de pensamento, de consciência, de opinião e de expressão (art.ºs 48 e 54 da CRM), e o direito de propriedade (art.º 82 da CRM), devidamente enquadrados, pelos princípios da universalidade (art.º 35 da CRM), da igualdade e da não discriminação (art.ºs 35 44 da CRM), da proporcionalidade (art.ºs 3 e 56/2 da CRM), da jurisdicionalidade e da tutela jurisdicional efectiva (art.ºs 62, 79 e 252/3 da CRM), enquanto corolários lógicos do princípio da separação de poderes (art.º 134 da CRM).

No que diz respeito à primeira, deverão ser expressamente acolhidos os seus aspectos positivos, como a liberdade e a vontade na constituição de associações, paralelamente à previsão da titularidade do direito de constituir de associações, sem prejuízo das condições estabelecidas para o seu exercício pela *lege ferenda*, e dos direitos inerentes ao estatuto de associado; e

¹⁶ Implícito nesta liberdade positiva, a liberdade negativa: o direito do cidadão de não entrar numa associação, bem como o direito de sair dela.

¹⁷ “As organizações sociais e as associações têm direito de prosseguir os seus fins, criar instituições destinadas a alcançar os seus objectivos específicos e possuir património para a realização das suas actividades, nos termos da lei”.

negativos, o que implica que ninguém pode ser forçado a aderir a uma associação ou permanecer no seu seio.

A segunda deverá incluir a capacidade de as associações que queiram adquirir personalidade jurídica como pessoas colectivas se registarem no registo correspondente, sem qualquer sistema de controlo preventivo; para estabelecer a sua própria organização no âmbito da lei; para a realização de actividades destinadas ao cumprimento dos seus objetivos no âmbito da Constituição; e, por último, mas não menos importante, a não sofrer qualquer interferência por parte das entidades públicas, excepto nas questões que possam ser determinadas pela necessidade de concordância prática com outros direitos, liberdades, ou interesses protegidos pela Constituição, que devam ser protegidas no mesmo plano, *i.e.*, ao mesmo tempo e nível que o direito de associação, sempre regidas pelo princípio da proporcionalidade (cfr. art.º 56/2 e 3 da CRM), e tendo em consideração o já referido núcleo essencial do direito de associação: o direito de associação é, fundamentalmente, um direito negativo, um direito de defesa, sobretudo perante o Estado, proibindo a intromissão deste, seja na constituição de associações (não podendo ele constituí-las, nem impedir a sua criação), seja na sua organização e vida interna (liberdade estatutária, liberdade de selecção de dirigentes, etc.).

5. Tipos de associações

É preciso perceber, neste ponto, que o registo e a aquisição de personalidade jurídica não são um elemento constitutivo do conceito de associação, enquanto organização “independente, sem fins lucrativos, baseado[a] no agrupamento voluntário de pessoas com interesse, actividade ou propósito comum”, reconhecido no art.º 52 da CRM. “Essa associação pode ser formal (*de jure*) ou informal (*de facto*)”¹⁸.

¹⁸ Cfr. por todos, o conceito acolhido em Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 1, p. 10: “Uma associação é um organismo organizado, independente, sem fins lucrativos, baseado no agrupamento voluntário de pessoas com interesse, actividade ou propósito comum”.

A diferença consiste, em que uma associação formal é uma associação registada, do que resulta a sua personalidade jurídica, e conseqüente separação patrimonial¹⁹; enquanto uma associação informal (de facto) é uma associação não registada, que conseqüentemente, não tem personalidade jurídica, mas que, no entanto, tem alguma forma ou estrutura institucional²⁰.

Ambas as realidades – formais e informais – integram a sociedade civil, para efeitos dos artigos 52 e 78 da CRM²¹.

Neste sentido, a legislação civil em vigor entre nós prevê três tipos ou modelos de associação. Neste quadro, os sujeitos podem constituir a sua associação à luz da alternativa que representem mais conveniente aos seus interesses; isto é: (a) podem limitar-se a uma comissão especial (cfr. os artigos 199 a 201 do CC)²²; (b) podem instituir uma associação não reconhecida, *i.e.*, sem personalidade jurídica (cfr. os artigos 195 e ss do CC)²³; e podem, igualmente, (c) desde que se mostrem observados os requisitos da lei (cfr. os artigos 167 e ss do CC e Lei nº 8/91, de 18 de julho)²⁴, constituir uma associação com personalidade jurídica²⁵.

As diferenças entre as alternativas residem, fundamentalmente, nas soluções legais estabelecidas no plano das relações com terceiros: cada um dos três modelos de associação contém respostas específicas às várias questões relacionadas com a responsabilidade por dívidas e com a separação de patrimónios.

A análise comparativa permite concluir, que a matéria está sistematizada (sistema externo) por um critério que estabelece uma conexão causal entre a obtenção da personalidade jurídica e

¹⁹ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 1.a, p. 10: “Uma associação formal (de jure) é uma associação que tem personalidade jurídica”.

²⁰ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 1.b, p. 10: “Uma associação informal (de facto) é uma associação que não tem personalidade jurídica, mas que, no entanto, tem alguma forma ou estrutura institucional”.

²¹ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 2, p. 10: “A sociedade civil consiste em associações formais e informais independentes do Estado, através das quais os cidadãos podem perseguir propósitos comuns, participar da vida política, social e cultural das suas sociedades e estar envolvidos em todas as questões relativas à política pública e aos assuntos públicos”

²²

²³

²⁴ Complementada pelo Decreto n.º 55/98, de 13 de Outubro, que “cria o quadro legal que define os critérios da autorização, objectivos a atingir e mecanismos da actuação das Organizações Não-Governamentais Estrangeiras”, e pelo Decreto n.º 37/2000, de 17 de Outubro, referente à atribuição do estatuto de utilidade pública.

²⁵ Compare-se, nomeadamente, o disposto no artigo 200 (comissões especiais) e nos artigos 196 e 198 (associações sem personalidade jurídica); na sistematização do Código, estas regras são apresentadas como uma consequência da falta de personalidade jurídica da associação (cfr. o disposto no artigo 199 e no artigo 195 do CC).

a produção de efeitos jurídicos que se traduzem na separação patrimonial plena da associação (pessoa colectiva). À ausência de personalidade colectiva da associação, o Código liga regras mais gravosas, para os associados, sobretudo em matéria de responsabilidade por dívidas. Trata-se, como afirmado, de normas imperativas.

Em síntese: por um lado, no plano dos efeitos *erga omnes*, a lei civil estabelece diferenças entre os vários modelos associativos; cada um dos três modelos de associação contém respostas específicas às várias questões relacionadas com a responsabilidade por dívidas e com a separação de patrimónios; só a associação personificada é alvo de um regime de separação patrimonial plena²⁶.

Por outro lado, em matéria de organização e funcionamento, embora o assunto seja regulado uma única vez, na secção das associações personificadas, alguns dos preceitos foram inicialmente dotados de uma natureza "híbrida", com duas faces - imperativa se a associação adquirisse personalidade, supletiva no caso contrário. Somos de parecer que o intérprete deve pôr cobro a esta discriminação anacrónica, mediante uma interpretação actualista dos preceitos em causa, para o que deve recorrer, se necessário, aos apoios constitucionais.

Desta perspectiva, embora não se conteste o relevo teórico e prático da análise dos vários tipos ou modelos de associação, o padrão de referência da análise subsequente é, unicamente, o regime da associação com personalidade jurídica.

Em suma, com esta Lei, deve-se pretender ultrapassar as actuais normas pré-constitucionais tomando como critérios fundamentais a estruturação democrática das associações e a sua ausência de fins lucrativos, bem como garantir a participação das pessoas nas mesmas, e a participação do associações na vida social e política, num espírito de liberdade e pluralismo, reconhecendo, por sua vez, a importância das funções que desempenham enquanto agentes sociais de mudança e transformação social, de acordo com o princípio da subsidiariedade, e da concretização dos artigos 52 e 78 da CRM.

6. Direito de associação e garantias jurisdicionais

²⁶ PAULO VIDEIRA HENRIQUES: "O Regime Geral das Associações", p. 284.

A *lege ferenda*, deverá prever, ou pelo menos não as retirar, sob pena de inconstitucionalidade material, garantias jurisdicionais, sem as quais o exercício do direito de associação pode tornar-se uma mera declaração de princípios. A aplicação dos procedimentos especiais para a proteção dos direitos fundamentais do indivíduo, correspondentes em cada ordem jurisdicional, não constitui qualquer dúvida, em todos os aspectos que constituem o conteúdo essencial do direito de associação.

O art.º 52 da CRM está igualmente sujeito ao desenvolvimento, estabelecendo os fundamentos para a suspensão e dissolução judicial das associações; e, no que diz respeito à protecção, em processos ordinários, das ordens de jurisdição contencioso-administrativa e civil, a lei não deverá alterar, na sua essência, a situação pré-existente, os princípios da jurisdicionalidade e da tutela jurisdicional efectiva (art.ºs 62, 79 e 252/3 da CRM), enquanto corolários lógicos do princípio da separação de poderes (art.º 134 da CRM).

7. Instrumentos normativos a ter em conta

- a. Constituição da República de Moçambique (**CRM**);
- b. Art.º 20.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (**DUDH**) e art.º 10.º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (**CADHP**), enquanto padrão interpretativo e integrador em matéria de direitos fundamentais, por força do art.º 43 da CRM;
- c. Art.º 22.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (**PIDCP**)²⁷;
- d. Regime legal actual: Artigos 167 e seguintes do Código Civil; e Lei nº 8/91, de 18 de julho, que regula o direito a livre associação. Complementada pelo Decreto n.º 55/98, de 13 de Outubro, que “cria o quadro legal que define os critérios da autorização, objectivos a atingir e mecanismos da actuação das Organizações Não-Governamentais Estrangeiras”, e pelo Decreto n.º 37/2000, de 17 de Outubro, referente à atribuição do estatuto de utilidade pública.

²⁷ Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966. Entrada em vigor na ordem internacional: 23 de Março de 1976, em conformidade com o artigo 49.º. Ratificado por Moçambique em 12 de Dezembro de 1991 (Resolução n.º 5/91, publicado no BR n.º 50, Supl. de 12 de Dezembro de 1991). Fonte: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html> (2006-05-15)

- e. Acórdão do Conselho Constitucional nº 7/CC/2017, de 31 de outubro. Segundo o qual, a matéria relativa ao exercício do direito de associação está, desde a revisão constitucional de 2004, submetida a uma “reserva da Constituição”, o que “pressupõe que determinadas matérias essencialmente relativas ao estatuto jurídico do político não devem ser tratadas pelo legislador ordinário, mas sim pela Constituição”²⁸; e ao princípio da reserva de autorização constitucional expressa, em sede de restrição do direito da associação (art.º 56/3 da CRM)²⁹.
- f. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos³⁰.
- g. Recomendação 8, do Grupo de Ação Financeira (**GAFI**)³¹.

Neste ponto, é preciso ter presente o valor jurídico destes dois últimos instrumentos, as Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e a Recomendação 8 do GAFI.

Tópicamente:

O direito internacional dos direitos humanos encontra acolhimento expresso por via da afirmação de que a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos devem funcionar como parâmetro de interpretação e integração dos direitos fundamentais consagrados na Constituição. Têm por isso valor supraconstitucional por força do art.º 43 CRM³².

Já o direito internacional convencional foi colocado pela CRM no mesmo patamar hierárquico dos actos normativos da Assembleia da República ou do Governo. Estes, de acordo com o art.º 143 da CRM, incluem actos legislativos (leis da Assembleia da República e decretos-leis do

²⁸ Cfr. o Acórdão do Conselho Constitucional nº 7/CC/2017, p. 11.

²⁹ Cfr. o Acórdão do Conselho Constitucional nº 7/CC/2017, p. 11.

³⁰ Adoptadas na 60.ª Sessão Ordinária da Comissão realizada em Niamey, Níger, de 8 a 22 de Maio de 2017, na sequência da Resolução 319 (LVII) 2015, que ordenou ao Grupo de Estudo sobre Liberdade de Associação e Reunião para que desenvolvessem as referidas orientações, sob a supervisão do Relator Especial sobre Defensores de Direitos Humanos em África.

³¹ O mandato do GAFI consiste em estabelecer normas e promover a implementação efetiva de medidas legais, medidas regulatórias e operacionais para combater o desvio de capitais, o financiamento do terrorismo, o financiamento da proliferação de armas, bem como outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional.

³² ANTÓNIO LEÃO: Anotação ao art.º 43 da CRM, no prelo.

Governo), regulamentares (decretos do Governo) e políticos (moções e resoluções da Assembleia da República)³³.

E qual é o valor jurídico destas recomendações?

Quanto à sua natureza jurídica, são “actos concertados não convencionais” (*soft law*). Diferentemente dos tratados, que são obrigatórios para os Estados contratantes, estes actos concertados não convencionais não o são. Isto é um elemento da própria definição de uns e de outros³⁴. Sendo certo que, “Os principais impulsos externos que deram origem a alterações legislativas na ordem jurídica moçambicana têm provindo de instrumentos de *soft law* adotados por instâncias internacionais de controlo político do respeito dos direitos humanos, como foi o caso das recomendações da CADHP³⁵ e do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas³⁶, estes actos não têm força obrigatória.

Olhando para o texto que se nos apresenta, a PdL, tomou a leitura da recomendação do GAFI como “Bíblia”, da qual se fez uma leitura, salvo o devido respeito, “fundamentalista”: foi para lá das recomendações do GAFI na PdL (e no art.º 59 da Lei n.º 11/2022, de 7 de julho); ignorou em absoluto, como se verá ao longo do texto, as Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

A título de exemplo, as Recomendações do GAFI, na sua Recomendação 8, quanto aos especiais deveres prudenciais, apenas os recomenda, em relação às “ONL que representem: (i) uma

³³ Uma vez que os tratados e os acordos se distinguem por terem como objeto, respetivamente, matérias que são reguladas internamente por ato legislativo e regulamentar, por força do princípio *lex posterior derogat lex priori* os tratados não prevalecem sobre leis ou decretos-lei e os acordos não prevalecem sobre leis, decretos-leis ou decretos do Governo que tenham iniciado a sua vigência em momento posterior. FRANCISCO PEREIRA COUTINHO: “Os Tribunais Moçambicanos e o Direito Internacional Público”, in Francisco Pereira Coutinho/ Jorge Bacelar Gouveia, *O Direito Internacional Público nos Direitos de Língua Portuguesa*, Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2018, disponível em <http://cedis.fd.unl.pt/blog/project/o-direito-internacional-publico-nos-direitos-de-lingua-portuguesa/>.

³⁴ CARLOS BLANCO DE MORAIS: *Direito Internacional Público*. AAFDL, Lisboa, 2014-2015, p. 276. No mesmo sentido, v. JORGE MIRANDA: *Curso de Direito Internacional Público*, 4.ª Edição, Príncipia, Cascais, 2009, pp. 156-157.

³⁵ O relatório da CADHP relativos ao período compreendido entre 1999 e 2010 pode ser consultado aqui: <http://www.achpr.org/pt/states/mozambique/reports/1-1999-2010/>.

³⁶ Criado pela Resolução da Assembleia Geral da ONU n.º 60/251, de 15 de março de 2006, com o objetivo de promover o respeito e a proteção universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Integra 47 Estados, entre os quais 13 devem ser africanos. De acordo com NÉLSON FERREIRA DA CRUZ, “Proteção dos direitos humanos em Moçambique Realidade ou apenas idealismo?”, in Patrícia Jerónimo (ed.), *Os Direitos Humanos no Mundo Lusófono: o estado da arte*, Observatório Lusófono dos Direitos Humanos, 2015, pp. 123, “(n)a avaliação periódica de 2011, Moçambique aceitou “de bom grado» a maioria das recomendações feitas pelos Estados-Membros e observadores do Conselho de Direitos Humanos”; FRANCISCO PEREIRA COUTINHO: “Os Tribunais Moçambicanos e o Direito Internacional Público”.

parte significativa dos recursos financeiros controlados pelo setor; e (ii) uma percentagem substancial das atividades internacionais do setor”. Ou seja, apenas a essas!

O que é reafirmado pelo Relator Especial das Nações Unidas para os direitos de reunião e associação pacíficas³⁷: “a Recomendação 8 fornece orientação aos Estados sobre as leis e regulamentos que devem ser promulgados para supervisionar e proteger o subconjunto de organizações sem fins lucrativos que foram [previamente] identificados como vulneráveis a preocupações de financiamento do terrorismo “. Em todo o caso, as referidas “medidas devem ser ‘focalizadas e proporcionais’”; o que significa que "um tamanho único", não é uma é uma abordagem adequada, sendo, por isso, excessiva e não racional (ineficiente) (cfr. art.º 56/2 da CRM).

Por outro lado, quando quando o GAFI recomenda deveres de informação ao público, e essa informação pode ser disponibilizada através das plataformas digitais, que é consabido, todas as grandes associações, a que alude a recomendação do GAFI, disponibilizam, para divulgação ao público das suas actividades. Sem necessidade de entregar, seja a quem for, “administrativizando” o exercício do direito de associação.

A PdL em análise, e o art.º 59 da Lei n.º 11/2022, de 7 de julho, impõem um conjunto de constrangimentos a todos, sem cuidar da dimensão da associação em causa, ou do volume volume de transações.

Consequentemente, a proposta legislativa, a ser aprovada com carácter geral (e o art.º 59 da Lei Lei n.º 11/2022), para além de violarem o direito á autonomia das associações privadas, viola também os princípios da igualdade e da não discriminação, e o princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade, e racionalidade, do art.º 56/2 da CRM).

³⁷ Mandates of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association; the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression; the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders and the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-freedom-of-assembly-and-association> (acesso em 19.02.2021)

II. Análise da Proposta de Lei das Organizações Sem Fins Lucrativos (PdL)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei n.º /2022

de de

Havendo necessidade de se estabelecer o regime jurídico das Organizações Sem Fins Lucrativos à nova realidade do país e a actual conjuntura político-social e económica, em conformidade com os padrões normativos internacionais sobre a matéria, determinando o seu mecanismo e procedimentos de actuação que tornam o direito a livre associação passível de ser exercitado e no respeito pelos demais princípios e direitos constitucionalmente estabelecidos, no uso da competência que lhe é conferida pelo n.º 1 do artigo 178 da Constituição da República, a Assembleia da República determina:

Comentário:

a. Da designação do objecto a regular

Não existe nenhuma razão para que a noção constitucional de associação se afaste da noção corrente no Direito Internacional de Direitos Humanos, e do Direito Civil, ou seja, uma organização de pessoas (o que as distingue das fundações), sem fins lucrativos (o que as distingue das sociedades).

Menos ainda para que a designação legal se afaste, agora, das designações constitucionais de associação e organização social, para agora “a coisa” deixar de se chamar o que é, para passar a

designar-se por uma das suas características: “organizações sem fins lucrativos”, noção que, depois, nem sequer esgota a panóplia das organizações sem fins lucrativos (cfr. o art.º 2/3 da PdL)³⁸, que depois, em dado momento (cfr. o art.º 5 da PdL) é substituída por uma classificação entre (a) “Organizações Não-governamentais Nacionais”, e (b) “Organizações Não-Governamentais Estrangeiras”, que igualmente, não esgota, a panóplia de “Organizações Não-Governamentais”, já que esta engloba também uma vasta panóplia de realidades. Ou seja, esta PdL, que, pretensamente trata de “Organizações Sem Fins Lucrativos”, que depois adoptam a terminologia de “Organizações Não-Governamentais”, afinal apenas trata de “Associações” e, ainda assim, não de todas as associações! Salvo o devido respeito, uma espécie de “burla de etiquetas”.

É essa, de resto, a designação adoptada pelos instrumentos jurídicos regionais relevantes, em matéria de direitos humanos³⁹: associações.

E não se acene com a designação ampla da recomendação 8 do GAFI, porque aí, abrange-se todo o tipo de organizações sem fim lucrativo, nada a criticar. Mas no âmbito da PdL, tal não acontece, já que de acordo com o n.º 3 do art.º 2 (âmbito), são excluídas todas as outras organizações sem fins lucrativos privadas, ou seja, as fundações, as cooperativas, e as associações recreativas, culturais, desportivas, religiosas. O que é que sobra relativamente às organizações sem fins lucrativos privadas? Apenas as associações (e os sindicatos).

Por conseguinte, mais curial seria manter neste âmbito a designação de “associações” em geral, e “organizações sociais”, em particular, já que são essas as figuras concretamente reconhecidas e garantidas pela Constituição e pelos instrumentos de Direito Internacional a que o Estado moçambicano está vinculado, em matéria de Direitos Humanos.

E não “afunilar” este assunto como se esta PdL fosse uma proposta de regulamento sobre prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo.

b. A alegada “conformidade com os padrões normativos internacionais sobre a matéria”

³⁸ “São excluídas da presente Lei as associações públicas, recreativas, culturais, desportivas, religiosas, fundações, cooperativas e institutos de natureza pública”.

³⁹ Cfr., por todos, as Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, *passim*.

Quais são os padrões normativos internacionais sobre a material? Ignora em absoluto as Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Veja-se o que se disse *supra*, pp. 13-14.

c. Determinar o “mecanismo e procedimentos de actuação que tornam o direito a livre associação passível de ser exercitado”.

O exercício do direito á livre associação tem aplicação directa, e é imediatamente vinculante dos poderes públicos (art.º 56/1 da CRM), logo, não precisa de interposição legislativa para ser livremente exercitado! Hoje, em Estado de Direito, não são os direitos fundamentais que giram à volta da lei; é a lei que gira à volta dos direitos fundamentais! É preciso perceber este “giro copernicano”, operado com a transição democrática de 1990.

O que fica aqui enunciado, neste preâmbulo, que repete acriticamente o preâmbulo da Lei n.º 8/91, de 8 de julho, deixa claramente a impressão, que depois se constata, em vários momentos, ao longo do texto da PdL, que se trata de uma lei restritiva, no sentido de limitar posições que, *prima facie*, se incluem no âmbito de protecção do direito fundamental de associação⁴⁰.

O que é de todo inconstitucional, de acordo com a jurisprudência constitucional com força obrigatória geral, expandida no Acórdão do Conselho Constitucional nº 7/CC/2017, de 31 de outubro (cfr. *supra*, p. 12): a matéria relativa ao exercício do direito de associação está, desde a revisão constitucional de 2004, submetida a uma “reserva da Constituição”, o que “pressupõe que determinadas matérias essencialmente relativas ao estatuto jurídico do político não devem ser tratadas pelo legislador ordinário, mas sim pela Constituição”⁴¹; e ao princípio da reserva de autorização constitucional expressa, em sede de restrição do direito da associação (art.º 56/3 da CRM)⁴².

⁴⁰ Sobre o conceito de lei restritiva, e dos seus limites, v. por todos, ROBERT ALEXY: *Teoría de los Derechos Fundamentales* (versão castelhana de *Theorie der Grundrechte*), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 300 ss.

⁴¹ Cfr. o Acórdão do Conselho Constitucional nº 7/CC/2017, p. 11.

⁴² Cfr. o Acórdão do Conselho Constitucional nº 7/CC/2017, p. 11.

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1

(Objecto)

A presente lei estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das Organizações Sem Fins Lucrativos na República de Moçambique.

Comentário:

Diz-se, neste art.º 1 (objecto), que “A presente lei estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das Organizações Sem Fins Lucrativos na República de Moçambique”⁴³.

