

Direito e Liberdade de Associação

Desconstruindo
Narrativas: O que
está em jogo?

Outubro
2022



DESCONSTRUINDO A NARRATIVA

As organizações têm medo de prestar contas? – já consta da Lei 11/2022 de 7 de Julho

Art. 59 da Lei de Branqueamento de Capitais e Financiamento ao Terrorismo

- Limita os poderes do Ministério que superintende a área das OSFL para adoptar regulamentos (não leis) que assegurem que as referidas organizações não sejam manipuladas ou utilizadas para fins de branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa.
- Obriga as organizações a conservar as informações relativas ao objecto e a finalidade das suas actividades e identidade das pessoas que detêm, controlam ou dirigem as suas actividades, nomeadamente altos funcionários, membros do conselho de administração e gestores;
- Obrigada as organizações a publicar demonstrações financeiras anuais que incluam uma desagregação pormenorizada das suas receitas e despesas;
- Recomenda as organizações a terem mecanismos internos de controlo adequados para garantir que todos os fundos são devidamente contabilizados e utilizados em conformidade com o objecto e a finalidade das actividades declaradas da organização.
- Obriga que as organizações conservem, por um período de pelo menos oito anos, registos de operações nacionais e internacionais suficientemente pormenorizados para permitir/verificar se os fundos foram utilizados em conformidade com o objecto e a finalidade da organização e devem disponibilizar quando solicitados.
- Obrigada que doações, donativos ou outras contribuições financeiras a qualquer título sejam feitas através de transferência bancária, para conta aberta em nome da organização ou através de cheque.



Lei em vigor vs. Proposta de Lei que revoga a anterior

Lei 8/91 de 18 de Julho

- **GÉNESE:** Elaborado com elevada publicidade e inclusão, no processo de transição para a primeira Constituição Democrática e do Estabelecimento do Estado de Direito assente num amplo quadro de direitos, liberdades e garantias como uma das maiores conquistas da independência e dos Acordos de Paz em Moçambique.

Proposta de Lei das OSFL

- **GÉNESE:** Elaborado no secretismo, sem consulta pública, sem diálogo com interessados/as e desrespeito ao art. 20 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 11 e 13 da Carta Africana e art. 52 e 78 da Constituição da República; dos Princípios das Directrizes Africanas sobre Liberdade de Associação e Reunião e das recomendações sobre as Boas Práticas do FATF para combater abusos à Organizações Sem Fins Lucrativos no contexto da implementação da Recomendação #8.

Princípios das Directrizes sobre Liberdade de Associação e Reunião em África

- **Presunção a favor do direito:** A presunção será a favor do exercício dos direitos e liberdade de associação e reunião;
- **Quadro normativo facilitador:** Qualquer enquadramento legal implementado ou outras medidas tomadas em relação a estes direitos terão como objectivo principal permitir o exercício dos direitos;
- **Participação política e social de uma sociedade civil independente:** Deve ser assegurada a independência da sociedade civil e da esfera pública e possibilitada a participação dos indivíduos na vida política, social e cultural de suas comunidades;
- **Conformidade com os direitos humanos:** Todas as medidas constitucionais, legislativas, administrativas e outras devem cumprir toda a extensão das obrigações regionais e internacionais de direitos humanos, decorrentes dos direitos à liberdade de associação e reunião e todos os outros direitos garantidos;
- **Imparcialidade das agências de governação:** As autoridades governativas devem conduzir seu trabalho de forma imparcial e justa;
- **Procedimentos simples e transparentes:** Os procedimentos relativos ao Governo das associações e assembleias devem ser claros, simples e transparentes;
- **Decisões fundamentadas, revisão judicial:** As decisões do Estado devem ser formuladas de forma clara e transparente, sendo as decisões adversas defendidas por argumentação escrita com base na lei e impugnáveis em tribunais independentes;
- **Sanções limitadas:** As sanções impostas pelos Estados no contexto de associações e reuniões devem ser estritamente proporcionais à gravidade do dano em questão e aplicadas apenas como último recurso e na medida mínima necessária;
- **O direito a um recurso:** O direito a um recurso deve ser protegido em casos de violação destes direitos;
- **Norma mais protectora:** Se surgir um conflito entre as disposições destas diretrizes e outras normas internacionais e regionais de direitos humanos, a disposição mais protectora tem precedência.



Lei em vigor vs. Proposta de Lei que revoga a anterior

Lei 8/91 de 18 de Julho

- **FUNDAMENTAÇÃO:** Não existia um quadro jurídico legal para a operacionalização do art. 52 da CRM sobre o direito e Liberdade de Associação.