Contextualizando o problema, á luz da jurisprudência constitucional, se “é verdade que, o legislador constituinte de 1990, atribuía ao legislador ordinário as competências para regular através de lei a matéria sobre o direito a liberdade de associação (nº 2 do artigo 76), o que veio a ser concretizado através da Lei nº 8/91, de 18 de Julho, a posterior revisão constitucional de 2004, em que o constituinte manteve os conteúdos previstos nos nºs 1 e 2 do artigo 76 introduziu, porém, uma nova disposição que agora passou a ser o nº 3 do artigo 52 da CRM, onde se preveem excepções nos seguintes termos: [...] ‘São proibidas as associações armadas de tipo militar ou paramilitar e as que promovam a violência, o racismo, a xenofobia ou que prossigam fins contrários à lei’”⁴⁴.

Da referida modificação, extrai o Conselho Constitucional, para o caso em análise, dois corolários lógicos: por um lado, o princípio da vinculação do legislador ordinário à Constituição e, por outro, o princípio da supremacia da Constituição, com particular realce para esta segundo princípio, que o Conselho Constitucional faz equivaler a uma “reserva da Constituição”, o que “pressupõe que determinadas matérias essencialmente relativas ao estatuto jurídico do político não devem ser tratadas pelo legislador ordinário, mas sim pela Constituição”⁴⁵.

⁴³ A proposta das associações mantém o mesmo texto da PdL, apenas alterando a designação de “Organizações Sem Fins Lucrativos”, para “associações e organizações sociais”.

⁴⁴ Veja-se, o Acórdão do Conselho Constitucional nº 7/CC/2017, de 31 de outubro, p. 9.

⁴⁵ “Com base nesta modificação constitucional, é entendimento do Conselho Constitucional que, á luz do princípio da constitucionalidade e da supremacia da Constituição, um dos princípios estruturantes do Estado

Prosseguindo depois, louvando-se em Gomes Canotilho⁴⁶: “no âmbito dos direitos, liberdades e garantias, a reserva de constituição significa deverem as restrições destes direitos ser feitas directamente pela constituição ou através de lei, mediante autorização expressa e nos casos expressamente previstos pela constituição” (cfr. art.º 56/2 e 3 da CRM)⁴⁷. Doutrina que, a juízo do Conselho Constitucional, se encontra acolhida no n.º 3 do art.º 56 da CRM, á luz do qual, “A lei só pode limitar os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição”⁴⁸.

Donde, se conclui, sufragando a doutrina consagrada neste Acórdão que venho seguindo, que em matéria de mecanismos e procedimentos de actuação para o exercício do direito de associação, as únicas restrições e condicionamentos legítimos, são os que resultam do n.º 3 do art.º 52 da CRM, “porque a matéria sobre direitos e liberdade da associação passou a ser da exclusiva competência do legislador constituinte a partir de 2004”⁴⁹.

Por conseguinte, a necessidade inevitável de abordar o desenvolvimento do artigo 52 da Constituição, dentro da margem de liberdade conformadora, que a Constituição deixa ao legislador ordinário, quando se trata do exercício de um direito fundamental de aplicação directa e vinculante das entidades públicas (cfr. art.º 56/1 da CRM, implica que essa intervenção legislativa não seja restritiva, no sentido de limitar posições que, *prima facie*, se incluem no âmbito de protecção do direito fundamental; mas que o faça através de uma lei conformadora, no sentido de completar, precisar, concretizar, ou definir o conteúdo de protecção do direito fundamental de associação⁵⁰, sob pena de inconstitucionalidade⁵¹, formal e/ou material, consoante os casos.

Por isso, a necessidade de actualização legislativa – da citada Lei n.º 8/91 e, eventualmente, do Código Civil (CC) na parte relativa às associações cfr. art.ºs 167 e ss, não se poderá afastar da ideia de que estamos – ou deveremos estar – em presença de uma lei conformadora. Donde a

⁴⁵ Cfr. o Acórdão do Conselho Constitucional n.º 7/CC/2017, p. 11.

⁴⁶ J. J. GOMES CANOTILHO: *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição (Reimpressão), 1997?, p. 247..

⁴⁷ Cfr. o Acórdão do Conselho Constitucional n.º 7/CC/2017, pp. 10-11.

⁴⁸ Cfr. o Acórdão do Conselho Constitucional n.º 7/CC/2017, p. 11.

⁴⁹ Cfr. o Acórdão do Conselho Constitucional n.º 7/CC/2017, p. 11.

⁵⁰ ROBERT ALEXY: *Teoría de los Derechos Fundamentales*, pp. 300 ss.

⁵¹ J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, Anotação III, ao art.º 18 da CRP, p. 383. Aplicação directa e eficácia vertical dos direitos fundamentais, como baliza e referencial...

necessidade de actualização, no sentido de desenvolver o direito, e não de o restringir, ou de tornar mais difícil o seu exercício.

Para o efeito, dever-se-á estabelecer um regime mínimo e comum, que deverá ser também o regime a que as associações não abrangidas por legislação especial irão cumprir.

Questão diferente é a de saber se se deverá optar por incluir num único texto normativo a regulação integral e global de todos estes aspectos relacionados com o direito de associação e o o seu livre exercício, ou se deverá manter o modelo actual, regulando em lei o exercício do direito, deixando no Código Civil um regime subsidiário.

Face ao que ficou dito *supra*, o objecto legítimo da presente lei deverá ser o de desenvolver o direito de associação reconhecido no artigo 52 da Constituição, e o estabelecer as condições e os procedimentos que regem a constituição, a governação, o registo e a regulamentação das pessoas coletivas sob a forma de uma associação que ao Estado compete conformar. Propõe-se, por isso, uma diferente redacção para este artigo: “A presente lei tem por objecto desenvolver o direito de associação reconhecido no artigo 52 da Constituição, e estabelecer as condições e os procedimentos que regem a constituição, a governação, o registo e a regulamentação das pessoas colectivas sob a forma de uma associação com personalidade jurídica [*i.e.*, não abrange as associações sem personalidade jurídica], que ao Estado compete conformar.

Proposta de substituição:

(Objecto)

O objetivo da presente Lei é o de desenvolver o direito de associação reconhecido no artigo 52 da Constituição, e estabelecer as regras do regime jurídico das associações com personalidade jurídica que corresponde ao Estado conformar.

Artigo 2

(Âmbito)

1. As Organizações Sem Fins Lucrativos podem ser de âmbito distrital, provincial, nacional e internacional.

2. A presente lei aplica-se a todas Organizações Sem Fins Lucrativos, constituídas e estabelecidas no território nacional e no estrangeiro, autorizadas a exercer actividade de utilidade pública.
3. São excluídas da presente Lei as associações públicas, recreativas, culturais, desportivas, religiosas, fundações, cooperativas e institutos de natureza pública.

Comentário:

Haveria que deixar claro, que estão excluídas as associações sem personalidade jurídica, já que mais não seja, para evitar tentações, por parte da “Administração Pública”.

Quanto ao n.º 2, “no estrangeiro, autorizadas a exercer actividade de utilidade pública”?

Quanto ao n.º 3, não se percebe a razão de ser das restrições. Mantendo o teor restritivo..., coloca problemas de igualdade e proporcionalidade.

Artigo 3

(Definições)

As definições dos termos usados constam do glossário em anexo, que é parte integrante da presente lei.

Artigo 4

(Regime jurídico)

As Organizações Sem Fins Lucrativos regem-se pela presente lei e subsidiariamente pela legislação sobre a prevenção, repressão e combate ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa, sobre branqueamento de capitais e demais legislação aplicável.

Comentário:

Depois de a Constituição reconhecer, no art.º 78/1 da CRM, que este tipo de organizações (sociais) desempenham um importante papel na “promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida pública”, eis que vem a PdL em análise, a propósito do regime jurídico aplicável às aí

chamadas “organizações sem fins lucrativos”, lançar um labéu sobre os seus membros, ao estabelecer no seu art.º 4, um regime subsidiário da “legislação sobre a prevenção, repressão e combate ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa, sobre branqueamento de capitais e demais legislação aplicável”! Nestes termos: “As Organizações Sem Fins Lucrativos regem-se pela presente lei e subsidiariamente pela legislação sobre a prevenção, repressão e combate ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa, sobre branqueamento de capitais e demais legislação aplicável” (cfr. o art.º 19 da Lei n.º 8/91, que remete para o Código Civil).

Estamos, de *lege ferenda*, a normar sobre os procedimentos que regem a constituição, a governação, o registo e a regulamentação das associações pacíficas, com personalidade jurídica; não o estamos a fazer em relação às associações criminosas, nem tampouco a presumir a sua potencial participação em actividades criminosas (presunção de ilegalidade). Para isso, o local exacto é o Código Penal, e a lei penal extravagante, e de Direito Administrativo Sancionatório, aplicáveis ao caso.

Por outro lado, e de um ponto de vista metodológico, o Direito Administrativo Sancionatório, para o qual remete este artigo da PdL, não é o direito comum a todos os ramos do Direito. Pelo contrário, o Direito Civil é o direito comum das entidades privadas e não um direito excepcional relativamente ao Direito Administrativo. Por isso, as lacunas existentes na lei das “organizações sem fins lucrativos” deverão ser integradas com recurso aos casos análogos de Direito Civil, condensados no Código Civil e, depois, aos princípios gerais do Direito. Não se vê, pois, qualquer fundamento para qualquer remissão para o Direito Administrativo Sancionatório.

Não havendo qualquer regulamentação sobre esta matéria em sede de Direito Civil, não resta senão recorrer às regras de integração de lacunas previstas no Código Civil.

Tendo em consideração o que fica dito, é a seguinte a proposta de substituição:

Proposta de substituição:

(Regime jurídico)

1. As associações regem-se pela Constituição, e pelas disposições da presente lei, no âmbito da qual estão incluídas todas as associações e organizações sociais sem fins lucrativos, com personalidade jurídica, que não estejam sujeitas a um regime associativo específico.

2. No que diz respeito às matérias não abrangidas pela presente lei, com carácter imperativo, as associações regem-se pelos respectivos estatutos e, subsidiariamente, pelas normas do Código Civil aplicáveis, e, na falta delas, pelos princípios gerais do Direito Civil.

Artigo 5
(Classificação)

Para efeitos da presente lei, as Organizações Sem Fins Lucrativos, constituídas e estabelecidas no território nacional classificam-se em:

- a) Organizações Não-governamentais Nacionais; e
- b) Organizações Não-Governamentais Estrangeiras.

Comentário:

Tendo em consideração o que se disse em matéria de designação do objecto a regular, salvo melhor opinião, este artigo é desnecessário e corre o risco de lançar confusão: as “associações”, que passam a chamar-se “organizações sem fins lucrativos”, que depois não esgota a panóplia de organizações sem fins lucrativos, designam-se por “organizações não-governamentais” ...!

Propõe-se por isso a sua supressão.

Artigo 6
(Personalidade Jurídica)

- 1. As Organizações Não-Governamentais Nacionais constituem-se e adquirem personalidade jurídica nos termos da presente Lei.
- 2. As Organizações Não-Governamentais Estrangeiras constituem-se e adquirem personalidade jurídica nos termos da Lei do país de origem.

Comentário:

O conteúdo constitucionalmente garantido do direito de associação parece não abranger a garantia de aquisição de personalidade jurídica como pessoa colectiva. Em relação a esta poderá, pois, a lei fixar os respectivos pressupostos.

Tenha-se, todavia, presente que, sob o ponto de vista constitucional, não tem qualquer relevância a distinção entre “associações reconhecidas” (*de jure*) e “associações não reconhecidas” (associações de facto, sem personalidade jurídica)⁵², quanto ao exercício do direito de associação, que nos termos do art.º 56/1 da CRM é dotado de aplicação directa, e vinculante para todas as entidades públicas.

O que está perfeitamente em consonância com as Diretrizes da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: “Os Estados não devem obrigar as associações a se registrarem para poderem existir e desenvolver as suas actividades livremente”⁵³.

Agora, segundo as mesmas Diretrizes da Comissão Africana, “As associações devem ter o direito de adquirir personalidade jurídica e obter [os] consequentes benefícios”⁵⁴. Pelo que, as exigências legais relativas a aquisição de personalidade jurídica não podem ser tais que ofendam directamente o exercício do direito de associação. Se a eficaz realização dos objectivos da associação depende legalmente da capacidade jurídica (capacidade negocial, direito de propriedade, responsabilidade civil), então, a aquisição desta não pode ficar dependente, nem do poder discricionário das entidades públicas, nem de requisitos, ou encargos tais, que na prática restrinjam significativamente o exercício do próprio direito de associação.

E, portanto, como se viu já, nada obsta a que uma associação se constitua sem reconhecimento e, conseqüentemente, sem personalidade jurídica⁵⁵. O que de um ponto de vista político, ou se se quiser, pragmático, sempre aconselharia o legislador a implementar uma

⁵² Uma associação “pode ser formal (de jure) ou informal (de facto).1 a. Uma associação formal (de jure) é uma associação que tem personalidade jurídica. b. Uma associação informal (de facto) é uma associação que não tem personalidade jurídica, mas que, no entanto, tem alguma forma ou estrutura institucional”. Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, §§ 1-2, p. 10. Até porque, entre os requisitos constitucionais da liberdade de associação não consta o da publicidade, pelo que parece não haver qualquer objeção constitucional á existência de associações secretas ou, pelo menos, de “existência discreta” (*v.g.*, maçonaria, *Opus Dei*), quer quanto aos associados, quer quanto a organização interna. Problemático, tendo em conta o art.º 52/1, é saber se podem ser secretas também quanto a sua existência e quanto aos fins, devendo a resposta ser negativa.

⁵³ Conseqüentemente, “As associações informais (de facto) não devem ser punidas ou criminalizadas nos termos da lei ou na prática com base na falta de Estatuto formal (de jure)”. Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 11, p. 12.

⁵⁴ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 12, p. 12.

⁵⁵ Compare-se, nomeadamente, o disposto no artigo 200 (comissões especiais) e nos artigos 196 e 198 (associações não reconhecidas, *i.e.*, sem personalidade jurídica); na sistematização do Código, estas regras são apresentadas como uma consequência da falta de personalidade jurídica da associação (cfr. o disposto no artigo 199 e no artigo 195 do CC).

simplificação do processo, e a ter precauções com a sua onerosidade, numa lógica de proporcionalidade⁵⁶. Já que mais não seja, para não “empurrar” para a informalidade, um conjunto de associações com menor capacidade organizativa.

Proposta de modificação:

Em face do que fica dito, propoe-se a modificação deste artigo da PdL, nos seguintes termos:

(Personalidade Jurídica)

1. As associações nacionais podem constituir-se livremente, sem prévia autorização ou declaração, mas só gozam de personalidade e da consequente capacidade jurídica se estiverem conformes ao estabelecido neste artigo.
2. As associações nacionais adquirem personalidade jurídica, e a sua plena capacidade de actuação, após a apresentação da sua acta de constituição, para efeitos de notificação na Conservatória dos Registos de Entidades Legais territorialmente competente, sem prejuízo da necessidade de inscrição no registo, para efeitos de publicidade⁵⁷.
3. As associações estrangeiras constituem-se e adquirem personalidade jurídica nos termos da lei do país de origem.

Artigo7

(Legalidade)

É nula a constituição de Organizações Sem Fins Lucrativos cujo fim seja legalmente impossível, indeterminável, contrário à lei, à ordem pública ou à moral social.

Comentário:

a. Poluição legislativa!

⁵⁶ Ainda que, segundo as Diretrizes sobre Liberdade de Associação, da Comissão Africana, “Um mesmo procedimento de registo deve ser empregado em todo o país” (cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 19, p. 13). nada obsta a que se discutam diferentes graus de exigências [dimensão, doações recebidas, n.º de associados, âmbito nacional ou regional, etc.].

⁵⁷ Cfr as sociedades comerciais, art.º 86 do CCOM.

Este artigo da PdL trás para a matéria das associações um problema que é comum a todo o negócio jurídico, e que já é tratado no art.º 280 do CC. Poluição legislativa?!⁵⁸

b. Associações, moral social e bons costumes, ou “o que isso queira dizer”

Do conteúdo do art.º 52 da CRM, e dos instrumentos de Direito Internacional e Regional resulta, que as entidades públicas carecem, na gestão dos registos, de poderes que possam envolver um controlo material da legalização ou do reconhecimento.

Os únicos limites constitucionais à liberdade de associação consistem, como se viu já, em não poderem constituir-se associações armadas de tipo militar ou paramilitar, ou que visem promover a violência, o racismo, a xenofobia, ou para qualquer outro fim contrário à lei (art.º 52/3 da CRM).

Significa que, á luz do princípio da tipicidade constitucional de competências, e da necessidade de previsão expressa para a restrição de direitos fundamentais (tipicidade dos limites, art.º 56/3 da CRM), são ilegítimas as clausulas de “moral social”, como fundamento de nulidade da constituição de uma associação (cfr. o art.º 7/2 da PdL), ou de “bons costumes” (cfr. o art.º 14/2 da PdL).

Perdoe-se a ironia, pretende esta Proposta de Lei fazer entrar, pela janela, a “ordem moral” que o Conselho Constitucional expulsou já pela porta, ao declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, “da norma contida no artigo 1 da Lei nº 8/91, de 18 de Julho, por contrariar o disposto nos artigos 35, 44 e 52, nº 3, todos da Constituição da República⁵⁹”.

⁵⁸ Ver as notas do Centro de Direitos Humanos da American Bar Association: Análise Preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos, pp. 6-7.

⁵⁹ Veja-se o já citado Acórdão do Conselho Constitucional nº 7/CC/2017, de 31 de outubro: “A partir da disposição constitucional supra é irrecusável afirmar que o legislador constituinte de 2004 afastou a possibilidade de o exercício de direitos e liberdades poder ser limitado por uma lei ordinária, o que vale dizer que aquela matéria passou à reserva da Constituição, em homenagem ao princípio da constitucionalidade de restrições a direitos, liberdades e garantias. Esse mesmo sentido se alcança no nº 3 do artigo 56 da Constituição ao estabelecer que “A lei só pode limitar os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição”. Daqui resulta claro que a Constituição da República de 2004 não só afastou a possibilidade de iniciativa de lei ordinária na matéria de direitos, liberdades e garantias, como também, não a permite criar outras restrições, no caso, de princípios constitucionais em que assenta a ordem moral. Sobre o princípio da igualdade, o Conselho Constitucional em jurisprudência recorrente, tem defendido que “o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei, consagrado no artigo 35 da Constituição, impõe ao legislador o tratamento igual de situações iguais e tratamento diferente de situações diferentes, proibindo, assim, que a lei estabeleça discriminações arbitrárias, ou seja, destituídas de qualquer fundamento objectivo” (Acórdão nº 27/CC/2009, de 13 de Novembro e Acórdão nº 1/CC/2013, de Março). Desta forma, o Conselho Constitucional julga

Á luz do princípio da tipicidade constitucional de competências, e da necessidade de previsão expressa para a restrição de direitos fundamentais (tipicidade dos limites, art.º 56/3 da CRM), são ilegítimas as cláusulas de “moral social” (cfr. art.º 280 do CC), como fundamento de nulidade da constituição de uma associação (cfr. o art.º 7/2 da PdL), ou de “bons costumes” (cfr. o art.º 14/2 da PdL).

Proposta de modificação:

(Nulidade do acto de constituição)

É nula a constituição de associações cujo fim seja legalmente impossível, indeterminável, contrário à Constituição, ou à ordem pública, cabendo ao Ministério Público promover a declaração judicial da nulidade⁶⁰.

CAPÍTULO II

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NACIONAIS

SECÇÃO I

PRINCÍPIOS ORIENTADORES

Artigo 8

(Liberdade de associação)

1. Os cidadãos gozam da liberdade de associação.
2. As Organizações Sem Fins Lucrativos têm direito de prosseguir os seus fins, com vista a alcançar os seus objectivos específicos e possuir património para a realização das suas actividades, nos termos da lei.
3. São proibidas as Organizações Sem Fins Lucrativos armadas de tipo militar ou paramilitar e as que promovam a violência, o racismo, a xenofobia ou que prossigam fins contrários à lei.

procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade material superveniente do artigo 1 da Lei nº 8/91, de 18 de Julho, por violação do artigo 35 da Constituição da República.

⁶⁰ Em todo o caso, seria talvez mais adequado transferir este normativo para a parte onde é tratado o acto de constituição.

Comentário:

Apenas a designação.

Artigo 9

(Autonomia)

As Organizações Não-Governamentais Nacionais gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira e prosseguem os seus fins livremente, de acordo com os princípios gerais do direito e a vontade dos associados expressa nos estatutos, e nas deliberações dos órgãos sociais sem interferência de qualquer entidade pública ou privada, nacional ou estrangeira, salvo as que resultem de decisão judicial e nos casos previstos na presente Lei.

Comentário:

Propõe-se a substituição de “os princípios gerais do direito”, por “a Constituição”; e a supressão da parte final “e nos casos previstos na presente Lei”, porque autonomia privada e tutela administrativa, que aqui se prevê nesta PdL, são antitéticos. Veja-se também o citado Acórdão do Conselho Constitucional.

Propõem-se a substituição de todo o enunciado normativo, nos seguintes termos:

As associações gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira e prosseguem os seus fins livremente, de acordo com a Constituição e a vontade dos associados expressa nos estatutos, e nas deliberações dos órgãos sociais, sem interferência de qualquer entidade pública ou privada, nacional ou estrangeira, salvo as que resultem de decisão judicial.

Artigo 10

(Democracia interna)

O princípio da democracia interna pressupõe:

- a) igualdade entre os associados;
- b) elegibilidade e livre revogabilidade do mandato dos órgãos pelo colectivo dos associados;
- c) cumprimento da periodicidade das reuniões dos órgãos sociais e os respectivos

- mandatos;
- d) direcção colegial assegurada pelos associados; e
- e) prestação de contas pelos órgãos eleitos ao colectivo dos associados.

Comentário:

Propõe-se o seguinte aditamento: “O princípio da democracia interna pressupõe, entre outros aspectos:”.

Artigo 11

(Filiação à organizações sem fins lucrativos e organismos nacionais e estrangeiros)

As Organizações Sem Fins Lucrativos podem livremente filiar-se em organismos nacionais e internacionais cujos fins sejam complementares aos seus ou representem interesses comuns aos das próprias organizações.

SECÇÃO II

CONSTITUIÇÃO E RECONHECIMENTO

Artigo 12

(Requisitos)

1. Para a constituição de Organizações Não-Governamentais Nacionais são necessários, cumulativamente, os seguintes requisitos:
 - a) A existência de um número mínimo de 10 associados maiores de 18 anos;
 - b) Documento de identificação dos associados;
 - c) Acta original da Assembleia Constituinte assinada por todos os associados;
 - d) estatutos;
 - e) certidão da reserva do nome;
 - f) requerimento dirigido a entidade competente para o reconhecimento com as sinaturas dos associados.
2. Para os associados que detêm nacionalidade estrangeira, deve ser apresentada a respectiva autorização de residência permanente.

Problemas:

- a. A existência de um número mínimo de 10 associados maiores de 18 anos, a que alude a alínea a) do n.º 1, restringe, excessivamente, o art.º 52 da CRM, pelo que deverá ser substituída por 2 proponentes;
- b. A exigência da documentação “dos associados”, a que alude a alínea b), deve ser substituída por “Documento de identificação dos fundadores ou da comissão instaladora da associação”.
- c. A assinatura de “todos os associados”, a que alude a alínea c), deve igualmente ser substituída por “assinada pelos membros fundadores ou da comissão instaladora da associação”.
- d. O requerimento dirigido a entidade competente para o reconhecimento com assinaturas dos associados, a que alude a alínea f) deverá ser substituído por um formulário de notificação com a assinatura dos proponentes, ou dos membros da comissão instaladora.
- e. A exigência de autorização de residência permanente para os associados estrangeiros, referida no n.º 3 é excessiva e conseqüentemente, desproporcional, por dois motivos: (i) Contraria o regime jurídico do cidadãos estrangeiros; (ii) contraria o próprio direito de associação reconhecido pelo art.º 52 da CRM, e o princípio da universalidade (art.º 35 da CRM). Nada obsta que a associação tenha associados estrangeiros e/ou não residentes, que a que assistam às assembleias, e/ou colaborem nas tarefas da associação virtualmente. Quando muito, pode-se exigir uma autorização de residência, mas apenas para os membros dos órgãos sociais.

Comentário e fundamentação:

- a. Quanto ao número mínimo de associados, não parece respeitar o princípio da proporcionalidade (e da coerência!) que, para promover, fundar ou participar um grupo, organização ou associação criminosa bastem duas pessoas (cfr. art.º 348/1 do Código Penal), e depois, para constituir uma associação lícita, seja exigida a existência de 10 pessoas – físicas ou colectivas.

Em todo o caso, e independentemente disso – ou, mais importante do que isso – definindo-se o contrato como o “acordo formado por duas ou mais declarações que produzem

para as partes efeitos jurídicos conformes ao significado do acordo obtido”⁶¹, esta exigência é excessiva, e, para além disso, contrária às já referidas Diretrizes da Comissão Africana, que preveem não ser necessárias mais de duas pessoas para fundar uma associação⁶².

Ainda que assim não se entendesse, haveria, desde logo, que diferenciar entre a constituição, que em princípio ocorre com o acto de fundação, e depois o regular funcionamento que, em princípio só ocorre depois da 2.ª assembleia, com a eleição dos órgãos sociais definitivos. Donde a exigência deste número será sempre de se considerar excessiva.

b. Igualmente inconsistente com as Diretrizes da Comissão Africana, a exigência do “Documento de identificação dos associados” (presume-se, de todos os associados), e não apenas dos proponentes: “as associações não devem ser obrigadas a transmitir informações detalhadas, como [...] listas dos seus membros ou informações pessoais dos seus membros para as autoridades”⁶³.

c. Em coerência com o que se acaba de dizer, a assinatura de “todos os associados”, a que alude a alínea c), deve igualmente ser substituída por “assinada pelos membros fundadores ou da comissão instaladora da associação”.

d. Pela mesma razão, e pelo que adiante se dirá em comentário ao art.º 15 da PdL, o requerimento dirigido a entidade competente para o reconhecimento com assinaturas dos associados, a que alude a alínea f) deverá ser substituído por “um formulário de notificação com a assinatura dos proponentes, ou dos membros da comissão instaladora”.

e. Por fim, neste ponto, a exigência de residência permanente viola o art.º 20.º/1 da DUDH⁶⁴, *ex vi* art.º 43 da CRM. Por outro lado, é inconsistente, face ao art.º 4/1 da Lei n.º 5/93, de 28 de

⁶¹ Segue-se a formulação de CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA: *Contratos I – Conceito, Fontes, Formação*, Almedina, Coimbra, 2000, p. 30.

⁶² Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 9, p. 12. No mesmo sentido, cfr. o parecer do Centro de Direitos Humanos da American Bar Association: *Análise Preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos*, pp. 8-9.

⁶³ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 33 a., p. 12.

⁶⁴ “Toda a pessoa tem direito à liberdade de reunião e de associação pacíficas”.

Dezembro, que aprova o Regime Jurídico do Cidadão Estrangeiro (**RJCE**), que reconhece ao cidadão que resida ou que se encontre em território nacional, o gozo “dos mesmos direitos e garantias”, e estabelece a sua sujeição “aos mesmos deveres que o cidadão moçambicano”, excluindo, naturalmente, desta equiparação, agora nos termos do n.º 3 do citado art.º 4 do RJCE, os “direitos políticos”, e os “demais direitos e deveres expressamente reservados por lei ao cidadão nacional”. Ou seja, consagra-se o princípio da equivalência em matéria de direitos civis, o que constitui um direito fundamental material, por força do art.º 42 da CRM.

Por isso a exigência de autorização de residência permanente para os associados estrangeiros, referida no n.º 3 é excessiva e conseqüentemente, desproporcional, por dois motivos: (i) Contraria o regime jurídico do cidadãos estrangeiros; (ii) contraria o próprio direito de associação reconhecido pelo art.º 52 da CRM. Porque nada obsta que a associação tenha associados estrangeiros e/ou não residentes, que a que assistam às assembleias, e/ou colaborem nas tarefas da associação virtualmente, já que “A lei não deve exigir que sejam realizadas reuniões físicas”⁶⁵.

Quando muito, poder-se-á exigir uma autorização de residência, mas apenas para os membros dos órgãos sociais.

Artigo 13

Os estatutos devem conter as seguintes menções obrigatórias:

- a) A denominação;
- b) O âmbito, sede e duração;
- c) o fim social e/ou objectivos;
- d) os deveres e direitos dos associados, bem como as condições da sua admissão e exclusão;
- e) os órgãos sociais da Organizações Não-Governamentais Nacionais, sua composição, competências e funcionamento;
- f) o modo de representação perante terceiros;
- g) o património e fundos;
- g) processo de eleição e incompatibilidade de cargos; e
- h) termos de extinção e conseqüente destino do património.

⁶⁵ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 36 d., pp. 17-18.

Comentário:

Parece-me ser de aceitar. Por uma razão pragmática, quanto mais detalhados forem os estatutos, menos espaço resta em situações conflituais, mas, sobretudo, menos espaço para a intervenção legislativa.

Questão diferente, é o problema da organização e funcionamento dos órgãos sociais, nomeadamente quanto à estrutura da associação, e à proibição de abstenção dos membros dos órgãos sociais. Depois, há um problema de “poluição legislativa” que, salvo melhor opinião, é aconselhável evitar. Questões que serão tratadas *infra*, em anotação aos art.ºs 19 e seguintes da PdL.

Artigo 14**(Denominação)**

1. A denominação não deve confundir-se com os órgãos de soberania nem com outras pessoas colectivas.
2. Desde que não ofendam os bons costumes, a denominação da Organização Não-Governamental Nacional pode ser redigida em outras línguas nacionais.
3. A adopção da denominação em língua estrangeira, só é admitida mediante a junção da tradução oficial.
4. Exceptua-se do disposto nonúmero anterior o uso de vocábulos comuns sem tradução adequada na língua oficial ou de uso generalizado, quando:
 - a) Correspondam total ou parcialmente a nomes dos associados;
 - b) Constituam marca cujo uso seja legítimo, nos termos das respectivas disposições legais; e,
 - c) Resultem da fusão de palavras ou parte de palavras que pertençam às línguas oficiais nos termos do presente artigo, directamente relacionadas com as actividades exercidas ou a exercer ou, ainda, retiradas dos restantes elementos da organização.

Comentário:

“A lei não deve limitar os nomes das associações, a menos que sejam enganosos, por exemplo, por se assemelharem aos nomes de outras associações, ou quando violem a proibição ao discurso de ódio conforme definido pelo direito regional e internacional em matéria de direitos humanos”⁶⁶.

E muito menos subordiná-los aos “bons costumes”, em anotação ao art.º 7 da PdL, pp. 25-27.

Proposta de reformulação:

Artigo 14 (Denominação)

1. A denominação das associações não pode incluir qualquer termo ou expressão que induza ou confunda a sua própria identidade, nem quanto à classe ou natureza dessa identidade, nomeadamente através da adoção de palavras, conceitos ou símbolos, siglas e semelhantes pertencentes a diferentes pessoas coletivas, de natureza ou não associativa.
2. A denominação das associações pode ser redigida na língua oficial, ou qualquer das línguas nacionais moçambicanas.
3. Não são admissíveis denominações que incluam expressões contrárias à lei ou que possam implicar uma violação dos direitos fundamentais de outrem.
4. Tampouco poderá coincidir, nem se assemelhar de forma a criar confusão, com qualquer outro registo anteriormente efectuado, nem com qualquer outra pessoa coletiva pública ou privada, nem com entidades pré-existentes, quer sejam ou não de nacionalidade moçambicana, quer com pessoas singulares, com exceção do consentimento expresso da parte interessada ou dos seus sucessores, ou com uma marca registada notória, a menos que solicitado pelo proprietário da mesma ou com o seu consentimento.

Artigo 15 (Reconhecimento)

1. O reconhecimento das Organizações Não-Governamentais Nacionais é da competência do:

⁶⁶ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 15, p. 13.

- a) Governo, quando a actividade da Organização Não-Governamental Nacional se estende ao território nacional;
 - b) Representante do Governo na província, quando a actividade da Organização Não-Governamental Nacional é de âmbito provincial; e
 - c) Representante do Governo no Distrito, quando a actividade da Organização Não-Governamental Nacional se confine no território desta.
2. O acto de reconhecimento deve ser publicado no Boletim da República, bem como os respectivos estatutos, sob pena de não produzir efeitos em relação a terceiros.

Comentário:

Por força da redacção originária do artigo 158 do Código Civil, a atribuição de personalidade jurídica a uma associação dependia do êxito de um procedimento administrativo de autorização prévia.

Que, em termos práticos, resultava na não autorização de uma associação sempre que havia o menor indício de que esta poderia desenvolver actividade política ou, até, actividades culturais politicamente inoportunas⁶⁷!

Acreditamos que não sejam essas as intenções do Proponente. Contudo, com a transição constitucional, que se verificou em Moçambique, em 1990, o legislador está directa e intimamente vinculado aos direitos de liberdade dos cidadãos⁶⁸, como contraponto ao poder de conformação social do Estado.

Apesar disso, no essencial, o art.º 5 da Lei n.º 8/91, sob a epígrafe “Reconhecimento Específico”, mantém as mesmas exigências⁶⁹, embora, temperadas, pelas normas dos n.ºs 2 e 3⁷⁰, contudo, desprovidas de sanção, o que acaba por conduzir a que o prazo referido no n.º 2 seja meramente indicativo, apenas relevando para efeitos de presunção de indeferimento, ou seja, de

⁶⁷ Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 520171, de 24 de Novembro, alargou ao campo cooperativo a necessidade de autorização prévia administrativa.

⁶⁸ Aqui entendida como a pessoa que vive em comunidade, independentemente do seu estatuto político de cidadão.

⁶⁹ “O reconhecimento das associações será feito pelo governo ou pelo seu representante na província, quando a actividade da associação se confunde ao território desta”.

⁷⁰ “O despacho de reconhecimento deve ser proferido num prazo de quarenta e cinco dias e será publicado no Boletim da Republica, bem como os respectivos estatutos” (n.º 2); “A recusa do reconhecimento só poderá ser feita por despacho devidamente fundamentado, do qual caberá recurso para o Tribunal Administrativo no prazo de quinze dias a contar da data da sua notificação” (n.º 3).

recusa de reconhecimento⁷¹.

Este art.º 15 de PdL, continua a manter as mesmas exigências, continuando a desconcentrar as competências do Governo, agora também ao representante do Governo no Distrito, nos casos em que a associação a “reconhecer”, confine as suas actividades ao âmbito distrital.

“Levando á séria” os artigos 52 e 78 da CRM, dotados , como já se disse, de aplicação directa nos termos do artº 56 da CRM, e as Recomendações da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, já referidas em comentário ao art.º 6 da PdL, qualquer associação que pretenda obter a personalidade jurídica prevista no artigo 6 deve ser tornada pública pelos seus fundadores, ou pela sua comissão instaladora, caso tenha sido estabelecida.

Neste contexto, e continuando a seguir as referidas Diretrizes da Comissão Africana, “O registro deve ser regido por uma notificação e não por um regime de autorização [...], de modo que o estatuto legal seja presumido após a recepção da notificação” pela entidade pública competente.

A título de exemplo, o regime português cuja génese está no Código Civil, já procedeu a diversas alterações legislativas, uma das últimas foi a instituição do chamado “Associação na Hora”⁷², um processo que se concretiza em 24 horas.

Esta tendência corresponde, no fundo, em ter presente que nos domínios associativos se está no âmago de dois princípios fundamentais: da liberdade de associação (art.º 52 da CRM) e da autonomia privada⁷³, e que não faz mais sentido que a atribuição de personalidade jurídica a uma associação dependa do êxito de um procedimento administrativo de autorização prévia.

Diz-se ainda, no mesmo parágrafo, que “Os procedimentos para registro devem ser simples, claros, não discriminatórios, não onerosos e sem componentes discricionários”. Já que, “Se a lei permitir as autoridades responsáveis pelo registro a rejeitarem pedidos, deve fazê-lo com base em

⁷¹ Artigo 6 (Registo). Após a publicação do despacho de reconhecimento de uma associação, o órgão directivo desta procederá ao seu registo na própria da Conservatória do Registo Civil ou Comercial de acordo com a lei em vigor. CREL

⁷² Cfr., <https://justica.gov.pt/Servicos/Registar-associacao>.

⁷³ Como ponto de partida, o conceito de autonomia privada remete-nos, desde logo, para atitudes do foro pessoal, ou subjectivas, como «auto-determinação», ou «auto-regulação» que, de alguma forma, nos dão uma ideia de autonomia privada como uma manifestação da liberdade de acção humana e, como tal, uma manifestação do direito fundamental ao desenvolvimento da personalidade (art.º 70 do Código Civil), que apesar de não ter sido objecto de uma consagração constitucional expressa, assume dignidade constitucional, por força da cláusula aberta de direitos fundamentais estabelecida no art.º 42 da CRMStela...

um número limitado de fundamentos jurídicos claros, em conformidade com o direito regional e internacional em matéria de direitos humanos”⁷⁴.

Olhando, por fim, para a jurisprudência constitucional já citada, os únicos fundamentos jurídicos claros, entre nós, em matéria de mecanismos e procedimentos de actuação para o exercício do direito de associação, são os que resultam do nº 3 do art.º 52 da CRM, que constituem matéria sob reserva da Constituição⁷⁵.

Recorrendo, de novo, às Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, o Estado poderá – e deverá – exigir, que as associações incluam certas informações básicas nas suas notificações iniciais, para efeitos de registo, nomeadamente, “os nomes dos membros fundadores [promotores], o endereço físico (se houver), informações de contacto e objectivos planeados e actividades da associação”⁷⁶.

Devendo a associação receber, após essa notificação, um documento comprovativo da apresentação dessa entrega. Caso a entidade pública responsável pela recepção dessa notificação recuse fornecer esse comprovativo, “os registos de correspondência e as cópias do formulário de notificação apresentado devem ser suficientes como prova da apresentação da notificação”⁷⁷. Sendo que o registo requerido é definitivo e irrepitível⁷⁸.

Essa declaração prévia deverá ser feita através de uma notificação (depósito), e não estar sujeita a qualquer regime de autorização prévia⁷⁹, junto da entidade competente para proceder ao registo da associação (na Conservatória dos Registos de Entidades Legais, territorialmente competente).

⁷⁴ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 13, pp. 12-13.

⁷⁵ Cfr. o já citado Acórdão do Conselho Constitucional Acórdão nº 7/CC/2017, de 31 de outubro, p. 11.

⁷⁶ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 14, p. 13.

⁷⁷ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 16, p. 13.

⁷⁸ Neste sentido, “As associações não devem ser obrigadas a se registrarem mais de uma vez ou ter que renovar o seu registo”. Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 17, p. 13.

⁷⁹ “O registo deve ser regido por uma notificação e não por um regime de autorização, de modo que o estatuto legal seja presumido após a recepção da notificação. Os procedimentos para registo devem ser simples, claros, não discriminatórios, não onerosos e sem componentes discricionários. Se a lei permitir as autoridades responsáveis pelo registo a rejeitarem pedidos, deve fazê-lo com base em um número limitado de fundamentos jurídicos claros, em conformidade com o direito regional e internacional em matéria de direitos humanos. Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 13, pp. 12-13.

Em qualquer circunstância, a competência para o registo deve ser de um único órgão⁸⁰, e o procedimento de registo deve ser igual em todo o território nacional⁸¹, devendo essa entidade desempenhar as suas funções de forma imparcial e justa⁸², e garantir que o procedimento e as suas decisões sejam acessíveis e transparentes⁸³.

A notificação deverá ser instruída com a denominação, sede social, fins, duração e as condições essenciais para a admissão, exoneração e exclusão de associados, e os nomes dos seus fundadores, ou dos membros da sua comissão instaladora, se forem pessoas singulares, o nome corporativo se forem pessoas colectivas e, em ambos os casos, a nacionalidade e o domicílio, bem como daqueles que, a qualquer título, são responsáveis pela sua administração⁸⁴.

Como documentação complementar, parece ser de aceitar se exija, para uma completa instrução do processo: (a) a anexação da acta de constituição da associação, assinada pelos seus membros fundadores, ou pelos membros da sua comissão instaladora; (b) da certidão da reserva do nome, previamente obtida; e (c) dos estatutos da associação, igualmente assinados pelos membros acima referidos.

Dessa notificação deve ser dado aos proponentes um documento comprovativo da apresentação dessa entrega (recibo).

Após a entrega da notificação, devidamente instruída, a entidade competente para o registo, onde se pretende registar ou está registada a associação, verificará se os estatutos da associação, ou as alterações a registar estão de acordo com a legislação em vigor, e se se mostram cumpridos os demais requisitos legais previstos para a prática do respectivo acto, notificará e procederá ao registo da associação, ou as alterações a registar, num prazo de 15 dias.

Uma notificação de conformidade dos elementos para registo, no prazo acima referido, pela entidade competente, dará lugar ao pagamento dos emolumentos devidos, e ao sequente registo definitivo.

⁸⁰ *Idem*, § 21.

⁸¹ *Idem*, § 19.

⁸² *Idem*, § 21.

⁸³ *Idem*, § 22.

⁸⁴ “Os Estados podem exigir, que as associações incluam certas informações básicas nas suas notificações iniciais, para efeitos de registo, nomeadamente, “os nomes dos membros fundadores [promotores], o endereço físico (se houver), informações de contacto e objectivos planeados e actividades da associação”. Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 14, p. 13.

O passo seguinte deverá ser o registo da associação. Impõe-se, neste ponto, uma consideração. O registo torna pública a constituição e os estatutos da associação e constitui uma garantia, tanto para os terceiros que com elas se relacionem, como para os seus próprios membros.

O direito dos cidadãos a constituírem-se livremente em associações, reconhecido no art.º 52 da CRM, se, por um lado, exige do Estado a eliminação de quaisquer formalidades, não absolutamente necessárias, na ordem administrativa, policial ou burocrática, por outro, determina que se providencie no sentido da máxima redução dos custos económicos, sempre implicados na constituição de uma entidade associativa, para que a intenção do legislador constitucional, de desenvolvimento do movimento associativo se enraíze numa sociedade que se quer participada, e solidária (cfr. art.º 78 da CRM).

Pelo que, a obrigatoriedade de publicação integral do título constitutivo e dos estatutos, de associações de pessoas que se proponham a realização colectiva de fins sociais não lucrativos, representa uma onerosa exigência, desproporcionada à real utilidade da formalidade, que implicará graves dificuldades à expansão do movimento associativo.

O reconhecimento desta realidade deve levar o legislador, a estudar a possibilidade de, sem pôr em perigo o princípio da publicidade dos actos constitutivos das associações e os legítimos interesses de terceiros, reduzir os custos inerentes à formação das associações, e assim contribuir para a concretização do preceito constitucional que, salvo melhor opinião, impõe ao Estado o dever de fomentar a criação de associações.

A questão assume especial importância para os cidadãos de muito escassos recursos, que verão frustrado o seu desejo de se associarem para a prossecução de relevantes fins sociais e se verão impedidos do efectivo exercício do direito fundamental de associação apenas porque, à partida, lhes surge o obstáculo, por vezes intransponível, de terem de reunir avultadas somas para fazerem face ao simples cumprimento de formalidades que salvo melhor opinião, não são essenciais para os efeitos de publicidade pretendidos.

Pelo que, a exigência de publicação integral do acto de constituição e dos estatutos deverá ser substituída pela publicação de um extracto desses actos, dando assim prioridade à eliminação dos custos de constituição e funcionamento das associações.

Daí que, pagos os emolumentos devidos, e registado o acto, a entidade competente para o registo procederá, de imediato, à remessa do extracto do registo e dos estatutos à Imprensa Nacional para efeitos de publicação no Boletim da República.

A eficácia em relação a terceiros, depende da publicação no Boletim da República. de um extracto do acto de constituição e dos estatutos da associação. Em virtude desta norma, os membros e os administradores da associação só devem beneficiar da separação patrimonial plena nas suas relações com terceiros após essa publicação. Na sua falta, é aplicável às dívidas da associação o disposto no artigo 198 do Código Civil.

Quanto á possibilidade de rejeição dos pedidos de registo, como acima se referiu, “Se a lei permitir as autoridades responsáveis pelo registo a rejeitarem pedidos, deve fazê-lo com base em um número limitado de fundamentos jurídicos claros, em conformidade com o direito regional e internacional em matéria de direitos humanos⁸⁵.

Pelo que, quando as irregularidades formais forem patentes na notificação, ou na documentação que acompanha, o prazo para prosseguir com o registo poderá ser suspenso, abrindo-se um prazo correspondente, para efeitos de correção das irregularidades detectadas.

A recusa de conformidade da notificação, ou da documentação que a acompanha, pela a entidade competente para o registo, só poderá ser feita por despacho fundamentado de inconformidade ou de pedido de aperfeiçoamento, e dele cabe recurso contencioso para o Tribunal Administrativo competente.

Como já defendido, “O registo deve ser regido por uma notificação e não por um regime de autorização, de modo que o estatuto legal seja presumido após a recepção da notificação”⁸⁶. Por esta razão, o processo de registo deverá ser regulado dentro dos limites constitucionais acima referidos, atribuindo-se um valor positivo silêncio da Administração, estabelecendo o registo por deferimento tácito, em coerência com o facto de se tratar do exercício de um direito fundamental directamente aplicável, que vincula todas as entidades públicas, nos termos do art.º 56/1 da CRM.

⁸⁵ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 13, pp. 12-13.

⁸⁶ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 13, pp. 12-13.

Caso a entidade competente para o registo, responsável pela recepção da notificação, se recuse fornecer o comprovativo da entrega acima referido, “os registos de correspondência e as cópias do formulário de notificação apresentado devem ser suficientes como prova da apresentação da notificação”⁸⁷, sendo a associação tornada pública apenas por inserção do extracto do registo e dos estatutos no Boletim da República, mediante apresentação desses documentos, e o pagamento dos emolumentos devidos.

Da recusa de publicação deverá caber recurso para o Tribunal Administrativo competente.

Proposta de substituição:

Face ao que fica dito, propõe-se a seguinte redacção para este normativo:

(Notificação e registo)

1. Qualquer associação que pretenda obter a personalidade jurídica prevista no artigo 6 deve ser tornada pública pelos seus fundadores, ou pela sua comissão instaladora.
2. As associações adquirem personalidade jurídica pelo depósito, para efeitos de notificação, contra recibo, da certidão da reserva do nome, e de um exemplar da sua acta de constituição e dos seus estatutos, assinado pelos seus membros fundadores, ou pelos membros da sua comissão instaladora, na Conservatória dos Registos de Entidades Legais territorialmente competente em relação à sua sede, ou no Balcão de Atendimento Único (**BAU**), após prévia publicação, no Boletim da República, de um extracto, autenticado pela referida entidade, do seu título constitutivo e dos seus estatutos.
3. A notificação deverá mencionar a designação, sede e o objeto da associação, e os nomes dos seus fundadores, ou dos membros da sua comissão instaladora: se forem pessoas singulares, o nome corporativo se forem pessoas colectivas e, em ambos os casos, a nacionalidade e o domicílio, bem como daqueles que, a qualquer título, são responsáveis pela sua administração.
4. Após a entrega da notificação, devidamente instruída, a referida entidade, onde se pretende registar ou está registada a associação, verificará se os estatutos da associação, ou as alterações a registar estão de acordo com a legislação em vigor, e se se mostram cumpridos os

⁸⁷ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 16, p. 13.

demais requisitos legais previstos para a prática do respectivo acto, notificará e procederá ao registo da associação, ou as alterações a registar, num prazo de 15 dias.