Proposta de Lei das OSFL

- **FUNDAMENTAÇÃO:**
 - Faz menção ao artigo 52 sobre a liberdade de associação como um dos direitos fundamentais;
 - Reconhece que o regime jurídico das Associações regulado pela Lei n.º 8/91, de 18 de Julho, mostra-se desajustado à nova realidade sendo necessária a sua revisão;
 - Acrescenta que “a revisão antecedeu a um vasto processo que iniciou em Agosto de 2008 (**não fica claro processo de o quê e com quê?**) que iniciou em Agosto de 2008 (**coincidentemente momento que a sociedade civil iniciou as consultas para a revisão da lei 8/91**), abrangendo todo o território nacional, chegando a ser depositada na Assembleia da República em 2017 (**ignorando a versão produzida com a sociedade civil**), onde não foi apreciada, justificando-se a sua urgente aprovação pela necessidade de adequar o regime jurídico das OSFL à actual conjuntura política, económica e social do país.
 - PARADOXAL: Mistura conceitos e processos. Se é urgente a aprovação da proposta de revisão depositada em 2017 porque então estamos a discutir um novo e estranho documento ignorando a SC?
 - A proposta da sociedade civil na mesa de debate de então visava **expandir a liberdade de criação, facilitar o processo de registo e melhorar a autonomia do funcionamento incluindo o regime fiscal das associações.**

Lei em vigor vs. Proposta de Lei que revoga a anterior

Lei 8/91 de 18 de Julho

- **Fundamentação:** a lei versa sobre todo o tipo de associações nacionais, estrangeiras, sem e de utilidade pública, de natureza não lucrativa - art. 1;
- **Associações Estrangeiras:** Regula as associações estrangeiras em art. único (17) o qual estabelece que:
 - 1. As associações estrangeiras poderão ser autorizadas a prosseguir os seus fins no território moçambicano. Desde que estes não contrariem os princípios de ordem pública nacional e o solicitem ao Governo.
 - 2. A autorização será obtida mediante requerimento devidamente instruído com os estatutos da associação.
 - 3. A autorização será concedida através de resolução do Conselho de Ministros e publicada no Boletim da República.
- O Conselho de Ministros cria o Decreto nº 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 (inclui associações, fundações e outras pessoas colectivas).

Proposta de Lei das OSFL

- A Fundamentação refere que a proposta visa a Fusão para facilitar consulta por parte do cidadão da Lei 8/91, das secções I e do Capítulo II, Subtítulo I e II do Código Civil, do Decreto 44/07 de 30 de Outubro (associações juvenis) e do Decreto 4/82 de 06 de Abril (associações económicas);
- Estranhamente (i) ignora que esses decretos são Governamentais e não tem força de lei mas de regulamento sobre os processos de reconhecimento; (ii) revoga a Lei 8/91 de 18 de Julho e o Decreto 55/98 de 13 de Outubro mas deixa intactas as secções do Código Civil que refere fundir e não revoga o Decreto sobre associações juvenis nem o Decreto sobre Associações Económicas
- Aliás, o art. 46 refere que a autorização e reconhecimento virá em regulamento o que compromete o argumento de facilitar a consulta.



Lei em vigor vs. Proposta de Lei que revoga a anterior

Lei 8/91 de 18 de Julho

- Dimensão: 20 Artigos em 2 páginas
- Preâmbulo: Confere dignidade constitucional ao Direito e Liberdade de Associação ao iniciar por reconhecer que:
- “O direito a livre associação constitui uma garantia básica a realização pessoal dos indivíduos na vida em sociedade e está estabelecido na Constituição da República como uma das liberdades fundamentais dos cidadãos. Mostra-se, pois, necessário determinar as regras que tornem esse direito passível de ser exercitado no respeito pelos demais princípios e direitos constitucionalmente estabelecidos. Pelo exposto, no uso da competência que lhe é conferida pelo n.º 1 do artigo 135 da Constituição, a Assembleia da República determina:”
- Deixa claro que só direitos e princípios constitucionais podem condicionar o exercício do direito e liberdade de associação.
- **Regime jurídico: As associações e as organizações sociais são reguladas pela CRM e a presente lei;** implicitamente por todas as outras leis existentes na República de Moçambique que não contrariem as anteriores.

Proposta de Lei

- Dimensão: 77 Artigos em 37 páginas que se confundem com um Regulamento
- Preâmbulo: Desmerece a dignidade que a Constituição confere ao direito e liberdade de associação e se propõe estabelecer um quadro jurídico que já existe ao invés de rever o actual para adequar a nova realidade:
- “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 torna 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.º1 do artigo 178 da Constituição da República, a Assembleia da República determina:
- Não especifica em que artigo da CRM encontra abrigo o regime jurídico das Organizações Sem Fins Lucrativos e nem que padrão normativo internacional sobre o direito e liberdade a associação refere.
- **Regime jurídico (Art. 4):** “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”. Na hierarquia das leis subordina a CRM a lei sobre branqueamento de capitais e terrorismo.