5. A notificação de conformidade dos elementos para registo, no prazo acima referido, pela entidade competente, dá lugar ao pagamento dos emolumentos devidos, e ao sequente registo definitivo.

6. Pagos os emolumentos devidos, e registado o acto, a entidade competente para o registo procederá, de imediato, à remessa do extracto do registo e dos estatutos à Imprensa Nacional para efeitos de publicação no Boletim da República.

7. A eficácia em relação a terceiros, depende da referida publicação. Na sua falta, é aplicável às dívidas da associação o disposto no artigo 198 do Código Civil.

Proposta de aditamento:

Porque não chega consagrar o direito, é necessário criar mecanismos de garantia que garantam, efectivamente, o seu exercício, propõe-se o aditamento de um novo artigo, que visa acautelar os direitos dos particulares, nos seguintes termos:

(Recusa de notificação ou registo, e valor do silêncio)

1. Quando forem detectadas, pela autoridade competente para o registo, irregularidades formais na notificação, ou na documentação que a acompanha, o prazo estabelecido no artigo anterior para prosseguir com o registo será suspenso, abrindo-se um novo prazo, para efeitos de correção das irregularidades detectadas.

2. A recusa de conformidade da notificação, ou da documentação que a acompanha, pela a entidade competente para o registo, só poderá ser feita por despacho fundamentado de inconformidade ou de pedido de aperfeiçoamento, e dele cabe recurso contencioso para o Tribunal Administrativo competente.

3. Uma vez decorrido o prazo de registo indicado no número 4, do artigo anterior, sem que os proponentes tenham sido notificados de uma recusa de conformidade da notificação, ou da documentação que a acompanha, pela a entidade competente para o registo, o pedido de registo deve ser considerado aceite.

4. Caso a entidade competente para o registo, responsável pela recepção da notificação, se recuse fornecer o recibo da entrega acima referido, no n.º 5 do artigo anterior, são suficientes os registos de correspondência e as cópias do formulário de notificação apresentado, como prova da apresentação da notificação, sendo a associação tornada pública apenas por inserção do extracto do registo e dos estatutos no Boletim da República, mediante apresentação desses documentos, e o pagamento dos emolumentos devidos.
5. Da recusa de publicação cabe recurso para o Tribunal Administrativo competente, pela forma e tipo de acção entendida como adequada pelo proponente.

Artigo 16

(Capacidade)

1. A personalidade jurídica outorgada à uma Organização Não-Governamental Nacional confere-lhe a capacidade de adquirir e exercer direitos, bem como de contrair obrigações que correspondam à realização dos seus fins estatutários.
2. As Organizações Não-Governamentais Nacionais podem adquirir ou alienar, a qualquer título, bens imóveis desde que tal se destine a prossecução dos seus fins estatutários.

Artigo 17

(Responsabilidade civil das Organizações Não-Governamentais Nacionais)

As Organizações Não-Governamentais Nacionais respondem civilmente pelos actos ou omissões dos seus representantes, agentes ou mandatários nos mesmos termos em que os comitentes respondem pelos actos ou omissões dos seus comissários.

Artigo 18

(Desconsideração da personalidade jurídica)

É desconsiderada a personalidade jurídica das Organizações Não-Governamentais Nacionais e responsabilizados os associados que agirem culposa ou dolosamente, no sentido de utilizar a organização como instrumento de fraude ou visando prejudicar os interesses do associado, do trabalhador, de terceiro, do Estado e da comunidade onde actue.

Comentário aos art.ºs 17 e 18 da PdL:

O art.º 17 da PdL reproduz o art.º 165 do CC. O art.º 18, reproduz o art.º 87 proémio e alínea c) do C. Comercial. Seria preferível fundir este ponto, a questão da responsabilidade.

Em todo o caso, a crescente importância das associações de tráfico jurídico torna aconselhável, como garantia para quem entra nesse tráfico, que a lei tome como ponto de referência – em relação ao seu regime de responsabilidade – o momento em que o registo se realiza no registo correspondente.

Esta mesma garantia torna necessário regular pontos importantes no tráfico jurídico, como o conteúdo do acto de constituição e dos Estatutos, a modificação, dissolução e extinção das associações, as suas obrigações documentais e contabilísticas, e a publicação da identidade dos membros dos seus órgãos de administração e de gestão.

A consequência da inscrição no registo deverá ser a separação entre o património da associação e o património dos associados, sem prejuízo da existência, e possibilidade de exigência, da responsabilidade daqueles que, com os seus actos ou omissões, causem danos ou prejuízos à associação ou a terceiros⁸⁸.

Topicamente:

- a) A responsabilidade da associação deve reger-se pelas disposições aplicáveis às sociedades comerciais (cfr. art.º 165 do CC e art.º 89 do CCOM);
- b) Os membros do Órgão de Administração deverão ser solidariamente responsáveis pelas perdas ou pelos danos sofridos pela associação, em caso de incumprimento das obrigações inerentes às suas funções;
- c) Todavia, a responsabilidade não deverá ser solidária por perdas ou danos sofridos pela associação sempre que se esteja perante uma violação comprovada das obrigações específicas relacionadas exclusivamente com as funções desse membro;

⁸⁸ 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. Centro de Direitos Humanos da American Bar Association: Análise Preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos, p. 10.

- d) Por isso, os conflitos relacionados com as obrigações e com a responsabilidade dos titulares dos órgãos deverão ser dirimidos pelas disposições estatutárias, “aplicando-se, na falta de disposições estatutárias, as regras do mandato com as necessárias adaptações” (cfr. art.º 164/1 do CC);
- e) A opção legislativa estabelecida no Código Civil afigura-se suficiente e razoável, e está em sintonia com a solução consagrada no capítulo das sociedades (cfr. art.º 987 do CC). Trazer a figura da desconsideração da personalidade jurídica das pessoas colectivas (art.º 18 da PdL) é redundante, e, salvo melhor opinião, só poderá servir para complicar e confundir o aplicador.
- f) Os estatutos devem estabelecer as condições para intentar uma acção, em nome da associação, contra membros do Órgão de Administração⁸⁹.

Ainda assim, se se quiser detalhar melhor, propõem-se a seguinte redacção para o art.º 17, e a supressão do art.º 18 da PdL:

Artigo 17

(Responsabilidade civil das associações)

1. As associações registadas nos termos da presente lei, respondem civilmente pelos actos ou omissões dos seus representantes, agentes ou mandatários nos mesmos termos em que os comitentes respondem pelos actos ou omissões dos seus comissários, com todos os seus activos presentes e futuros.
2. Os associados não são pessoalmente responsáveis pelas dívidas da associação.

⁸⁹ 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.

3. Os membros ou titulares dos órgãos sociais e representativos, bem como outras pessoas que actuem em nome e representação da associação, são responsáveis perante a associação, os associados e terceiros por danos causados e por dívidas contraídas por actos fraudulentos, dolosos ou culposos.

4. As pessoas referidas no número anterior são responsáveis civil e administrativamente pelos actos e omissões efectuados no exercício das suas funções e pelas resoluções em que votaram favoravelmente, perante terceiros, a associação e os associados.

5. Sempre que a responsabilidade não possa ser imputada a qualquer membro ou titular dos órgãos sociais e representativos, em concreto⁹⁰, todos eles serão solidariamente responsáveis pelos actos e omissões referidos nos n.os 3 e 4 do presente artigo, a menos que possam provar que não participaram na sua aprovação ou execução ou que se opuseram expressamente a eles.

SECÇÃO III

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS SOCIAIS

Nótula introdutória antes do art.º 19 da PdL

As questões centrais neste ponto são: o problema da organização e funcionamento dos órgãos sociais, nomeadamente quanto à estrutura da associação, e a sua autonomia (art.º 52 da CRM); e proibição de abstenção dos membros dos órgãos sociais (que também, mas sobretudo, um problema de liberdade de expressão). Depois, há um problema de “poluição legislativa” que, salvo melhor opinião, é aconselhável evitar.

Vejamos o que está em causa.

Artigo19

(Órgãos sociais)

1. São órgãos sociais das Organizações Não-Governamentais Nacionais:

- a) Assembleia Geral;
- b) Órgão de administração; e

⁹⁰ Cfr. a doutrina da *faute du service*.

c) Órgão de fiscalização.

2. O órgão referido na alínea b) donúmero anterior é constituído por um número ímpar de membros, dos quais um é o Presidente.
3. As Organizações Não-Governamentais Nacionais podem ter um fiscal, que pode ser uma empresa de auditoria, seja ou não membro da organização.
4. Enquanto não forem eleitos os membros dos órgãos referidos no número 1 do presente artigo, a organização não pode iniciar as suas actividades.

Comentário:

De acordo com as Diretrizes da Comissão Africana, “As associações devem ser autónomas e livres para determinar as suas estruturas de gestão interna, regras para a selecção de oficiais de administração, mecanismos internos de responsabilização e outros assuntos de governação interna.

a. A lei ou o regulamento não devem ditar a organização interna das associações, além das disposições básicas, desde que sejam respeitados os direitos e princípios não discriminatórios.

b. As associações não devem ser obrigadas a obter permissão das autoridades para alterar a estrutura de gestão interna ou outros elementos das suas regras internas.

c. As autoridades públicas não devem interferir nas escolhas das associações sobre os seus oficiais de administração, a menos que tais pessoas sejam impedidas pela lei nacional de ocupar os cargos em questão com base em motivos legítimos, tal como são interpretados pelo Direito regional e internacional em matéria de direitos humanos.

d. A lei não deve exigir que sejam realizadas reuniões físicas”⁹¹.

Levando estas recomendações à séria, a associação deverá ser livre de definir nos seus estatutos, as suas estruturas de gestão interna e de governação. Essas estruturas e governação devem, em qualquer caso, estar em conformidade com os princípios democráticos e os valores fundamentais da Constituição.

⁹¹ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 36, pp. 17-18.

Olhando para este art.º 19 da PdL, exige-se a existência de três órgãos (n.º 1), não podendo iniciar as suas actividades enquanto não tiverem sido eleitos os respectivos membros, o que, em regra, só ocorre após a 2.ª Assembleia Geral! Não se percebe, por isso, de um ponto de vista institucional, qual a relação entre a eleição dos órgãos e o funcionamento pleno da associação.

O que ignora, em absoluto, as citadas Directrizes, á luz das quais, 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", e que "a lei ou regulamentação não deve ditar a organização interna das associações" além das disposições básicas de não-discriminação⁹².

Face ao que ficou dito acima, a associação deverá ser livre de definir nos seus estatutos as suas estruturas de gestão interna e de governação, devendo ser governada por, pelo menos, dois órgãos: a Assembleia Geral, e o Órgão de Administração ou Representação.

A existência, ou não de um órgão de fiscalização deverá estar na disposição dos estatutos, e não numa norma imperativa, já que a necessidade desse órgão depende essencialmente da estrutura, da dimensão, e dos meios económicos da associação e da necessidade dessa estrutura.

Não se percebe, igualmente, a exigência de "número ímpar de membros", quando o presidente tenha "voto de qualidade".

Proposta de alteração:

Tendo em consideração o que acima se disse, é a seguinte a proposta de substituição deste artigo:

Governação e órgãos sociais

1. A associação é livre de definir nos seus estatutos as suas estruturas de gestão interna e de governação, sem prejuízo das demais disposições da presente lei⁹³.
2. Essas estruturas e governação devem, em qualquer caso, estar em conformidade com os princípios democráticos e os valores fundamentais da Constituição.

⁹² No mesmo sentido, cfr. Centro de Direitos Humanos da American Bar Association: Análise Preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos, p. 11.

⁹³ No mesmo sentido, a Recomendação do Centro de Direitos Humanos da American Bar Association: Análise Preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos, p. 12.

3. Uma associação é governada por, pelo menos, dois órgãos: a Assembleia Geral, e o Órgão de Administração ou Representação.
4. A Assembleia Geral é o órgão dirigente supremo da associação, composta pelos associados, que aprova os seus acordos pelo princípio maioritário ou pela democracia interna e deve reunir-se pelo menos uma vez por ano.
5. Deve existir um Órgão de Administração ou Representação, para gerir e representar os interesses da associação, em conformidade com as disposições e diretivas da Assembleia Geral.
6. Se os estatutos não dispuserem de outra forma os poderes do Órgão de Administração ou Representação serão alargados, em geral, a todos os actos relativos aos fins da associação, desde que não exijam, nos termos dos Estatutos, a autorização expressa da Assembleia Geral.
7. Só os membros podem fazer parte do Órgão de Administração ou Representação.
8. Para ser membro dos órgãos representativos de uma associação, sem prejuízo do que está estabelecido nos respetivos Estatutos, serão requisitos essenciais:
 - a) ser maior de 18 anos, e estar no pleno uso dos seus direitos civis; e
 - b) não estar sujeito às razões de incompatibilidade estabelecidas na legislação em vigor.
2. Podem ser criados outros órgãos de governação pelo Órgão de Administração ou pela Assembleia Geral, nas condições e de acordo com os procedimentos estabelecidos nos estatutos da associação.
3. Os estatutos podem prever a existência de um Órgão de Fiscalização, cujas funções podem igualmente ser exercidas por uma empresa de auditoria, especialmente contratada para o efeito, seja ou não membro da organização.
4. No caso de os membros do Órgão de Administração ou Representação poderem receber remuneração em conformidade com a sua posição, devem ser incluídos nos Estatutos e nas contas anuais aprovadas em Assembleia Geral.

Artigo 20

(Representação)

1. A representação da Organização Não-Governamental Nacional, em juízo e fora dele, cabe a quem os estatutos determinarem ou, na falta de disposição estatutária, à administração ou a quem esta designar.

2. A designação de representantes por parte da administração só é oponível a terceiros quando se prove que estes a conheciam.

Comentário:

Este artigo da PdL reproduz o art.º 163 do Código Civil, que deverá ser mantido, supletivamente, propondo-se a supressão deste artigo 20 da PdL.

Artigo 21

(Obrigações dos titulares dos órgãos sociais)

1. As obrigações dos titulares dos órgãos sociais das Organizações Não-Governamentais Nacionais para com estas são definidas nos respectivos estatutos, aplicando-se, na falta de disposições estatutárias, as regras do mandato, com as necessárias adaptações e demais legislação.
2. Os membros dos órgãos sociais não podem abster-se de votar nas deliberações tomadas em reuniões que estejam presentes, e são responsáveis pelos prejuízos delas decorrentes, salvo se houverem manifestado a sua discordância.
3. Em caso de impedimento de um dos membros, é admissível voto por procuração, desde que seja devidamente justificado. E os estatutos?

Comentário:

Os n.ºs 1 e 2 deste artigo 21 da PdL, reproduzem o art.º 164 do Código Civil. Acresce um n.º 3, quanto ao voto por procuração.

- a. Quanto ao n.º 1 deste artigo da PdL, propõe-se a sua supressão, e a manutenção supletiva do n.º 1 do art.º 164 do Código Civil.
- b. Quanto ao n.º 2, o problema é mais complexo, já que implica não só a sua supressão da PdL, mas também a revisão do n.º 2 do art.º 164 do Código Civil.

“Os membros dos órgãos sociais não podem abster-se de votar nas deliberações tomadas em reuniões que estejam presente e são responsáveis pelos prejuízos delas decorrentes, salvo se houverem manifestado a sua discordância”.

Este enunciado normativo contém duas normas distintas: a proibição de abstenção, e a responsabilidade dos membros dos órgãos sociais. Interessa por isso abordar duas questões distintas.

i. Quanto à proibição de abstenção, ou obrigatoriedade de voto, apenas excepcionada pela impropriamente chamada “privação do direito de voto”, prevista no art.º 27 da PdL, que reproduz *ipsis verbis* o n.º 1 do art.º 176 do Código Civil⁹⁴.

Era uma tradição do Direito Administrativo herdado do período colonial-fascista, a regra da proibição das abstenções nas votações dos órgãos colegiais administrativos. Regra que ainda se mantém no Procedimento Administrativo moçambicano (cfr. art.º 30 da Lei n.º 14/2011)⁹⁵, embora hoje, noutros países, seja apenas reservada aos órgãos colegiais consultivos⁹⁶.

A favor dessa regra, vários argumentos podem ser – têm sido – esgrimidos. Se a colegialidade tem o fito de obter uma vontade orgânica correspondente ao confronto de diversas vontades individuais, à confluência de diversas opções em matéria de interesse público, é normal que todos os membros se pronunciem, não se lhes permitindo a comodidade da abstenção, como, aliás, o titular de um órgão singular nunca pode fazer.

Mas isto é assim, no Direito Administrativo, em que o cargo de membro de um órgão administrativo colegial é assumida e responsabilmente, com o propósito de realização da legalidade e do interesse público, sem margem para votos “nim”. Aliás, a admitir-se a abstenção, está-se a admitir, por via indirecta, que o órgão possa renunciar ao exercício do poder, uma vez que todos os membros se podem abster. Por isso, no plano administrativo, se entende que, o dever de

⁹⁴ “O associado não pode votar, por si ou como representante de outrem, nas matérias em que haja conflito de interesse entre si e a organização, seu cônjuge, ascendentes ou descendentes”.

⁹⁵ Lei n.º 14/2011, de 10 de agosto: Regula a formação da vontade da Administração Pública, estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares, e revoga a reforma Administrativa Ultramarina (RAU) e o Decreto-Lei n.º 23229, de 15 de novembro de 1933. ARTIGO 30 (Obrigatoriedade de voto) É obrigatória a votação de todos os membros dos órgãos colectivos que estejam presentes à reunião e não se encontrem impedidos de intervir (nomeadamente por conflito de interesses), salvo disposição expressa em sentido contrário. Nomeadamente no estatuto orgânico...

⁹⁶ No caso português, art.º 23.º do CPA.

votar nos órgãos colegiais não é mais do que exercer a competência que impende sobre os órgãos administrativos (singulares) que também não pode ser objecto de renúncia⁹⁷.

Agora, no plano associativo, e como se disse já, o conceito de associação não se pode dissociar dos “princípios privatísticos da liberdade e da autonomia da vontade⁹⁸, não cobra qualquer sentido a manutenção desta norma. E porquê?

Salvo melhor opinião, a proibição de abstenção deve ser considerada uma violação das liberdades de pensamento, de consciência, de opinião e de expressão, reconhecidas pelos artigos 48 e 54 da CRM. Tal como o Comité dos Direitos Humanos escreveu, "A liberdade de expressar a própria opinião inclui necessariamente a liberdade de não expressar a própria opinião"⁹⁹."

ii. Agora, aceita-se que os votos a favor possam trazer consequências, nos mesmos termos das sociedades por quotas. Cfr. a previsão proposta para o art.º 17/5. Propõe-se por isso a supressão deste artigo, e a revogação do n.º 2 do art.º 164 do Código Civil. Quanto ao n.º 3, relativa ao voto por procuração, sugere-se a sua reformulação, nos seguintes termos: “Em caso de impedimento de um dos membros, se os estatutos não dispuserem de forma diferente, é admissível voto por procuração, desde que seja devidamente justificado”.

Artigo 22

(Competência da Assembleia Geral)

1. Compete a Assembleia Geral, decidir sobre todas as matérias não compreendidas nas atribuições legais ou estatutárias de outros órgãos sociais da organização.
2. São da competência da Assembleia Geral:
 - a) A destituição dos titulares dos órgãos sociais da organização;
 - b) A aprovação do balanço;

⁹⁷ Em todo o caso, uma proibição de abstenção não é, nem pode ser, uma proibição de se ausentar da reunião no momento da votação de uma proposta que, eventualmente, o membro não queira, por qualquer motivo, tomar posição. A única consequência, só pode ser marcação de falta pelo Presidente. E, eventualmente, o bloqueio da reunião, se passar a faltar *quórum* deliberativo.

⁹⁸ JOÃO PACHECO DE AMORIM: *A liberdade de escolha da profissão de advogado*, p. 36; CARLOS ALBERTO DA MOTA PINTO: *Teoria Geral do Direito Civil*, pp 95 ss.

⁹⁹ 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>., *apud* Centro de Direitos Humanos da American Bar Association: *Análise Preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos*, p. 11.

- c) A alteração dos estatutos, a cisão, fusão, extinção da organização; e
- d) Autorização para esta demandar os administradores por actos praticados no exercício do cargo.

Comentário:

Este artigo da PdL reproduz o art.º 172 do Código Civil, com o acréscimo na alínea c) do n.º 2, quanto à cisão, e fusão. O art.º 172 do Código Civil deverá ser mantido, supletivamente, propondo-se a supressão deste artigo 22 da PdL. A atribuição de competência para deliberação sobre cisão e fusão, deverá ser inserida na norma que trata desta matéria. Suprimindo-se assim este art.º 22 da PdL.

Artigo 23

(Funcionamento da Assembleia Geral)

1. A Assembleia Geral decide, em primeira convocação, com a presença de pelo menos metade dos seus associados.
2. Salvo o disposto nos números seguintes, as deliberações são tomadas por maioria absoluta de votos dos associados presentes.
3. As deliberações sobre a alteração dos estatutos exigem o voto favorável de três quartos do número dos associados presentes.
4. As deliberações sobre a cisão, fusão, dissolução ou prorrogação da Organização Não-Governamental Nacional requerem o voto favorável de três quartos do número de todos os associados.
5. Excepcionalmente, os estatutos podem exigir um número de votos superior ao fixado nas regras anteriores.

Comentário:

Este artigo da PdL reproduz o art.º 175 do Código Civil, com o acréscimo do n.º 4, quanto à cisão, e fusão. O art.º 175 do Código Civil deverá ser mantido, supletivamente, propondo-se a supressão deste artigo 23 da PdL. A atribuição de competência para deliberação sobre cisão e fusão, deverá ser inserida na norma que trata desse assunto. Suprimindo-se assim este art.º 23 da PdL.

Artigo 24

(Convocação da Assembleia Geral)

1. A Assembleia Geral deve ser convocada pelo seu Presidente de Mesa nas circunstâncias fixadas pelos estatutos e, em qualquer caso, uma vez em cada ano para a aprovação do relatório.
2. A Assembleia Geral é ainda convocada sempre que requerida, com um fim legítimo, por um conjunto de associados não inferiores à quinta parte da sua totalidade, se outro número não for estabelecido nos estatutos.
3. O disposto no número anterior é aplicável se o Presidente da Mesa da Assembleia Geral não convocar a Assembleia Geral nos casos em que deve fazê-lo.

Comentário:

Este artigo da PdL reproduz o art.º 173 do Código Civil, substituindo, nos n.ºs 1 e 3, a competência para a convocação da administração para o Presidente de Mesa da assembleia, criando assim, salvo melhor opinião, desnecessariamente, um novo órgão permanente.

O art.º 173 do Código Civil deverá ser mantido, supletivamente, propondo-se a supressão deste artigo 24 da PdL.

Artigo 25

(Forma de convocação da Assembleia Geral)

1. A Assembleia Geral é convocada por meio de carta, fax ou correio electrónico, enviado para cada um dos associados com a antecedência mínima de oito dias, salvo se os estatutos da organização fixarem outro prazo.
2. A Assembleia Geral pode ser convocada por outros meios reputados expeditos, na convocatória deve se indicar o dia, a hora e o local da reunião e a respectiva ordem do dia.
3. São anuláveis as deliberações tomadas sobre matéria estranha à ordem do dia, salvo se todos os associados comparecerem à reunião e concordarem com o aditamento.
4. A comparencia de todos os associados valida quaisquer irregularidades da convocação, desde que nenhum deles se oponha à realização da Assembleia Geral.

Comentário:

Reproduz o art.º 174/1 do CC, apenas com a actualização dos meios de comunicação. “A Assembleia Geral é convocada por meio de carta, fax ou correio electrónico, enviado para cada um dos associados com a antecedência mínima de oito dias, salvo se os estatutos da organização fixarem outro prazo”.

Acrescenta um n.º 2: “A Assembleia Geral pode ser convocada por outros meios reputados expeditos, na convocatória deve-se indicar o dia, a hora e o local da reunião e a respectiva ordem do dia”.

Acrescenta um n.º 3: “São anuláveis as deliberações tomadas sobre matéria estranha à ordem do dia, salvo se todos os associados comparecerem à reunião e concordarem com o aditamento”

O n.º 4 reproduz o art.º 174/3 do CC

Por questões de segurança jurídica e no sentido de evitar a indesejada “poluição legislativa, duas soluções se colocam: manter este art.º 25 da PdL, revogando expressamente o art.º 174 do CC; ou suprimir este art.º da PdL, alterando com esta mesma formulação aqui proposta o art.º 174 do CC.

Artigo 26

(Funcionamento do órgão da administração e o de fiscalização)

1. O órgão de administração é convocado pelos respectivo titular.
2. O órgão de fiscalização, quando constituído por número ímpar de membros, é convocado pelos respectivo titular.
3. Salvo disposição legal ou estatutária em contrário, as deliberações são tomadas por maioria de votos dos associados presentes, tendo o titular do órgão, além do seu voto, direito a voto **de qualidade**.

Artigo 27

(Privação do direito de voto)

1. O associado não pode votar, por si ou como representante de outrem, nas matérias em que haja conflito de interesse entre si e a organização, seu cônjuge, ascendentes ou

descendentes.

2. As deliberações tomadas com infracção do disposto no número anterior são anuláveis se o voto do associado impedido for essencial à existência da maioria necessária.

Comentário:

Privação do direito de voto, em bom rigor, “Impedimentos”. Reproduz o art.º 176 do CC. Salvo melhor opinião, desnecessário. Mais uma vez, poluição legislativa! Devendo suprimir-se este art.º 27 da PdL.

Artigo 28

(Deliberação contrária à lei ou aos estatutos)

1. As deliberações contrárias à lei são nulas.
2. As deliberações contrárias aos estatutos, seja pelo seu objecto, seja por virtude de irregularidades cometidas na convocação dos associados ou no funcionamento da Assembleia Geral, são anuláveis.

Comentário:

Altera o regime das deliberações contrárias à lei, previsto no art.º 177 do CC, aditando um n.º 1, segundo o qual, “As deliberações contrárias à lei são nulas”; mantendo o regime da anulabilidade das deliberações contrárias aos estatutos. Mas depois contradiz-se, cfr. o art.º anterior.

Colocam-se problemas da tipicidade de competências e da autonomia da vontade, aconselham a manter o regime do art.º 177 do CC¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Em todo o caso, não partilho as preocupações expressas pelo Centro de Direitos Humanos da American Bar Association: Análise Preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos, p. 12: 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.

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

Artigo 29

(Regime da anulabilidade)

1. A anulabilidade, prevista no artigo anterior, pode ser arguida dentro do prazo de 180 dias, pelo órgão da administração ou por qualquer associado que não tenha votado a deliberação.
2. Tratando-se de associado que não foi convocado regularmente para a reunião da Assembleia Geral, o prazo só começa a correr a partir da data em que ele teve conhecimento da deliberação.

Comentário:

Reproduz o art.º 178 do CC. Salvo melhor opinião, desnecessário. Devendo suprimir-se este art.º 29 da PdL.

Artigo 30

(Protecção dos direitos de terceiro)

A anulação das deliberações da Assembleia não prejudica os direitos que terceiros de boa-fé que tenham adquirido em execução das deliberações anuladas.

Comentário:

Reproduz o art.º 179 do CC. Salvo melhor opinião, desnecessário. Devendo suprimir-se este art.º 30 da PdL.

Artigo 31

(Natureza pessoal da qualidade de associado)

1. Salvo disposição estatutária em contrário, a qualidade de associado não é transmissível, quer por acto entre vivos, quer por sucessão.
2. O associado não pode incumbir outrem de exercer os seus direitos pessoais estatutários, excepto em casos de voto por procuração.

pacificamente mudanças na lei, na política, na ordem constitucional, ou empenhar-se em outra expressão pacífica protegida por normas internacionais de direitos humanos.

Comentário:

Reproduz o art.º 180 do CC, acrescentando apenas, ao n.º 2, a excepção do voto por procuração, matéria já tratada acima. Salvo melhor opinião, desnecessário. Devendo suprimir-se este art.º 31 da PdL.

Artigo 32

(Efeitos da saída ou exclusão)

O associado que por qualquer forma deixar de pertencer à organização não tem o direito de reaver a quotização que tenha pago e perde o direito ao património social.

Comentário:

Reproduz o art.º 181 do CC. Salvo melhor opinião, desnecessário. Devendo suprimir-se este art.º 32 da PdL.

Artigo 33

(Prova de prossecução do seu objecto)

1. Todas as Organizações Não-Governamentais Nacionais consideram-se, a partir da entrada em vigor da presente lei, obrigadas á prova do seu bom e regular funcionamento.
2. Para efeitos do número anterior as organizações devem, no primeiro trimestre de cada ano, apresentar o relatório de actividade como prova da prossecução do seu objecto, incluindo a contabilização dos fundos e das actividades realizadas perante a entidade competente para o reconhecimento.
3. A não apresentação do relatório referido no número anterior por duas vezes consecutivas implica a extinção da Organização Não-Governamental Nacional, nos termos do previsto na

alínea g) número 2 do artigo 36.

Comentário:

“Para efeitos [de prova do seu bom e regular funcionamento] as organizações devem, no primeiro trimestre de cada ano, apresentar o relatório de actividade como prova da prossecução do seu objecto, incluindo a contabilização dos fundos e das actividades realizadas perante a entidade competente para o reconhecimento” (art.º 33/1 e 2 da PdL). A não apresentação do referido relatório por duas vezes consecutivas, implica a extinção da organização, nos termos do previsto na alínea g) do número 2 do artigo 36.

Duas questões se colocam: (a) a obrigatoriedade da entrega de relatórios; e (b) a extinção oficiosa.

a. A obrigatoriedade da entrega de relatórios

Um dos princípios fundamentais que enformam as Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, (i), p. 8, é o da “presunção a favor do direito:” que “deve ser favorável ao exercício dos direitos à liberdade de associação”.

Neste contexto, prosseguem depois a referidas Diretrizes, “Os requisitos de relatório devem ser construídos com base na legalidade presumida das associações e suas actividades, e não devem interferir com a gestão interna ou as actividades das associações”¹⁰¹. A esta luz, da presunção de legalidade das associações e das suas actividades, compete às entidades p+ublicas a prova da ilegalidade, nos termos do art.º 342/1 do CC¹⁰², não havendo lugar para que se opere uma inversão de “prova do [bom] e regular funcionamento” das associações!

A solução legislativa, a ser aprovada, para além de violar o direito á liberdade de associação, da autonomia das associações privadas, viola também os princípios da legalidade, da igualdade e da não discriminação, e o princípio da proporcionalidade.

¹⁰¹ Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 47, p. 20.

¹⁰² “Àquele que invocar um direito cabe fazer a prova dos factos constitutivos do direito alegado”.

E não se acene com o problema do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo! Porque, as Recomendações do GAFI, na sua Recomendação 8, quanto aos especiais deveres prudenciais, apenas os recomenda, em relação às “ONL que representem: (i) uma parte significativa dos recursos financeiros controlados pelo setor; e (ii) uma percentagem substancial das actividades internacionais do setor”. Ou seja, apenas a essas!

Logo quando quando o GAFI recomenda deveres de informação ao público, não exclusivamente às entidades públicas pretensamente “tutelares”, essa informação pode ser disponibilizada – e já é, actualmente – através das plataformas digitais, que é consabido, todas as grandes associações, a que alude a recomendação do GAFI, disponibilizam, para divulgação ao público das suas actividades. Qualquer imposição desta natureza, a todas as OSFL, traduzem um excesso da medida (adequação e necessidade, art.º 56/2 da CRM)¹⁰³.

As mesmas preocupações de adequação e necessidade (proporcionalidade) são expressas nas Diretrizes:

“Os requisitos de relatórios devem ser proporcionais ao tamanho e alcance da organização e devem ser facilitados, na medida do possível, entre outros, através da disponibilização de modelos, ferramentas de tecnologia da informação e outras medidas. e. Os requisitos de informação não devem ser utilizados como forma de limitar ou direccionar as associações, inclusive, entre outras coisas, utilizando as informações nele contidas para condenar publicamente associações ou tentar sancionar ou punir associações apenas para alterar as suas actividades em relação aos objectivos que originalmente estabeleceram¹⁰⁴.

Em qualquer circunstância, é imperativo ter em consideração, que “As associações [deverão estar] sujeitas às mesmas leis gerais que regulam a lavagem de dinheiro, a fraude, a corrupção, o

¹⁰³ 36 a. Os requisitos de relatórios devem ser integralmente definidos em uma única legislação e apenas necessários para um único órgão estatal. b. Quaisquer requisitos de informação não devem exigir detalhes excessivos e devem ser destinados a garantir a propriedade financeira.38 c. Os direitos de confidencialidade e privacidade das associações, dos seus membros e aqueles em cujo nome eles trabalham, devem ser respeitados ao longo do processo de relatório. P. 20

Ainda assim, “Quando os relatórios [sejam] necessários, os requisitos de relatórios devem ser simples e não devem ser excessivamente onerosos”. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 48, p. 20.

¹⁰⁴ Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 48 d., p. 21.

tráfico e delitos semelhantes, como indivíduos e empresas com fins lucrativos”¹⁰⁵ (igualdade e não discriminação, art.ºs 35 e 44 da CRM; e proporcionalidade, art.º 56/2 da CRM).

E que, “Em nenhuma circunstância, a auditoria de uma associação sem fins lucrativos deve ser mais onerosa do que uma auditoria de uma associação com fins lucrativos de meios comparáveis (igualdade e proporcionalidade), nem uma auditoria deve ser conduzida para assediar uma associação (adequação e necessidade). Os relatórios e os requisitos de auditoria não devem ser tão onerosos que levem à diminuição significativa das actividades de uma associação sem fins lucrativos (racionalidade, eficiência, custo-benefício, proporcionalidade, art.º 56/2 da CRM)¹⁰⁶.

b. A extinção oficiosa

Por fim quanto ao n.º 3 deste artigo, “A não apresentação do relatório referido no número anterior por duas vezes consecutivas implica a extinção da Organização Não-Governamental Nacional, nos termos do previsto na alínea g) número 2 do artigo 36”.

A suspensão e a extinção sancionatória têm natureza penal, por isso, em Estado de Direito, a sua aplicação está reservada aos tribunais, e submetida a um *due process of law*¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 38, p. 18.

¹⁰⁶ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 49, p. 21. Veja-se ainda, o que ficou dito em Centro de Direitos Humanos da American Bar Association: Análise Preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos, pp. 12-13.

¹⁰⁷ Art.º 1 do Código de Processo Penal: “Nenhuma pena ou medida de segurança pode ser aplicada sem haver um processo em que se prove a existência da infração e a responsabilidade criminal do acusado, em conformidade com as regras definidas no presente Código”.

E sobre isso regem, no essencial, e no pressuposto da prática de um crime aí tipificado, os artigos 85¹⁰⁸, 86¹⁰⁹, e 90¹¹⁰, todos do CP¹¹¹.

Síntese dos **princípios e regras violadas**: Liberdade de associação, Princípio da legalidade – *nulla poena sine lege* (e reserva de constituição); tutela jurisdicional efectiva, Princípio da jurisdicionalidade e, conseqüentemente, o princípio da separação de poderes. Acresce, sobretudo no caso das associações estrangeiras, a violação do princípio da igualdade..., mas também no geral, já que as associações não podem ter um regime mais gravoso do que o das sociedades comerciais.

Por isso parece mais prudente, pura e simplesmente, suprimir este art.º 33 da PdL.

SECÇÃO IV

VICISSITUDES

Artigo 34

(Alterações supervenientes)

1. As alterações do acto de constituição ou dos estatutos que impliquem modificação dos objectivos, âmbito e denominação da organização, não produzem efeitos enquanto não forem aprovadas pela entidade competente para o reconhecimento.
2. O pedido referido no número anterior é acompanhado dos seguintes documentos:
 - a) estatutos publicados no Boletim da República ou devidamente rubricados pela entidade

¹⁰⁸ Artigo 85 do Código Penal (Penas aplicáveis) Pelos crimes praticados pelas pessoas colectivas e entidades equiparadas aplicam-se as penas principais de dissolução ou de multa.

¹⁰⁹ Artigo 86 (Dissolução da pessoa colectiva ou entidade equiparada) 1. A pena de dissolução é decretada pelo tribunal quando a pessoa colectiva ou entidade equiparada tiver sido criada com a intenção exclusiva ou predominante de praticar o crime ou quando a prática criminosa reiterada mostre que está a ser utilizada para esse efeito por quem nela ocupe uma posição de direcção. 2. A dissolução importa a cessação de todas as actividades, o cancelamento de alvará, o arrolamento de bens que sejam propriedade da condenada e a liquidação a cargo de pessoa idónea nomeada pelo tribunal.

¹¹⁰ Artigo 90 (Penas acessórias) Pelos crimes cometidos por pessoas colectivas e entidades equiparadas podem, isolada ou cumulativamente, ser aplicadas as seguintes penas acessórias: a) regras de conduta; b) caução de boa conduta; c) interdição temporária de exercício de certa actividade ou de contratar; d) privação do direito a subsídios, subvenções ou incentivos públicos; ou e) encerramento de estabelecimento.

¹¹¹ 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. Centro de Direitos Humanos da American Bar Association: Análise Preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos, p. 14.

competente para o reconhecimento e Despacho de reconhecimento da Organização Não-Governamental Nacional;

- b) cópia da acta da Assembleia Geral devidamente convocada para o efeito; e
- c) propositade estatutos com alterações incorporadas.

3. O pedido deve ser submetido pelo representante da organização, devidamente mandatado para o efeito.
4. As alterações dos estatutos são objecto de registo e de publicação no *Boletim da República*, sob pena de não produzirem efeitos em relação a terceiros.

Comentário:

Salvo melhor opinião, por uma questão lógica, inelutável, o “acto de constituição” não é passível de alterações! Em todo o caso, a questão central é: alterações estatutárias de uma entidade privada, sujeitas a aprovação prévia da Administração Pública? Temos uma tutela administrativa de entidades privadas?

No essencial, veja-se o que ficou dito em comentário ao art.º 15 desta PdL.

Em face disso, propõe-se a seguinte redação para este artigo:

(Alterações supervenientes)

1. As alterações dos estatutos que impliquem a modificação dos objectivos, âmbito e denominação da organização, requerem o acordo aprovado por Assembleia Geral, especialmente convocada para o efeito, devem ser registadas no prazo de um mês, e só produzirão efeitos, tanto para associados como para terceiros, depois de registadas no registo onde está registada a associação.
2. Após a entrega da notificação, devidamente instruída, a referida entidade, verificará se as alterações a registar estão de acordo com a legislação em vigor, e se se mostram cumpridos os demais requisitos legais previstos para a prática do respectivo acto, notificará e procederá ao registo das alterações a registar, num prazo de 15 dias.
3. Uma vez decorrido o prazo de registo indicado no número, sem que os proponentes tenham sido notificados de uma recusa de conformidade da notificação, ou da documentação que a

acompanha, pela a entidade competente para o registo, o pedido de registo deve ser considerado aceite.

4. As demais modificações produzirão efeitos para os associados a partir do momento de sua adopção, de acordo com os procedimentos estatutários, sendo que para terceiros também será necessária a inscrição no respectivo registo.
5. O registo das alterações estatutárias estará sujeito aos mesmos requisitos, e ao mesmo procedimento, que o registo dos Estatutos.

Artigo 35

(Fusão e cisão)

1. A fusão de organizações e a sua cisão são reguladas pelos estatutos, aplicando-se, nos casos omissos, com as necessárias adaptações, as normas sobre a matéria relativa às sociedades comerciais.
2. Após a fusão de organizações estas passam a denominar-se Federação e Confederação, seguido do nome atribuído.

Comentário:

Nos termos do n.º 1 deste artigo, “A fusão de organizações e a sua cisão são reguladas pelos estatutos, aplicando-se, nos casos omissos, com as necessárias adaptações, as normas sobre a matéria relativa as sociedades comerciais” (actualmente, os art.ºs 187 ss do CCOM). Nada a questionar, está correcta esta remissão para os estatutos e, subsidiariamente, para o regime das sociedades comerciais.

O mesmo já não se pode dizer do n.º 2: “Após a fusão de organizações estas passam a denominar-se Federação e Confederação, seguido do nome atribuído”.

Salvo o devido respeito, o proponente confunde o conceito de fusão com os conceitos de se Federação e Confederação.

Olhando para o art.º 187 do CCOM, no essencial, a fusão significa a combinação de dois ou mais corpos num só. A essência da fusão de sociedades consiste em juntar os elementos pessoais e patrimoniais de duas ou mais sociedades preexistentes, de tal modo que passe a existir uma só sociedade.

Para que isso aconteça, é indispensável que algumas organizações se extingam, ou todas, se do processo resultar uma nova organização, ou todas as participantes, menos uma. Indispensável é também que as pessoas que formavam o substrato pessoal das organizações participantes formem o substrato pessoal da organização final, o que significa que terão de ser associados nessa nova organização.

Por último os patrimónios das organizações que se extinguem deverão, só eles ou em conjunto com o património da organização que não se extingue, formar o substrato patrimonial da organização final. Assim, podemos dizer que a fusão consiste na união de duas ou mais organizações, seja qual for o seu tipo, numa só e pode realizar-se por incorporação ou por concentração.

Ora, isto não tem nada a ver com a matéria das Federações e Confederações, em que as organizações constituintes mantêm, incólumes, os seus substratos pessoais e patrimoniais.

Propõe-se, por isso, por uma questão de rigor técnico, a supressão do n.º 2 deste artigo 35 da PDL.

Artigo 36

(Causas e extinção)

1. As Organizações Não-Governamentais Nacionais reconhecidas extinguem-se nos termos definidos nos respectivos estatutos ou por decisão da entidade competente para o reconhecimento.
2. As Organizações Não-Governamentais Nacionais extinguem-se ainda:
 - a) por decisão da Assembleia Geral;
 - b) pelo decurso do prazo, se tiverem sido constituídas por tempo determinado;
 - c) pela verificação de qualquer outra causa extintiva prevista no acto de constituição ou nos estatutos;
 - d) por a prossecução dos seus fins se ter esgotado ou tornado impossível;
 - e) por morte ou desaparecimento de todos os seus associados;
 - f) por existência de menos de dez dos seus associados por tempo superior a um ano; e
 - g) pela não apresentação consecutiva de 2 relatórios de actividades à entidade responsável para o reconhecimento.

3. Nos casos previstos nas alíneas b), c) e d) do número 1 do presente artigo a extinção não ocorre se a Assembleia Geral decidir pela prorrogação da vigência da organização ou pela modificação dos estatutos nos trinta dias subsequentes à data em que devia operar-se a extinção.

Comentário:

a. O problema: a suspensão e extinção oficiosa (coerciva)

Nos termos deste n.º 1 do art.º 36 da PdL, “As Organizações Não-Governamentais Nacionais reconhecidas extinguem-se nos termos definidos nos respectivos estatutos, **ou por decisão da entidade competente para o reconhecimento**.”

Era já, no essencial, a solução consagrada no art.º 182 do CC, a que acresce, agora, a previsão das alíneas f) e g) do n.º 2 da PdL (cfr. n.º 3 do art.º 33 da PdL)¹¹², “por existência de menos de dez dos seus associados por tempo superior a um ano”; e “pela não apresentação consecutiva de 2 relatórios de actividades à entidade responsável para o reconhecimento”. Estamos, em ambos os casos, perante uma extinção oficiosa (cfr. art.ºs 37, 38. e 39 da PdL).

b. Princípios e regras constitucionais violadas

Liberdade de associação, Princípio da legalidade – *nulla poena sine lege* (e reserva de constituição); tutela jurisdicional efectiva, Princípio da jurisdicionalidade e, conseqüentemente, o princípio da separação de poderes. Acresce, a violação do princípio da igualdade e da não discriminação, já que as associações não podem ter um regime mais gravoso do que o das sociedades comerciais.

1. Fundamentação

a. Natureza jurídica de uma suspensão ou extinção coerciva

¹¹² Art.º 33/3 da PdL: A não apresentação do relatório referido no número anterior por duas vezes consecutiva implica a extinção da Organização Não-Governamental Nacional, nos termos do previsto na alínea g) número 2 do artigo 36.

Qual é a natureza jurídica de uma suspensão ou extinção coerciva?

É uma sanção penal!

b. Tipicidade das limitações

Uma das componentes essenciais da liberdade de associação é o direito a sua própria existência, não podendo ser dissolvidas pelos poderes públicos, nem ter as suas actividades suspensas, senão nos casos previstos na lei (princípio da tipicidade como corolário do princípio da legalidade) e mediante decisão judicial, ou seja, por um órgão de soberania independente, com a finalidade de aplicar a justiça, que entre nós são os tribunais (reserva de jurisdição).

E a questão é fácil de perceber: se o Estado não pode proibir (nem impor) a criação de uma associação ou a adesão a ela, também não pode, depois, pôr-lhe fim, ou suspender-lhe as actividades por via administrativa, ou sem motivo bastante.

A suspensão e a extinção sancionatória está reservada, em Estado de Direito, aos tribunais, e em matéria penal, no pressuposto de uma infracção de natureza penal, não administrativa, nem contravencional. E sobre isso regem, no essencial, e no pressuposto da prática de um crime, os artigos 85¹¹³, 86¹¹⁴, e 90¹¹⁵, todos do CP¹¹⁶.

c. Direito internacional e regional

¹¹³ Artigo 85 do Código Penal (Penas aplicáveis) Pelos crimes praticados pelas pessoas colectivas e entidades equiparadas aplicam-se as penas principais de dissolução ou de multa.

¹¹⁴ Artigo 86 (Dissolução da pessoa colectiva ou entidade equiparada) 1. A pena de dissolução é decretada pelo tribunal quando a pessoa colectiva ou entidade equiparada tiver sido criada com a intenção exclusiva ou predominante de praticar o crime ou quando a prática criminosa reiterada mostre que está a ser utilizada para esse efeito por quem nela ocupe uma posição de direcção. 2. A dissolução importa a cessação de todas as actividades, o cancelamento de alvará, o arrolamento de bens que sejam propriedade da condenada e a liquidação a cargo de pessoa idónea nomeada pelo tribunal.

¹¹⁵ Artigo 90 (Penas acessórias) Pelos crimes cometidos por pessoas colectivas e entidades equiparadas podem, isolada ou cumulativamente, ser aplicadas as seguintes penas acessórias: a) regras de conduta; b) caução de boa conduta; c) interdição temporária de exercício de certa actividade ou de contratar; d) privação do direito a subsídios, subvenções ou incentivos públicos; ou e) encerramento de estabelecimento.

¹¹⁶ 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. Centro de Direitos Humanos da American Bar Association: Análise Preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos, p. 14.

Em termos gerais, de acordo com as Diretrizes da Comissão Africana, “Os Estados não devem impor sanções penais no contexto das leis que regem as associações sem fins lucrativos. Todas as sanções penais devem ser especificadas dentro do código penal e não em outros lugares. A sociedade civil não deve ser regida por disposições de direito penal diferentes das disposições geralmente aplicáveis do código penal”¹¹⁷.

Em concreto, “A suspensão ou dissolução de uma associação pelo Estado só pode ser aplicada quando haja uma grave violação da legislação nacional, em conformidade com o direito regional e internacional em matéria de direitos humanos e em última instância”.

Em todo o caso, “A suspensão só pode ser tomada após a ordem judicial e a dissolução apenas, após um procedimento judicial completo e o esgotamento de todos os mecanismos de recurso disponíveis”.

Sendo que, “Esses julgamentos devem ser disponibilizados publicamente e serão determinados com base em critérios legais claros de acordo com o direito regional e internacional em matéria de direitos humanos”¹¹⁸.

Em face do que fica dito, impões-se expurgar desta norma os seus segmentos assinalados como ostensivamente inconstitucionais, nos seguintes termos:

(Causas e extinção)

1. As associações extinguem-se pela vontade dos associados expressa em Assembleia Geral convocada para o efeito, e por sentença judicial transitada em julgado.
2. As associações registadas extinguem-se ainda:
 - a) pelos motivos previstos nos estatutos;
 - b) pelo decurso do prazo, se tiverem sido constituídas por tempo determinado; ou
 - c) por a prossecução dos seus fins se ter esgotado ou tornado impossível.
3. Nos casos previstos no número 2 do presente artigo, a extinção não ocorre se a Assembleia

¹¹⁷ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 55, p. 22.

¹¹⁸ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 58, pp. 22-23. Cfr, no mesmo sentido, Centro de Direitos Humanos da American Bar Association: Análise Preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos, p. 14

Geral decidir pela prorrogação da vigência da organização ou pela modificação dos estatutos nos trinta dias subsequentes à data em que devia operar-se a extinção.

Artigo 37

(Declaração da extinção)

1. A Assembleia Geral deve ser convocada para deliberar sobre a prorrogação da organização ou a modificação dos seus estatutos e, não sendo aprovada a prorrogação ou a modificação, a Organização Não-Governamental Nacional considera-se extinta na data da realização da Assembleia Geral.
2. Cabe à entidade competente para o reconhecimento declarar extinta a organização, oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado.
3. A extinção por virtude da declaração de insolvência dá-se em consequência da própria declaração.

Comentário:

Pelos motivos acima referidos, impõe-se a modificação do mesente artigo, nos seguintes termos:

(Declaração da extinção)

1. A Assembleia Geral deve ser convocada para deliberar sobre a prorrogação da organização ou a modificação dos seus estatutos e, não sendo aprovada a prorrogação ou a modificação, a associação considera-se extinta na data da realização da Assembleia Geral.
2. Cabe à entidade competente para o registo da associação declarar extinta a organização, a requerimento de qualquer interessado com interesse legítimo para o acto.
3. A extinção por virtude da declaração de insolvência, ou de outra decisão judicial, dá-se em consequência da própria decisão, após trânsito em julgado.

Artigo 38

(Efeitos da extinção)

1. Extinta a organização, os poderes dos seus órgãos ficam limitados à praticados actos meramente conservatórios e dos necessários, quer à liquidação do património social, quer à finalização dos negócios pendentes.

2. Pelos actos restantes e pelos danos que deles advenham à organização, respondem solidariamente os associados que os praticarem.
3. Pelas obrigações que os associados contraírem, a organização só responde perante terceiros se estes estavam de boa-fé e à extinção não tiver sido dada a devida publicidade.
4. Extinta a organização, está deve conservar por pelo menos 8 anos toda a informação respeitante ao registo de operações nacionais e internacionais e disponibilizar estes registos aos órgãos competentes quando solicitados.

Comentário:

Em relação ao n.º 4 deste artigo, tendo em consideração as recomendações do GAFI anteriormente referidas, é mais do que suficiente a manutenção do registo de operações nacionais e internacionais pelo prazo de 5 anos.

Artigo 39

(Destino dos bens)

1. Extinta a organização os bens do seu património tem o destino que lhes for fixa do pelos estatutos, sem prejuízo do disposto em leis especiais.
2. Havendo bens que tenham sido doados ou deixados à organização com qualquer encargo, são atribuídos, com o mesmo encargo a outra organização de fim compatível, por deliberação dos membros da organização extinta.

SECÇÃO V

REGIME FINANCEIRO E FISCAL

Artigo 40

(Regime Financeiro)

1. Constituem receitas de qualquer organização para a realização dos seus fins estatutários, as previstas nos seus estatutos e deliberadas pelo órgão de administração, nomeadamente:
 - a) as jóias de inscrição, e as quotas ordinárias e extraordinárias aprovadas em Assembleia Geral;

- b) o fundo social, caso exista;
 - c) os donativos, liberalidades e apoios especiais recebidos para fins específicos de particulares, empresas, organizações nacionais ou estrangeiras, e Estado; e
 - d) o produto líquido de outras acções, designadamente edição e venda de publicações, encontros convívio, festivais, campanhas de angariação de fundos e outras realizações.
2. Em caso algum um associado pode reclamar para si qualquer quantia resultante das actividades previstas no número anterior, a não ser que se trate da contra-partida directa e previamente ajustada do serviço ou acto praticado a favor da organização.

Artigo 41

(Doações)

1. Todas as Organizações Não-Governamentais Nacionais regularmente constituídas são susceptíveis de receber apoios de terceiros, independentemente dos seus fins e do seu âmbito territorial, os quais se fazem pela forma de doações.
2. Às doações, quer em espécie ou em moeda estrangeira, são atribuídas um valor económico expresso em Meticais.
3. As organizações beneficiárias de doações não podem dar descaminho às verbas recebidas, nem afectá-las a outras actividades, sob pena de responderem civil e criminalmente, juntamente com os órgãos sociais, nos termos da lei civil e da lei penal.
4. Quaisquer doações ou donativos ou contribuições financeiras a qualquer título devem ser feitas através de transferência bancária, nos termos a regulamentar.

Comentário:

Dois problemas: o “descaminho” e reafecção de verbas; e a obrigatoriedade de que as doações ou donativos ou contribuições financeiras sejam feitas através de transferência bancária

a. Sobre o “descaminho” e reafecção de verbas

De acordo com o n.º 1 do art.º 41 da PdL, “Todas as Organizações Não-Governamentais Nacionais regularmente constituídas são susceptíveis de receber apoios de terceiros, independentemente

dos seus fins e do seu âmbito territorial, os quais se fazem pela forma de doações” (n.º 1)¹¹⁹.

No entanto, de acordo com o n.º 3, do mesmo artigo: “As organizações beneficiárias de doações não podem dar descaminho às verbas recebidas, nem afectá-las a outras actividades, sob pena de responderem civil e criminalmente, juntamente com os órgãos sociais, nos termos da lei civil e da lei penal.

Qual é o problema que aqui pode estar em causa? Essencialmente, um problema de violação do art.º 52/2 da CRM, e dos princípios da liberdade contratual e da autonomia privada.

i. Em primeiro lugar, “As organizações sociais e as associações têm direito de prosseguir os seus fins, criar instituições destinadas a alcançar os seus objectivos específicos e possuir património para a realização das suas actividades, nos termos da lei” (art.º 52/2 da CRM).

ii. Depois, de um ponto de vista jurídico, qual é a natureza de uma doação? A doação é um negócio jurídico bilateral, ou seja, um contrato. O que é que isto significa? Que há uma margem de liberdade que a lei deixa à autonomia privada. É, por conseguinte, uma questão de liberdade contratual e de autonomia privada.

De acordo com esta ideia, podemos definir a autonomia privada como um poder que os indivíduos têm de se auto-regular, e de ser soberanos das suas próprias decisões, em geral. Dito de outra forma, podemos adoptar uma noção de autonomia privada, como “a faculdade reconhecida aos particulares de fixarem livremente, segundo o seu critério”, ou, se quisermos, noutros termos, “o poder que os particulares têm de fixar, por si próprios (auto), a disciplina (nomos) juridicamente vinculativa dos seus interesses”, nas suas relações com os demais¹²⁰.

Trata-se, pois, de uma faculdade, ou de um poder que o ordenamento jurídico reconhece aos indivíduos para governar a sua própria esfera jurídica¹²¹.

Quanto a eventuais patologias, de descaminho, ou de afectação das verbas a finalidades distintas das previstas no contrato de doação, o local exacto para tutelar esta matéria é o Código Penal (CP). Sobre isto, prevê o art.º 296/1 do CP (abuso de confiança), que, “Quem,

¹¹⁹ Quanto á forma: errado! Os apoios também podem constituir outros tipos de contrato, nomeadamente, de prestação de serviços. *It's the economy, stupid!* (Barak Obama).

¹²⁰ JOÃO DE MATOS ANTUNES VARELA: *Das Obrigações em Geral*, Vol. I, 10.ª Reimpressão da 10.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2013, pp. 226, 233; LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO: *Direito das Obrigações*, Vol. I, 9.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2010, p. 21; JOÃO DE CASTRO MENDES: *Teoria Geral do Direito Civil*, Vol. II, Reimpressão, AAFDL, Lisboa, 1999, p. 201.

¹²¹ LUIGI FERRI: *La Autonomia Privada*, Comares, Granada, 2001, p. 41. O

ilegitimamente, se apropriar [*i.e.*, dissipar, ou afectar a outro fim] de coisa móvel [que abrange dinheiro] que lhe tenha sido entregue por título não translativo da propriedade [isto é, como ônus de afectação a uma concreta prestação ou serviço], é punido com as penas de furto”.

Mas para isso, é necessário que essa apropriação seja ilegítima, ou seja, que tenha sido feita sem o consentimento de quem, neste caso, doou, ou financiou. Se a sua afectação for feita a outras actividades, sem o consentimento do doador (cfr. art.º 56 do CP), é a este que compete apresentar a competente queixa (cfr. art.º 291/3 do CP). Sem queixa do ofendido (não da Administração, o crime é semi-público), não há descaminho ou diferente afectação das verbas recebidas, para efeitos de qualquer processo.

b. A obrigatoriedade de que as doações ou donativos ou contribuições financeiras sejam feitas através de transferência bancária

De acordo com o n.º 4 do art.º 41 da PdL, “Quaisquer doações ou donativos ou contribuições financeiras a qualquer título devem ser feitas através de transferência bancária, nos termos a regulamentar”.

Este n.º 4 art.º 41 da PdL, vem restringir, ainda mais, a previsão do n.º 6 do art.º 59 da Lei n.º 11/2022, de 7 de julho, segunda a qual, “Quaisquer doações, donativos ou outras contribuições financeiras a qualquer título destinadas às organizações sem fins lucrativos devem ser feitas através de transferência bancária, para conta aberta em nome da organização ou através de cheque”.

Em todo o caso, ambos são ilegítimos de um ponto de vista constitucional.

Qual é, agora, o problema que aqui pode estar em causa? Mantem-se, no essencial, o que foi dito em relação ao conteúdo do art.º 52/2 da CRM, á restrição do direito à liberdade contratual e á autonomia privada, a que acresce, agora, um problema de igualdade e de proporcionalidade.

Porquanto,

A recomendação 8 do GAFI, no seu 8.4, apenas recomenda essa medidas para as “ONL que representem: (i) uma parte significativa dos recursos financeiros controlados pelo setor; e (ii) uma percentagem substancial das actividades internacionais do setor”. Logo há excesso da medida (proporcionalidade, art.º 56/2 da CRM).

Depois, confrontem-se as exigências para outros sectores de actividade estabelecidas na Lei n.º 11/2022:

(a) em termos gerais, salvo suspeita fundada, só as transações de “montante igual ou superior a novecentos mil Meticais”, estão submetidas ao regime prudencial do art.º 16, da Lei n.º 11/2022¹²²;

(b) já os vendedores e revendedores de veículos apenas estão obrigados a adoptar medidas de identificação e diligência relativa à clientela, previstas no citado art.º 16, da Lei n.º 11/2022, quando realizem operações em numerário (art.º 31 da Lei n.º 11/2022); sendo que para os comerciantes de metais preciosos e gemas, essa exigência apenas se coloca, quando realizem operações em numerário de valor igual ou superior a novecentos mil Meticais (art.º 30 da Lei n.º 11/2022);

(c) curiosamente, as associações sem personalidade jurídica (art.º 33), apenas estão obrigados a especiais deveres quando “estabeleçam relações de negócio ou efectuem operações ocasionais de valor igual ou superior a novecentos mil Meticais”.

Aqui chegados, importa agora dar uma olhada às Directizes da Comissão Africana, relevantes para a questão que aqui se trata:

“A lei deve indicar claramente que as associações têm o direito de buscar, receber e usar fundos de forma livre, em conformidade com objectivos sem fins lucrativos”, devendo as associações ser livres: (a) “para realizar arrecadações de fundos por vários meios, inclusive envolvendo actividades económicas destinadas a apoiar os objectivos da organização”; e “para adquirir recursos sob a forma de caixa, bem como propriedades, bens, serviços, investimentos e outros activos”¹²³.

Sendo que, de acordo com a Recomendação 8 do GAFI, acima referida, só é legítimo exigir especiais deveres prudenciais, “ONL que representem: (i) uma parte significativa dos recursos financeiros controlados pelo setor; e (ii) uma percentagem substancial das actividades internacionais

¹²² Os casinos e entidades exploradoras de jogos sociais e de diversão, são obrigados a essas regras a partir de montantes iguais ou superiores a 190 mil Meticais (casinos); ou iguais ou superiores a 70 mil Meticais (entidades exploradoras de jogos sociais e de diversão) (art.º 29, da Lei n.º 11/2022).

¹²³ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 37, p. 18.

do setor”. Ou seja, apenas a essas. Logo há excesso da medida (proporcionalidade, art.º 56/2 da CRM).

Em qualquer circunstância, é imperativo ter em consideração, que “As associações [deverão estar] sujeitas às mesmas leis gerais que regulam a lavagem de dinheiro, a fraude, a corrupção, o tráfico e delitos semelhantes, como indivíduos e empresas com fins lucrativos”¹²⁴ (igualdade e não discriminação, art.ºs 35 e 44 da CRM; e proporcionalidade, art.º 56/2 da CRM).

Conclusão: pelas razões expostas, a norma do n.º 6 do art.º 59 da Lei n.º 11/2022, de 7 de julho, deverá ser reformulada e adequada á Recomenfação do GAFI e ás Directrizes da Comissão Africana acima referidas. Se assim se entender, esta norma da PdL deverá ser suprimida, para não gerar “poluição legislativa”. Ainda que assim não se entenda, a manter-se esta matéria na PdL, esta norma deverá ser adequada ás referidas recomendações e diretrizes.

Artigo 42

(Regime Fiscal)

As Organizações Não-Governamentais Nacionais estão obrigadas à obtenção do Número Único de Identificação Tributária.

Artigo 43

(Regime Para-Fiscal)

1. As Organizações Não-Governamentais Nacionais que admitam ao seu serviço trabalhadores por conta de outrem adquirem a qualidade de entidade empregadora e estão obrigadas a inscrição no INSS a partir do momento em que tal se verifique, e bem assim sujeitas ao regime geral de contribuições e quotizações.
2. Os trabalhadores das Organizações Não-Governamentais Nacionais, estão sujeitas ao IRPS, pelas remunerações que auferirem, nos termos do Código do IRPS.
3. Tal obrigação suspende-se quando se verifique que não existem trabalhadores ao seu serviço.

Artigo 44

¹²⁴ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 38, p. 18.

(Isenções fiscais)

1. As Organizações Não-Governamentais Nacionais estão isentas de Impostos sobre sucessões e doações, nos termos do Código do Imposto sobre Sucessões e Doações.
2. As Organizações Não-Governamentais Nacionais de utilidade pública estão isentas do imposto do Selo e da SISA nos termos da legislação específica.

CAPÍTULO III

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS ESTRANGEIRAS

SECÇÃO I

INSCRIÇÃO, AUTORIZAÇÃO E REGISTO

Artigo 45

(Inscrição)

1. As Organizações Não-Governamentais Estrangeiras legalmente constituídas no país de origem, que pretendam exercer actividades em território nacional devem inscrever-se junto do órgão do Governo que superintende a área da cooperação internacional, mediante a apresentação:
 - a) requerimento dirigido ao Ministro que superintende a área da cooperação internacional solicitando a inscrição na República de Moçambique;
 - b) documentos confirmativos da identidade dos beneficiários efectivos;
 - c) o quadro do pessoal detalhado, incluindo informações sobre a identidade de altos funcionários, de membros do conselho de administração ou similar e de gestores; e
 - d) orçamento detalhado, a origem e a fonte de recursos financeiros e patrimoniais.
2. Os demais requisitos serão objecto de regulamentação.

Comentário:

Lê-se na fundamentação que antecede a PdL em análise, que esta traduz uma “fusão dos regimes jurídico sobre as ONG’s estrangeiras e nacionais”... “uma vez que Moçambique é o único país membro que possui duas legislações sobre esta matéria”!

E o que é que encontramos na PdL? Em bom rigor, não uma “fusão” dos regimes, mas uma mera “compilação” de dois regimes que continuam a ser distintos, cfr. os artigos 45 a 63 da PdL. Salvo o devido respeito, pior de que uma falta de fundamentação, é uma má fundamentação.

De acordo com as Diretrizes sobre Liberdade de Associação da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, que venho citando, “As associações estrangeiras e internacionais podem constituir sucursais de acordo com os procedimentos devidamente previstos na legislação nacional”.

No entanto, “Quaisquer limitações impostas pelos Estados devem estar em conformidade com o princípio da legalidade, ter um propósito público legítimo, serem necessárias e apresentar meios proporcionais para alcançar esse objectivo dentro de uma sociedade democrática, uma

vez que esses princípios são entendidos à luz do Direito regional e internacional sobre direitos humanos”¹²⁵.

A esta luz, nada obsta a que as associações estrangeiras estejam submetidas a um procedimento de autorização prévia, para a sua instalação de forma duradoura, a que já estavam, nos termos do art.º 5 do Decreto n.º 55/98, de 13 de Outubro.

Esse procedimento deve estar em conformidade com o princípio da legalidade (*i.e.*, reserva de lei), ter uma propósito público legítimo, esse procedimento ser adequado para alcançar esse objectivo, no contexto de uma sociedade democrática e pluralista (cfr. art.º 3 da CRM) e, ainda assim, que esse procedimento seja virtualmente necessário para esse fim, *i.e.*, não haja outros meios menos intrusivos, e, por fim, serem necessárias e apresentar que esses meios sejam proporcionais em sentido estrito, *i.e.*, racionais, ou eficientes (cfr. art.º 56/2 e 3 da CRM).

Agora, depois de autorizadas a estabelecer-se no território nacional, não devem estar sujeitas a mais obrigações do que as congêneres nacionais e, supletivamente, as sucursais de sociedades comerciais estrangeiras, *i.e.*, devem receber o mesmo tratamento que as associações nacionais equivalentes, tal como ocorre com as sociedades comerciais estrangeiras (princípio da não discriminação).

Proposta de substituição:

(Inscrição)

1. As associações estrangeiras, validamente constituídas em conformidade com o direito da sua nacionalidade, que pretendam desenvolver actividades em Moçambique de forma estável ou duradoura, devem inscrever-se previamente junto do órgão do Governo que superintende a área da cooperação internacional, mediante a apresentação:
 - a) requerimento dirigido ao Ministro que superintende a área da cooperação internacional solicitando a inscrição na República de Moçambique;
 - b) documentos confirmativos da identidade dos beneficiários efectivos;

¹²⁵ Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 20, pp. 13-14.

- c) o quadro do pessoal detalhado, incluindo informações sobre a identidade de altos funcionários, de membros do conselho de administração ou similar e de gestores; e
 - d) orçamento detalhado, a origem e a fonte de recursos financeiros e patrimoniais.
2. As referidas associações estrangeiras devem ainda:
 - a) Constituir uma delegação em território moçambicano;
 - b) Cumprir com as disposições da presente lei sobre o registo de associações, e depositar, para além dos documentos aí referidos, a prova documental de que são validamente constituídas no país de origem;
 - c) Designar um representante com residência habitual em Moçambique com poderes para receber quaisquer comunicações, citações e notificações que sejam dirigidas à associação
 3. Qualquer alteração substancial dos dados ou documentação no registo correspondente, será atualizada, a pedido da associação em causa, no prazo de um mês a partir da sua ocorrência.
 4. A associação que infringir o disposto nos números precedentes fica, apesar disso, obrigada pelos actos ou operações praticadas em seu nome em território nacional e, com a referida associação, respondem solidariamente as pessoas que o tenham praticado, assim como o seu representante.
 5. Sem prejuízo do disposto no número anterior, o Tribunal, a requerimento de qualquer interessado ou do Ministério Público, pode ordenar que a associação que não cumpra o disposto nos números 1 e 2 do presente artigo cesse a sua actividade no País e decretar a liquidação do património situado em Moçambique.

Face ao que ficou dito, quanto á necessária unificação de regimes, levada à séria, os artigos seguintes, deverão, pura e simplesmente, ser suprimidos.

Princípios gerais: Liberdade de associação (art.º 52 da CRM, lido em conformidade com o art.º 20.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (**DUDH**) e art.º 10.º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (**CADHP**), enquanto padrão interpretativo e integrador em matéria de direitos fundamentais, por força do art.º 43 da CRM; princípio da igualdade e não discriminação (art.ºs 35 e 44 da CRM); princípio da proporcionalidade (art.º 56/2 da CRM).

Ainda assim, merecem uma nota reforçada, os seguintes casos, salvo melhor opinião, “patotógicos”:

a. “As Organizações Não-Governamentais Estrangeiras devem estabelecer parcerias estratégicas com as Organizações Não-Governamentais Nacionais e desenvolver sinergias com outras Organizações Não-Governamentais Estrangeiras que operam na mesma área de intervenção ou no mesmo local, sem prejuízo do objectivo preconizado por cada uma delas” (art.º 50 da PdL).

A questão é: “devem”, ou “podem”? É uma questão de autonomia privada.

b. “Sempre que as Organizações Não-Governamentais Estrangeiras tiverem projectos em execução ou concluídos, podem alienar ou doar às entidades públicas ou às outras Organizações Não-Governamentais, os bens materiais ou equipamentos adquiridos com fundos próprios, no âmbito dos referidos programas ou projectos” (art.º 55/1 da PdL).

Já se quiserem alienar bens provenientes de doações do estrangeiro, carecem de “autorização prévia dos órgãos do Governo competentes” (art.º 55/2 da PdL).

A alienação de bens próprios, depende da autorização prévia dos órgãos do Governo competentes??? Autonomia privada, direito de propriedade, art.º 82 da CRM.

c. “Os bens e equipamentos adquiridos ou importados com recurso a fundos doados para as comunidades beneficiárias, não são susceptíveis de devolução ou venda, devendo ser entregues aos órgãos de representação do Estado da área a que esteja implementado o programa ou projecto, no acto de encerramento das actividades das Organizações Não-Governamentais estrangeiras” (55/3).

Os bens e equipamentos adquiridos ou importados com recurso a fundos doados para as comunidades beneficiárias, não são susceptíveis de devolução ou venda???

Qualquer destas medidas, expropriatorias, violam ostensivamente o direito á propriedade privada, e o princípio da igualdade, face ao regime estabelecido para as associações nacionais, e ás sociedades comerciais estrangeiras.

d. Suspensão e extinção involuntária, art.ºs 56 e 57 da PdL

De acordo com o art.º 56/1 da PdL, “o incumprimento dos deveres estabelecidos no art.º 52/1 da PdL, constitui o fundamento para a suspensão das suas actividades, ou proibição da sua actuação no território nacional nos termos do n.º 4 do mesmo artigo”¹²⁶.

Prevê ainda, agora o n.º 2 do art.º 57 da PdL que, para além das situações de extinção voluntária [alíneas a e c)], e judicial [alínea b)], perfeitamente legítimas, previstas no seu n.º 1, que as actividades das Organizações Não-Governamentais Estrangeiras podem ser extintas por decisão do Conselho de Ministros, verificados um conjunto de pressupostos, só por si, absolutamente indetermináveis¹²⁷.

Princípios e regras constitucionais violadas

Veja-se o que se disse em comentário ao art.º 36 desta PdL: liberdade de associação, Princípio da legalidade – *nulla poena sine lege* (e reserva de constituição); tutela jurisdicional efectiva, Princípio da jurisdicionalidade e, conseqüentemente, o princípio da separação de poderes. Ao que acresce agora, para as associações estrangeiras: a violação do princípio da igualdade, não apenas em relação às associações nacionais, mas também, e sobretudo, porque as associações estrangeiras não podem ter um regime mais gravoso do que o das sociedades comerciais estrangeiras.

CAPÍTULO IV UTILIDADE PÚBLICA

¹²⁶ Depois, há uma norma que não se percebe: “O não cumprimento dos deveres referidos no artigo 51 da presente lei, constitui fundamento para a suspensão das actividades da Organização Não-Governamental Estrangeira na República de Moçambique” (art.º 56/1 da PdL). Suponho que seja erro de redacção, deve ser 52, porque o 51 atribui direitos.

¹²⁷ Veja-se, e tente-se perceber, o que significa: (a) envolvimento na execução ou financiamento de actividades de partidos políticos ou de sindicatos; (b) realização de actividades que possam causar danos à segurança nacional, à ordem pública, à moral pública ou saúde pública, ou ainda, que possa induzir à discriminação, ao ódio ou à comoção; e (c) quaisquer outras causas que sejam contrárias à Constituição da República de Moçambique e demais legislação vigente no País.

Artigo 64

(Declaração de utilidade pública das Organizações Sem Fins Lucrativos)

1. As Organizações Sem Fins Lucrativos podem requerer a declaração de utilidade pública desde que prossigam fins de interesse público ou da comunidade, cooperando com a Administração Pública na prestação de serviços a nível central ou local, e apresentem todas as provas necessárias ao ajuizamento da sua pretensão.
2. A declaração constitui acto administrativo discricionário da Administração, devendo o seu diferimento ou indeferimento ser sempre fundamentado.
3. A declaração de utilidade pública só é concedida após cinco anos de exercício de actividades.

Comentário aos artigos 64 e seguintes da PdL:

A definição do interesse público e, conseqüentemente, a declaração de utilidade pública de uma organização são da competência do Governo. Pelo que não se suscitam quaisquer problemas de relevo neste capítulo da PdL.

CAPÍTULO V

MECANISMOS DE COORDENAÇÃO, MONITORIA E AVALIAÇÃO

Artigo 69

(Fontes e origem de financiamento)

1. No início das suas actividades, as Organizações Sem Fins Lucrativos devem provar ao Governo a origem e a fonte ou fontes de financiamento.
2. A fonte ou fontes de financiamento das Organizações Sem Fins Lucrativos, para a prossecução dos seus programas ou projectos, pode provir de uma pessoa singular ou

colectiva, desde que não esteja envolvida ou sob investigação, ou que já tenha sido condenada no território nacional ou no país de origem, ou ainda não tenha sido condenada na República de Moçambique ou no exterior, pela prática de crimes ou acções subjacentes, designadamente:

- a) branqueamento de capitais;
 - b) financiamento ao terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa;
 - c) fuga ao fisco;
 - d) terrorismo;
 - e) mercenarismo;
 - f) tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas;
 - g) discriminação racial, étnica ou religiosa;
 - h) tráfico de seres humanos;
 - i) exploração sexual de mulheres e crianças;
 - j) contrabando de migrantes;
 - k) incitamento à violência ou uso da força para destituição de poderes democraticamente instituídos;
 - l) tráfico de influência e corrupção; e
 - m) outras actividades contrárias aos princípios da Constituição da República de Moçambique e demais legislação aplicável, incluindo os princípios das convenções internacionais nas quais o País é signatário.
3. O não cumprimento do disposto no número anterior constitui fundamento para a suspensão do exercício da actividade da Organização Sem Fins Lucrativos, sem prejuízo da responsabilidade civil ou criminal nos termos da legislação aplicável.

Comentário:

- a. “No início das suas actividades, as Organizações Sem Fins Lucrativos devem provar ao Governo

a origem e a fonte ou fontes de financiamento (art.º 69/1 da PdL)¹²⁸.

Um dos princípios fundamentais que enforma as Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, é o da “Presunção a favor do direito”, segundo o qual, “a presunção deve ser favorável ao exercício dos direitos à liberdade de associação (e de reunião)”¹²⁹.

Por outro lado, diz-se ainda nas mesmas Diretrizes, que “As associações estarão sujeitas às mesmas leis gerais que regulam a lavagem de dinheiro, a fraude, a corrupção, o tráfico e delitos semelhantes, como indivíduos e empresas com fins lucrativos”¹³⁰. Nenhum outro sector de actividade comercial ou industrial está sujeito a “provar” ao Governo, ou seja a quem for, a origem e a fonte ou fontes de financiamento. A não ser em Processo Penal devido, e mesmo aí, alguém que seja constituído em arguido, pode ter interesse em provar, mas não é “obrigado a provar”. Porque rege, em toda a linha, o direito fundamental à presunção de inocência (art.º 59/2 da CRM), e os seus corolários lógicos: ónus da prova a cargo de quem acusa (art.º 3/2 do CPP)¹³¹; direito ao silêncio, ninguém pode ser obrigado a auto-incriminar-se¹³²; e do *in dúbio pro reo* (art.º 3/3 do CPP)¹³³.

¹²⁸ A lei deve indicar claramente que as associações têm o direito de buscar, receber e usar fundos de forma livre, em conformidade com objectivos sem fins lucrativos.

a. As associações devem ser livres para realizar arrecadações de fundos por vários meios, inclusive envolvendo actividades económicas destinadas a apoiar os objectivos da organização.

b. As associações devem ser livres para adquirir recursos sob a forma de caixa, bem como propriedades, bens, serviços, investimentos e outros activos. Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 37, p. 18.

As associações devem poder buscar e receber fundos de fontes privadas locais, do Estado nacional, Estados estrangeiros, organizações internacionais, doadores transnacionais e outras entidades externas. Os Estados não devem exigir que as associações obtenham autorização antes da recepção do financiamento. Cfr. Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 38, p. 18.

¹²⁹ Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, p. 8.

¹³⁰ Diretrizes sobre Liberdade de Associação e a Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, § 39, p. 18.

¹³¹ “A presunção de inocência do arguido exige que a prova de sua culpabilidade seja feita por quem acusa e em tribunal, na obediência das regras estabelecidas pelo presente Código”.

¹³² Alguém que tenha sido constituído em arguido em Processo Penal, “tem direito a prestar declarações em qualquer momento da audiência, desde que elas se refiram ao objecto do processo, sem que, no entanto, a tal seja obrigado e sem que o seu silêncio possa desfavorecê-lo” (art.º 388/1 do CPP).

¹³³ “Havendo dúvida razoável sobre quaisquer factos relativos à infracção cuja existência se procura verificar ou à responsabilidade que se pretende apurar, ela é resolvida em favor do arguido”.

Fora de um processo penal devido, algum outro sector de actividade está obrigado a “provar”, administrativamente, a origem das suas fontes de financiamento?

Princípios e regras violadas

Liberdade de associação, presunção de licitude e, conseqüentemente, de inversão do ónus da prova; igualdade, e não discriminação; proporcionalidade, na sua vertente de proibição do excesso, princípio da jurisdicionalidade, e conseqüentemente, do princípio da separação de poderes.

- b. “A fonte ou fontes de financiamento das Organizações Sem Fins Lucrativos, para a prossecução dos seus programas ou projectos, pode provir de uma pessoa singular ou colectiva, desde que não esteja envolvida ou sob investigação, ou que já tenha sido condenada no território nacional ou no país de origem, ou ainda não tenha sido condenada na República de Moçambique ou no exterior, pela prática de crimes ou acções subjacentes, designadamente” (art.º 69/2 da PdL).

As associações não têm serviços de “inteligência”, nem podem ter! Essa é tarefa da qual o Estado guarda o exclusivo. Esta matéria compete ás autoridades judiciais, pelo que esta inversão é ilegítima, numa relação meio-fim. Deverão, por isso, ser as autoridades estatais a elaborar uma lista periódica de entidades suspeitas (lista cinzenta); ou condenadas (lista negra), para efeitos de informação a todos os sectores de actividade económica. E não apenas ás associações.

Princípios e regras violadas:

Liberdade de associação, proporcionalidade, nas suas vertentes de adequação e necessidade; Igualdade e não discriminação; antecipação de tutela penal; jurisdicionalidade, separação de poderes.

- c. O não cumprimento do disposto no número anterior constitui fundamento para a suspensão do exercício da actividade da Organização Sem Fins Lucrativos, sem prejuízo da responsabilidade civil ou criminal nos termos da legislação aplicável art.º 69/3 da PdL.

Inverte-se aqui a ordem das coisas (antecipação da tutela penal): primeiro processo; depois, condenação transitada em julgado; depois a pena de suspensão. E não o contrário que aqui consta deste artigo da PdL.

A suspensão, tal como a extinção sancionatória têm natureza penal, por isso, em Estado de Direito, a sua aplicação está reservada aos tribunais, e a um *due process of law*.

E sobre isso regem, no essencial, e no pressuposto da prática de um crime aí tipificado, os artigos 85¹³⁴, 86¹³⁵, e 90¹³⁶, todos do CP¹³⁷.

Princípios e regras violadas: Liberdade de associação, antecipação da tutela penal; princípio da legalidade – *nulla poena sine lege* (e reserva de constituição); tutela jurisdicional efectiva, princípio da jurisdicionalidade e, conseqüentemente, o princípio da separação de poderes, princípio da proporcionalidade, nas suas vertentes de adequação e necessidade e racionalidade. Acresce, sobretudo no caso das associações estrangeiras, a violação do princípio da igualdade..., mas também no geral, já que as associações não podem ter um regime mais gravoso do que o das sociedades comerciais.

Face ao que fica dito, parece mais prudente suprimir este artigo da PdL, na sua totalidade.

ARTIGO 70

¹³⁴ Artigo 85 do Código Penal (Penas aplicáveis) Pelos crimes praticados pelas pessoas colectivas e entidades equiparadas aplicam-se as penas principais de dissolução ou de multa.

¹³⁵ Artigo 86 (Dissolução da pessoa colectiva ou entidade equiparada) 1. A pena de dissolução é decretada pelo tribunal quando a pessoa colectiva ou entidade equiparada tiver sido criada com a intenção exclusiva ou predominante de praticar o crime ou quando a prática criminosa reiterada mostre que está a ser utilizada para esse efeito por quem nela ocupe uma posição de direcção. 2. A dissolução importa a cessação de todas as actividades, o cancelamento de alvará, o arrolamento de bens que sejam propriedade da condenada e a liquidação a cargo de pessoa idónea nomeada pelo tribunal.

¹³⁶ Artigo 90 (Penas acessórias) Pelos crimes cometidos por pessoas colectivas e entidades equiparadas podem, isolada ou cumulativamente, ser aplicadas as seguintes penas acessórias: a) regras de conduta; b) caução de boa conduta; c) interdição temporária de exercício de certa actividade ou de contratar; d) privação do direito a subsídios, subvenções ou incentivos públicos; ou e) encerramento de estabelecimento.

¹³⁷ 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. Centro de Direitos Humanos da American Bar Association: Análise Preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos, p. 14.

(Coordenação)

1. As actividades das Organizações Sem Fins Lucrativos são asseguradas por via de mecanismos de coordenação entre os órgãos do Governo.
2. As autoridades competentes devem investigar e recolher informação sobre as Organizações Sem Fins Lucrativos, nomeadamente através de:
 - a) cooperação nacional, coordenação e troca de informações relevantes sobre as organizações sem fins lucrativos;
 - b) acesso pleno e imediato a informação relativa a administração e gestão das organizações sem fins lucrativos; e
 - c) partilha imediata da informação relevante entre as autoridades competentes, para que sejam adoptadas medidas preventivas ou iniciadas investigações, quando existam suspeitas ou motivos razoáveis para suspeitas que determinada Organização Não- Governamental nacional ou estrangeira serve de fachada para a angariação de fundos a uma organização terrorista ou é usada como meio de financiamento do terrorismo.

Comentário:

- a. “As actividades das Organizações Sem Fins Lucrativos são asseguradas por via de mecanismos de coordenação entre os órgãos do Governo” (art.º 70/1 da PdL).

As actividades das associações são asseguradas pelo Governo? Não se percebe o sentido, e o alcance deste n.º 1.

- b. “As autoridades competentes devem investigar e recolher informação sobre as Organizações Sem Fins Lucrativos, nomeadamente através de:
 - a) cooperação nacional, coordenação e troca de informações relevantes sobre as organizações sem fins lucrativos;
 - b) acesso pleno e imediato a informação relativa a administração e gestão das organizações sem fins lucrativos; e

- c) partilha imediata da informação relevante entre as autoridades competentes, para que sejam adoptadas medidas preventivas ou iniciadas investigações, quando existam suspeitas ou motivos razoáveis para suspeitas que determinada Organização Não-Governamental nacional ou estrangeira serve de fachada para a angariação de fundos a uma organização terrorista ou é usada como meio de financiamento do terrorismo” (art.º 70/2 da PdL).

Quanto a este n.º 2, a sede desta matéria é o Código de Processo Penal, a legislação processual penal complementar, sobretudo, a lei da Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional em Matéria Penal (Lei n.º 21/2019, de 11 de Novembro).

Trazê-la para aqui, pode ser “inócuo”, meramente “simbólico” (“poluição legislativa”), mas também pode ser perigoso! Pode haver agentes da Administração Pública que, desconhecendo a lei, se podem aventurar em missões para as quais não têm competência¹³⁸. Com as consequências que são de todos conhecidas.

Explicando melhor,

- a. A “cooperação nacional, coordenação e troca de informações relevantes sobre as organizações sem fins lucrativos”, *rectius*, sobre tudo que seja susceptível de ilícito criminal, é da competência dos órgãos de polícia criminal;

¹³⁸ 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. Centro de Direitos Humanos da American Bar Association: Análise Preliminar do Projeto de Lei de 2022 de Moçambique Sobre Organizações Sem Fins Lucrativos, p. 15.

b. O “acesso pleno e imediato a informação relativa a administração e gestão das organizações sem fins lucrativos”, apenas pode ocorrer nos termos de um processo penal devido, nos termos do Código de Processo Penal; assim como

c. A “partilha imediata da informação relevante entre as autoridades competentes, para que sejam adoptadas medidas preventivas ou iniciadas investigações, quando existam suspeitas ou motivos razoáveis para suspeitas que determinada Organização Não- Governamental nacional ou estrangeira serve de fachada para a angariação de fundos a uma organização terrorista ou é usada como meio de financiamento do terrorismo” (art.º 70/2 da PdL), é um problema tratado na Lei da Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional em Matéria Penal.

Face ao que fica dito, parece mais prudente suprimir este artigo da PdL, na sua totalidade.

Artigo 71

(Monitoria e avaliação)

1. A monitoria e avaliação de programas ou projectos das Organizações Sem Fins Lucrativos são realizadas a nível central pelos Ministros que superintendem as áreas da Justiça e Cooperação Internacional e pelo órgão de tutela do programa ou projecto, à nível local pelo órgão de representação do Estado de nível provincial ou de nível distrital onde o programa ou projecto estiver implantado.
2. A monitoria e avaliação das actividades das Organizações Sem Fins Lucrativos é feita através de relatórios periódicos, auditoria das contas, bem como de visitas aos locais onde se desenvolvem programas ou projectos.
3. Compete ao Governo, definir os critérios e parâmetros de acompanhamento, monitoria e avaliação de programas ou projectos das Organizações Sem Fins Lucrativos.

Comentário:

- a. “A monitoria e avaliação de programas ou projectos das Organizações Sem Fins Lucrativos são realizadas a nível central pelos Ministros que superintendem as áreas da Justiça e Cooperação Internacional e pelo órgão de tutela do programa ou projecto, à nível local pelo órgão de

representação do Estado de nível provincial ou de nível distrital onde o programa ou projecto estiver implantado” (art.º 71/1 da PdL).

Veja-se o que se disse em anotação crítica ao art.º anterior desta PdL.

- b. “A monitoria e avaliação das actividades das Organizações Sem Fins Lucrativos é feita através de relatórios periódicos, auditoria das contas, bem como de visitas aos locais onde se desenvolvem programas ou projectos” (art.º 71/2 da PdL)

As auditorias de contas, prevista neste n.º 2, só podem ser feitas, pelos associados e/ou pelos financiadores (veja-se o que se disse em anotação ao art.º 69 desta PdL).

Auditorias e fiscalização de contas das associações pela Administração Pública, apenas, naturalmente, no âmbito do financiamento estatal, seja através de financiamento a actividades, seja no âmbito de benefícios fiscais ATRIBUIDOS PELO ESTADO!

Fora disso, apenas no âmbito Processual Penal, já tratado acima.

- c. “Compete ao Governo, definir os critérios e parâmetros de acompanhamento, monitoria e avaliação de programas ou projectos das Organizações Sem Fins Lucrativos (art.º 71/3 da PdL).

Veja-se, mais uma vez, o que se disse em anotação crítica ao art.º anterior desta PdL.

Face ao que fica dito, parece mais prudente suprimir este artigo da PdL, na sua totalidade.

Artigo 72

(Avaliação sectorial do risco)

1. Sem prejuízo do disposto na legislação sobre a prevenção, repressão e combate ao terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa, da legislação sobre o branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição

em massa, os ministérios que superintendem as áreas da Justiça e Cooperação Internacional realizam avaliações de risco do sector das Organizações Sem Fins Lucrativos.

2. Sem prejuízo do disposto na legislação sobre a prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, as Organizações Sem Fins Lucrativos devem adoptar medidas apropriadas para identificar, avaliar, compreender e mitigar os riscos a que estão expostas.

Comentário:

Acrescenta alguma coisa á legislação em vigor?

CAPÍTULO VI
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Artigo 73

(Pagamento de taxas)

Compete ao Governo fixar as taxas inerentes a inscrição, autorização, registo e demais actos praticados pelas Organizações Sem Fins Lucrativos a operar no território nacional.

Artigo 74

(Disposições transitórias)

1. Organizações Sem Fins Lucrativos, devem conformar as suas disposições nos termos da presente lei, no prazo de 180 dias, contados após a entrada em vigor, independentemente de registos anteriores.

2. As Organizações Sem Fins Lucrativos que não cumpram com o disposto no número anterior, as suas actividades são extintas nos termos do número 1 do artigo 36 e do número 1 do artigo 56 da presente Lei, respectivamente.

Comentário:

Veja-se o que ficou escrito em comentários aos artigos 36, 56 e 57 desta PdL. que aqui se dão como reproduzidos.

Face ao que fica dito, parece mais prudente suprimir o n.º 2 deste artigo da PdL.

Eventualmente, se assim for entendido, adequado e necessário, que se estabeleça uma sanção de natureza, estritamente, administrativa, para o incumprimento.

Artigo 75

(Regulamentação)

Compete ao Governo, regulamentar a presente Lei no prazo de 180 dias, após a entrada em vigor.

Artigo 76

(Norma Revogatória)

São revogados a Lei nº. 8/91 de 18 de Julho e o Decreto nº 55/98, de 13 de Outubro e todos os dispositivos que contrariem a presente Lei.

Artigo 77

(Entrada em vigor)

A presente Lei entra em vigor 180 dias a contar da data da sua publicação.

Aprovada pela Assembleia da República, aos de 2022.

A Presidente da Assembleia da República, Esperança Laurinda Francisco Nhuanne Bias.

Promulgada em _____ de _____ de 2022

Publique-se.

O Presidente da República, *Filipe Jacinto Nyusi*.

Organizações e Associações participantes no movimento

Organização	Provincia
ADEC-Associação Acção Integra para o Desenvolvimento Sustentável das Comunidades	Maputo-Moamba
Associação Centro de Recriação Artística	Maputo-Cidade
Associação Comunitária Pfuneka	Xai-Xai
Associação Grupo Moçambicano da Dívida	Maputo- Cidade
Associação Moçambicana para o Desenvolvimento do Adolescente	Gaza / Inhambane
AMOCA- Associação Moçambicana para Cidadania Activa	Maputo
Associação Muhilalace	Nampula
Associação Para Apoio Psicopedagógico , Empreendedorismo e Desenvolvimento Comunitário	Maputo- Cidade
Associação Saber Nascer	Maputo
A Carta da Reflexão Educacional	Maputo- Cidade
AAAJC- Associação de Apoio e Assistência Jurídica as Comunidades	Tete
AAC	Sofala
AADCS- Associação Activa para o Desenvolvimento Comunitário	Provincia de Maputo(Magude) e Tete (P.Administrativo de Moatize)
AADOM	Quelimane
AAMOG	Maputo
ACABE- Associacao Amigo Boa Esperança	Niassa
ACAMO	Xai-xai
ACAPAJ- Associação para Consciencialização, Auxílio Preventivo	Niassa- Lichinga
ACASP-Associacao para Ajuda às Raparigas Vivendo com HIV-SIDA.	Maputo-Marracuene
ACCM	Maputo
ACCT- Associação Comunitária Carreira de Tiro	Zambézia
ACEA-Associação Comunidade em Acção	Maputo- Cidade
ACOEPAZA	Zambezia
ACRIMO	Sofala-Nhamatanda
Acumuxa	Tete
ActionAid Moçambique	Âmbito Nacional
ACUDES	Inhambane
ADAMUGY	Inhambane
ADAMUS	Inhambane
ADBG Governação e Democracia	Cabo Delgado
ADDC- Associacao defensores dos Doreitos das Crianças	Maputo
ADEC-Associação Acção Integrada para o Desenvolvimento das Comunidades	Maputo- Moamba
ADEL	Sofala
ADELT	Tete
ADEMO	Maputo
Ademucha	Tete
ADEMUD	Xai-xai
ADERA	Quelimane
ADESSO	Maputo
ADHC	Chibuto
ADIJC- Associacao para Desenvolvimento Integrado de Jovens Comunitarios	Maputo
ADMU- Associacao para o desenvolvimento das Mulheres	Manica
ADODES	Sofala
ADRA	Mocuba
ADS	Sofala

AEAAC- Associação de Educação Ambiental, Agricultura na Comunidade	Manica
AEFUM- Associação dos Estudantes Finalistas Universitários de Moçambique	Âmbito Nacional
AENA	Cidade de Nampula
AFDC	Nampula
AFRAMA- Associação do Frango e Magumba	Maputo
AFRIMO	Sofala
AFU	Xai-Xai
AFUMC	Tete
AGACHO- Associação Grupo de Ajuda Comunitária e Hospitalar	Tete
Agenda Youth	Maputo
AHOM-Associação Horukunusha	Nampula
AISEEC	Maputo
AIPADEC-Associação de Iniciativas Para o Desenvolvimento Comunitario	Niassa
AIPDC	Manica
AJAA	Chokwe
AJAN -Associação de Jovens Amigos de Namacurra	Namacurra
AJEDS (AGENCIA JUVENIL DE EDUCACAO PARA DESENVOLVIMENTO SOCIAL)	Chokwe
AJIGE	Maputo
AJN- Associação dos Jovens de Nacala	Nacala- Porto
AJOBANA- Associação e Jovens Barbeiros e Namacurra	Namacurra
AJODEMO- Associação de Jovens desempregados de Mocambique	Nampula
AJOP	
AJOPEM	Quelimane
AJPC	Nampula
AJPJ	
AJSOM	Sofala
AJUCOMA-Associação Juvenil pra Conservação e Proteção do Meio Ambiente	Niassa
AJUCRE	Sofala
Ajudemo	Quelimane
AJUPSE	Sofala
ALBIMAZ	Quelimane
ALDH	Zambezia
ALDIMAZ	Chokwe
ALIANCA PARA SAUDE	Maputo
ALTERNATIVA- Acção pela Emancipação Social	Âmbito Nacional
AMAC- Associação Moçambicana de Advogados Cristãos	Sofala
AMAE	Sofala
AMAMO- Associação Mulher do Amparo Moçambique	Maputo- Provincia (Moamba, Magude e Matitue)
AMAMUS	Sofala
AMATSALA	Maputo-Matola
AMBER	Manica
AMCELA	Quelimane
AMCS- ASSOCIACAO DA MULHER E RAPARIGA E MOCAMBIQUE	Maputo
AMDER(Associação Moçambicana para Desenvolvimento Rural)	Niassa
AMDN- Associação de Mulheres com Deficiência de Nampula	Nampula
AMDR- Associação das Mulheres para o desenvolvimento rural	Manica
AME- Sensibilização Comunitária VBG	Cabo-Delgado
AMEC- Associação Moçambicana de Educação Comunitária	Cabo Delgado
AMIMO	Gaza
AMIREMO- Associação Mista Religiosa para Educação Moral	Niassa- Mecanheles

AMJIGE- Associação Moçambicana de Jovens pela Igualdade de Género e Educação	Maputo-Cidade
AMMCJ- Associação Moçambicana da Mulher ba Carreira Juridica	Maputo
AMME	Zambézia
AMOD	Chongoene
AMODA	Gaza
AMODEFA	Maputo
AMOPROC	Niassa
AMOPSE	Nampula
AMOR A VIDA	Xai-xai
AMORA-	Maputo-Cidade, Nampula, Zambézia e Manica
AMPCM	Maputo
AMULETU	Nampula
AMULTSDS- Associacao Multi-sectorial para o DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL	Nampula
AMUPEDES0	Sofala
AMUPT	Tete
AMUSAMU	Sofala
AMUSAN	Maputo
AMVIRO	Inhambane
ANANGIRA	Sofala
AND	Nampula
ANEJS- Associação Nova Esperança Juventude Solidária	Âmbito Nacional
APESCO	Nampula
API	Inhambane
APOJ	Manhiça
APP BAHULE	Manjacaze
APRODEMOS- ASSOCIACAO Protecção Crianças Orfaos	
APRODESU- Associação para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável	Cabo Delgado
APROS	Gaza
AREPACHO	Gaza
ARISO- Associacao para reabilitacao e integracao social	Cabo-Delgado
ARO-MOCAMBIQUE	Niassa
ARV - Associacao Renascer a Vida	Niassa
ARZ- ASSOCIACAO DAS RAPARIGAS DA ZAMBEZIA	Zambezia
ASATE	Sofala
ASCHA- Associação Sócio-Cultural Horizonte Azul	Maputo- Cidade, Gaza, Nampula
ASCUT- Aliança da Sociedade Civil contra Usurpação de Terra	Maputo
ASEDER	
ASS. DOCENTES UNIVERSITARIOS DE MOÇ.	
ASS. JUNTOS PELA COMUNIDADE	Manica
ASS. NIVENHE	Nampula
ASS.AFUEIS	
ASS.ASEM	Inhambane
ASS.KUONO KUDIKHIRA	Tete
Ass.LBH	Gaza
ASS.MASSU NGUKATI	Gaza
ASS.TIYANE	Maputo
ASS.UTOMI	Inhambane
ASS.WUGA GUIBISSA	Inhambane
ASSANA	Cabo-Delgado
ASSCODECHA- Associação Comunitária para o Desenvolvimento Humano	Maputo-Provincia e Cidade

ASSEDUCO	Maputo
ASSO.FILOSOFICA	Inhambane
ASSOAC- Associação Aliança Comunitária	Nampula
ASSOCIACAO SAHORNA - Sensibilização comunitária- Mecufi	Cabo Delgado
ASSOCIACAO AGRICOLA CRESCER CHICOMELA	Manjacaze
Associação Agropecuária Vucani	Inhambane
ASSOCIACAO ALIANCA COMUNITARIA- ASSOAC	Maputo
Associação Amanhecer para Protecção de Terra e Recursos Naturais -Kucebera-PTRN	Tete- Moatize
ASSOCIACAO AMORA	Maputo
Associacao Arca de Solidariedade	Niassa
Associacao CHITETEO	Niassa
Associação Coalizão da Juventude Moçambicana	Maputo / Cabo Delgado
Associação Comunitária Amor ao Próximo	Maputo
Associação Comusanas	Sofala
Associacao Crianças na Sombra	Marracuene
Associacao da Mulher na Comunicacao Social	
Associação Juntos pela Comunidade	Manica
Associação de Jovens do Sábié/ em mudança para (Associação Jovem Activo)	Maputo
Associacao de Mulheres com deficiência em Nampula	Nampula
Associação de Mulheres Paralegais	Tete
ASSOCIACAO DE MULHERES REGANTES DE MAFUIANE	Maputo
Associacao de Raparigas da Zambezia	Zambezia
Associação DIMONGO Governação e democracia, construção da Paz, coesão social e resiliência comunitária	Cabo Delgado
ASSOCIACAO DLONIPHANE MASSANGO ALHOMA	Guija
ASSOCIACAO DOS AGRICULTORES DE CHOKWE	Chokwe
Associação dos Direitos Humanos	Tete
Associação Ecuménica Kupona	Maputo- Província
Associação Graça Machel	Inhambane
Associação Hixikamwe	Maputo-Cidade
AHOM-Associação Horukunusha Moçambique	Nampula
Associação Isabel Jacopo	Tete
ASSOCIACAO JOVENS YOUTH	Chokwe
ASSOCIACAO JOVENTISTA CRISTA DC	Manjacaze
Associação juntos pela Comunidade	Manica
Associação Juvenil Kubvuma	Tete
AJO-Associação Juvenil Ohitchuwa	Nampula
Associação KUBATSIRA	Nampula
Associação Kuenderleya	Cabo Delgado
Associação Kusimudzana	Manica
Associação Moçambicana para o Desenvolvimento do Adolescente	
AMOLETU-Associação Moçambicana de Lepa e Tuberculose	Nampula
ORERA-Associacao Rede de Raparigas Em Acção	Niassa
Associação Moçambicana de Estatística	Tete
Associação Kuthandiza Azinji	Tete
Associação Poupança Credito Poupança das Mulheres de Tete	Tete
ASSOCIACAO MUCHEFA	Manjacaze
Associação MULABA- Rede de Conservação da Biodiversidade Costeira, Marítima e Recursos Hídricos	Zambézia
Associacao NGUZI	Maputo
Associação Niwanane Wamphula	Nampula

Associacao Okhavihera de Mandimba	Niassa
ASSOCIACAO PESSOAS IDOSAS KENSANE CHIBUTO	Chibuto
Associação Pfuka-Lixile	Maputo
Associação PROGRESSO	Maputo
Associacao Pronwana	Maputo
APRODER- Associação para a Promoção de Desenvolvimento Rural	Nampula
ASSOCIACAO QUENDELEIA - Humanitário e VBG-Mecufi	Cabo Delgado
Associação SOL- Empoderamento da Rapariga	Maputo
Associação Telecentro de Manhica	Maputo- Provincia
Associação Tiwassamale	Tete
ASSOCIACAO TSAKANE	Chongoene
Associação Tv Surdo	Maputo
Associação UKHAVIHERA	
Associação UTCHESSA	Tete
ASSOCIACAO XIVIRICA NHOKWENE	Chongoene
ASSOCIACAO XONGOTELO	Xai-xai
ASSOCIACO UVILELA - Sensibilização comunitária - Mecufi	Cabo Delgado
ASSOCOPA	Dondo
ASSOFUCRI	Manica
ASSOJ-Associação para o Empoderamento Juvenil	Maputo
ASSOMOZLIVI	Nampula
ASSORE- Associação Sonhar é Reviver	Maputo- Moamba
ASUPHA-Associação Sekeleca U Phatima	Inhambane
ASUMO- Associação dos Surdos de Moçambique	Inhambane
ASVIMO	Gorongosa
ATA-Associacao Tiwassamale Atenda	Moatize
AUDID- Associacao Uniao Distrital Igrejas Dondo	Dondo
AUNA	Nhamathanda
AVODEMO- A voz do deserto de Mocambique	Quelimane
AVOTANA	Nampula
AVTG	Nampula
AVVD	Maputo
AYUDA EN ACCION	Maputo
AWOLCINA	Nampula
AZIPC	Zambezia
BE GIRL	Maputo
BROTAR Moçambique	Maputo- Provincia
CABE- Clube de Apoio e Bem- Estar	Maputo- Magude
CAC	Inhambane
CAPEMI	Tete
Caritas	Quelimane
CASA AGRARIA DE CHONGUENE	Chongoene
CASA AGRARIA DE INHAKUTSE	Chongoene
Casa AGRARIA DE INHAMISSA	Xai-xai
CASA AGRARIA DE NHOKUWENE	Chongoene
CCF	
CCM (DELEGADO)	Chibuto
CDC	Quelimane
CDD- Centro para Democracia e Desenvolvimento	Âmbito Nacional
CDDEFAM	Zambezia
CECage	Maputo

CENTRO JUVENIL PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL E COMUNITÁRIO	Maputo
CESC	Maputo
CFJJ	Maputo
Chamanculo Brothers	Maputo
Chamanculo é Vida	Maputo-Chamanculo
Child Fund Mocambique	Maputo
Chinga Musikana - Força e Coragem Rapariga	Manica
CIP- Centro de Integridade Pública	Maputo
CISLAMO - Religião e VBG	Cabo Delgado
CJPDRC- Centro Juvenil para a Promoção do Desenvolvimento Rural e Comunitário	Maputo
CNDH	
COALISAO	Quelimane
COGED	Maputo
COGSIDA	Zambezia
COJOVEM - Cooperativa de Jovens Empreendedores	Niassa
COLUAS	Maputo
Comissao Provincial dos Direitos Humanos do FONAGNI	Niassa
COMUTRA	Maputo
Confeiteiras e Cozinheiras de Mocambique	Maputo
Conselho Cristao de Mocambique-CCM	Niassa
CONSILMO	Zambezia
COOPAMIM	Maputo
COSME	Sofala
CPS-Centro de Pesquisa e Promocao Social	Niassa
CRA	
CTO- Centro de Teatro do Oprimido	Maputo
CTV- Centro Terra Viva	Nacional- Sede em Maputo
CUCHERA	Manica
CVM	Bilene
DEFENSOR AMBIENTAL	Gaza
DESCODIFICANDO MOCAMBIQUE	Maputo
DJUMULA- SENSIBILIZACOES COMUNITARIAS VBG	Cabo Delgado
DPS	Nampula
EDUS	Sofala
EHALE	Nampula
ESTAMOS	Niassa
EVANDERICA	Nampula
FAA- Fundacao Apoio Amigo	Tete
FACILIDADE	Nampula
FAFI	Inhambane
FAMOD- Fórum das Associações Moçambicanas de Pessoas com Deficiência	Maputo
FAMODE	Bilene
Fanelo ya Mina	Maputo
FAWEMO- Forum da Mulher Educadora	Nampula
FDC- Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade	Maputo
FGH	Zambezia
FOCADE - Lobby Advocacia Politicas	Cabo Delgado
FOFEN- Fórum das Organizações Femininas do Niassa	Niassa
FOMUR	Gaza
FONAGNI	Niassa

FONGA	Xai-Xai
FONGANI- Fórum das ONGs do Niasa	Niasa
FOPROI	Inhambane
FOPROSA/AJULSID	Sofala
FORCOM- Fórum Nacional de Rádios Comunitárias	Âmbito Nacional
FORUM TERRA	Nampula
FORUM MULHER	Maputo
FOSCI- Plataforma Inhassoro	Inhambane
FRATERNIDADE SEM FRONTEIRA	Bilene
FUNAC	Maputo-Cidade
FUNDACAO MASC	Nampula
Fundação Wiwanana	Cabo Delgado
G20	Zambézia
Galamukani- Centro de Estudos e Empoderamento da Juventude	Tete
GDJM Mama Mahincha Pitara - Encaminhamento de casos VBG	Cabo Delgado
GDJTM	Tete
GERMANO COSSA	Bilene
Girl Child Righths	Manica
GIRL MATIVALEN	Nampula
GIRL MOVE	Maputo
GLOBAL YOUTH PARTIAMENT	Maputo
GMD/GAZA	Xai-Xai
GMJERAC- Organização Grupo de Mulheres Jornalistas para o Empoderamento da Rapariga na Comunidade	Tete
GPDDZ	Quelimane
GPIMS	Sofala
GPPDMZ	Quelimane
GRALL MOCAMBIQUE	Maputo
Grupo de Saneamento de Bilibiza	Cabo Delgado
GSDA	Maputo
Gulo La Ntsissi	Tete
HAHANHA KA MUSSENGUE	Manjacaze
Helps Education	Maputo
Hikone Moçambique	Maputo- Cidade da Matola
Hopem	Maputo
IESE	Maputo
IMD	Maputo
INCUBADORA CIVICA	Inhambane
IND	Sofala
JIMO-ADS -Associação para o Desenvolvimento Sustentável	Nampula
JOINT	Maputo
JORGE LUIS DANIEL	Bilene
JOSSUAL	Manica
JustaPaz	Maputo- Provincia
JUSTICA AMBIENTAL	Maputo
KAPELELA	Nampula
KHANDLELO	Maputo
Kisiwudzana	Maputo
KUBATSIRA	Nampula
Kubecera	Tete
Kubessa	Quelimane
KUKLUKA	Maputo

Kukumbi	Quelimane
Kulima	Cabo Delgado
KUNHOCHA	Maputo
KUPULUMUSWA	Manica
Kusimudzana	Chimoio
KUTCHESSA	Tete
KUTENGA	Maputo
KUTHANDIZA	Tete
KUTSINGA	Guijá- Gaza
LAMBDA	Maputo
LAMULELANE	Inhambane
LeMuSiCa- Levante-se Mulher e Siga o Seu Caminho	Manica
LFC- Associacao Linha Fala Crianças	Maputo
LHAISEKA-	Maputo
LHAISSANE MASSANGO PONTO FOCAL DE SC	Guija
LHAISSANE SILHANGUE	Guija
LHAYOSSANE	Gaza
LIVONIGO (PLATAFORMA)	Bilene
LIVANINGO - Associação para preservação e defesa do meio ambiente	Livaningo
LOHGAZA	Xai-Xai
Luz para os povos	Dondo
MAGARIRO	Chimoio
MAKHALELO	Memba
MALHALHE	Inhambane
Malua Kudeka	Maputo- Cidade
MAM- Movimento Activista Moçambique	Âmbito Nacional
MANGANO- Associação para o Desenvolvimento Comunitário	Zambezia
Mãos Hábeis	Maputo
MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES	Maputo
MARMO-Associação Mar Moçambique	Zambézia- Quelimane, Maputo e Inhambane
Matabicho Feminino	Maputo
MBATIVERANE	Sofala
Médicos com Africa	Cabo Delgado
MEPT- Movimento de Educação para Todos	Maputo- Cidade
MICAIA	Maputo
MILORHO DE NTATHINE	Guija
MIM	Quelimane
MISA Moçambique	Maputo
MMM- Marcha Mundial das Mulheres	Maputo
MMMR	Inhambane
MOCAI	Inhambane
MOCIZA	Zambezia
MOVFEMME	
MEPT-Movimento de Educacao para Todos	Niassa
MATRAM-Movimento para o Acesso ao Tratamento em Moçambique	Maputo
Movimento Kuhluka	Maputo
Movimento Solidário Montepuez	Cabo Delgado
Movimentos Mulheres Pela Paz	Manica
MPC-MOV	Nampula
Mudo da Educacao Quelimane	Quelimane
MUGEDE	Maputo

MUGENDER	Buzi
MULABA- Rede de Conservação da Biodiversidade, Costeira, Marítimo e Recursos Hídricos	Zambézia- Quelimane
MULEIDE	Maputo
MULHERES UNIDAS PELA PAZ – Paz e Segurança , VBG, Poupança	Cabo Delgado
MUNLPE	Maputo
Muodjo	
MUVA	Maputo
MWANA WAKULANGUA	Nhamathanda
NACAJ-Núcleo de apoio as crianças adolescentes e jovens	Namacurra Zambezia
NADEC- Núcleo Acadêmico para Desenvolvimento da Comunidade	Maputo- Manhiça
NAFES- Associação Feminina de Sofala	Sofala
NAFES- Nuclco de Associações Femenitas de Sofala	Sofala
NAFET- Núcleo das Associações Femininas de Tete	Tete
NAFEZA	Zambézia
NAMUALI	Zambezia
NANA	Zambézia
NGANGANGA	Gorongosa
NIKOYANE	Mocuba
Nos Saude	Quelimane
NOVA VIDA	Xai-Xai
NRORROMELO	Nampula
Nucleo Arte	Maputo
Nucleo de Desenvolvimento Comunitario distrito de metuge	Cabo-Delgado
NUGEMA - Associação Nucleo de Genero	Nampula
NWANANO	Chibuto
NWETI	Maputo
Observatório das Mulheres	Maputo
Observatório do Cidadão para Saúde	Maputo
ODEI- Organização para o Desenvolvimento e Educação Infantil	Âmbito Nacional
ODH-Organização dos Direitos Humanos	Nampula
OJULISC	Sofala
OKAPELELA	Nampula
OKINAMIEDA	Zambezia
OKUMI Saúde Publica; Recursos Naturais e Obras Publicas	Cabo Delgado
OLIBA OTIANA	Nicoadala
OLEPA-Organização Literária de Escritores e Princípios Artísticos	Nampula
OMR- Observatório do Meio Rural	Maputo
ONF	Niassa
OPHAVELA	Nampula
OPHENTA	Nampula
ORAM	Sofala
OREMO	Tete
OMAC- Organização de Apoio à Criança	Maputo
ORERA- ORGANIZACAO DA RAPARIGA DE NIASSA	Niassa
ORGAMIZACAO DOS CAMPONESES	Manjacaze- Gaza
ORPHAD	Nampula
OVARAMA	
OVARANA	Zambezia
OVILELA	Quelimane
OVINYA	Nampula
PAAGURO	Manica- Guro

Paralegas Catandica	
Parlamento Juvenil	Maputo
PESSOS IDOSAS TXIVIRICA	Xai-Xai
PFUNEKA	Gaza- Xai-xai
Pankwe	Nampula
PLASCIGO GONGOLA	Manica
PLASCIMAC	Manica-Distrito de Machaze
Pláscita- Plataforma da Sociedade Civil	Manica- Tambara
PLASCMOS	Manica-Mossuruze
PLASOC- Plataforma da Sociedade Civil	Manica- Chimoio
Plataforma de Govuro	Inhambane
PLATAFORMA DE OSC SOBRE MUDANCAS CLIMATICAS	Maputo
Plataforma de Protecção Social	Maputo
PLATAFORMA MOCAMBIQUE E RAPARIGA COOPERATIVISTAS	Maputo
Plataforma Distrital das Organizações da Sociedade Civil de Moma	Moma
PNDH- Pressão Nacional dos Direitos Humanos	Sofala
POR ELA	Maputo
Powe Movimet	Maputo
PREVIEW/FEMME	Maputo
PRODEA	Quelimane
PROMURA	Cabo Delgado
PROSPERIDADE-AMDS-Associação Moçambicana para prosperidade e Desenvolvimento Sócio Económico	Nampula
PSM-PS	Maputo
QUANTUM VITAE	Maputo
RADEZA	Quelimane
RAJANO	Cabo-Delgado
RAVIM	Quelimane
RDPI-Rede de desenvolvimento da primeira infancia	Maputo
RECAC- Rede de Comunicadores Amigos da Criança	Âmbito Nacional
REDE CAME	Maputo
Rede crista de hiv/sida em mocambique	Maputo
Rede da Criança	Maputo- Cidade
Rede Distrital de IERN	Inhambane
Rede Mulheres Jovens Líderes	Âmbito Nacional
REENCONTRO	Chibuto
REMAC- Rede Mulheres Comunicando	Sofala
RENSIDA	Maputo
REPADES-JAC Rede de Paralegais para Arbitragem e Desenvolvimento	Niassa
REPROSIDA	MAXIXE
REPSSI	Maputo
RMDDH	Maputo
ROADS(Rede de Organizacoes Para Ambiente e Desenvovimento Sustentavel)	Niassa
ROSC	Maputo
SADECO	Manica
SAMcom - Comite de Responsablizacao Social	Niassa
Save the Children	Maputo
Shine and Fly	Maputo
SMURSO- Mulher Rural de Sofala	Sofala
SOALPO	Manica
SOCODEVI	Maputo
SOCORRO	Sofala

SOLIDARIEDADE MOÇAMBIQUE	Nampula
SOMO	Maputo
SOPROC- Rede Provincial de Protecção da Criança de Sofala	Sofala
SUMBREIRO	Sofala
Tambo Tambulani Tambo Cultura (Teatro e Musica)	Cabo Delgado
TCHAVELELO PORTADOR HIV/SIDA	Manjacaze
TENDERNESS	Maputo
THISSELANE	Chibuto
TINDZILA- Caminhos Sustentáveis	Maputo-Matola
TINGAMA NIUTOMI- ATIGANI	Manjacaze
TINTSWALO	Massingir
TSEMBEKA	Chibuto
TXEKA	Maputo
UABALIKA- ASSOCIACAO PARA DESENVOLVIMENTO HUMANO	Maputo
UATAF-AFC	Nampula
UCA-União dos Camponeses e Associações de Lichinga	Niassa
UCCI	Inhambane
UDESA	Xai-Xai
UEC	Gaza
UKAVIERA	Cabo-Delgado- Montepuez
UNDE- Associação União para o Desenvolvimento Estudantil	Nampula
UNIAO PROVINCIAL DE CAMPONESES	Nampula
UNUWATIANA- ESPECIALIZACOES EM RADIO E SENSIBILIZACAO COMUNITARIA VBG	Cabo Delgado
UPCI	Inhambane
UPCN-União Provincial dos Camponeses de Niassa	Niassa
UPCZ- União Provincial de Camponeses da Zambézia	Zambézia
UTOMI	Inhambane
UTOMY AFRICA	Chibuto
UVARALELA	Maputo
VIDEC	Sofala
VOKOXA	Chokwe
VONTADE	Xai-Xai
WAFA	
WEPF	Maputo
WILFA ASS	Nampula
WLSA	Maputo
WOMANidade	Maputo
WOMEMS EMPOWERMENT	Maputo
WONA SANANA	Maputo
Wonelela	Inhambane
WVL- Aliadas	Âmbito Nacional
ZIZILE- Instituto para o desenvolvimento da Criança	Maputo

The image features three raised fists against a dark green background. The fists are rendered in a lighter shade of green, creating a strong contrast. The central fist is the most prominent, with its arm extending from the bottom towards the top. To its left and right, other fists are visible, though less detailed. The overall composition is simple and powerful, symbolizing solidarity and protest.

Nada Para Nós Sem Nós

www.liberdadeassociacao.org