Lei em vigor vs. Proposta de Lei que revoga a anterior

Lei 8/91 de 18 de Julho

- Art. 5 – A recusa do reconhecimento só poderá ser feita por despacho devidamente fundamentado, do qual caberá recurso para o Tribunal Administrativo no prazo de 15 dias a contar da data da sua notificação;
- Limita os poderes governamentais ao registo/ reconhecimento das associações, deixando os poderes de controlo e extinção a cargo dos membros e do poder judicial – art. 10;
- Exige que alterações estatutárias que impliquem modificação dos objectivos da associação seja conhecidos pela entidade que regista, a qual tem o prazo apenas de 45 dias para verificar a conformidade legal – não é mandatária a publicação imediata em BR;

Proposta de Lei

- Extingue os poderes conferidos pelo art. 5 da Lei em vigor retirando as autoridades judiciais de cena na extinção e na contestação da recusa de registo – remove igualmente os prazos – ingerência e intromissão. Todos os artigos sobre o papel do judicial nas associações e organizações nacionais foram removidos;
- Introduce poderes governamentais totalitários para criar, controlar, suspender e extinguir – art. 33, 36, 37, 38, 56, 57, 68 ;
- Exige que alterações estatutárias que impliquem modificação não apenas dos objectivos da associação, mas também do âmbito e denominação sejam aprovados pela entidade que regista mas remove prazos para que essa entidade se pronuncie – é mandatária a publicação em BR para que produza efeitos;
- Introduce o Governo fiscal, denunciante, acusador, promotor (procuradoria), testemunha e juiz em simultâneo.

Lei em vigor vs. Proposta de Lei que revoga a anterior

Lei 8/91 de 18 de Julho

- **Destino dos bens na extinção:** não se pronuncia deixando ao critério dos órgãos sociais da associação ou organização social

Proposta de Lei

- **Destino de bens:**
 - **Estrangeiras:** 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.
 - Sempre que 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. A alienação dos bens provenientes de doações do estrangeiro depende da autorização prévia dos órgãos do Governo competentes.
- **Nacionais:** têm o destino que lhes for fixado pelos estatutos, sem prejuízo do disposto em leis especiais. 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 (art. 39).

Lei em vigor vs. Proposta de Lei que revoga a anterior

Lei 8/91 de 18 de Julho

- Não se imiscue sobre qualquer matéria relativa a liberdade e forma de associação apesar de remeter os Estatutos a consideração da entidade de registo;
- Não exige a prova de prossecução respeitando o ônus da prova e da protecção contra a autoincriminação – “Quem é **acusado**, nada **tem** de **provar**. A quem é **acusado** cabe apenas se defender, se quiser. Assim, obviamente, não é o acusado **quem tem de provar** que não cometeu o crime que lhe é atribuído, não é o réu **quem tem de provar** que é inocente”.

Proposta de Lei

- Estatuto único e universal - Decide ao detalhe sobre o funcionamento e a forma dos Estatutos, o limite de mandatos, a forma de funcionamento e prestação de contas, os direitos dos membros e até refere no n.º2 do art. 21 que “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”, introduzindo assim elementos de fácil criminalização de titulares de órgãos sociais – se estiver doente a lei obriga voto por procuração – art. 19 a 32 regula o funcionamento interno (até efeito da saída de um associado). Reduz os poderes da Assembleia Geral de decidir sobre o funcionamento, sobre a composição dos órgãos, sobre a convocação de Assembleias e até sobre os direitos dos membros e efeitos da saída e exclusão;
- Inversão do ônus da prova - Artigo 33 – as associações devem provar a prossecução do seu objecto, o seu bom e regular funcionamento ao Governo apresentando no primeiro trimestre de cada ano, o relatório de actividade incluindo a contabilização dos fundos e das actividades realizadas;
- Art. 18 – são responsabilizados os associados que agirem no sentido de utilizar a organização visando prejudicar os interesses (...) do Estado e de terceiro;

Lei em vigor vs. Proposta de Lei que revoga a anterior

Lei 8/91 de 18 de Julho

- Nada diz a respeito sobre o uso e alocação de verbas das associações deixando a critério dos órgãos sociais e existindo material criminal da lei Penal (judicial);

Proposta de Lei

- N.º 3 art. 41 - 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;
- Art. 69 – Fontes e origem de financiamento - O não cumprimento do disposto no número anterior constitui fundamento para a suspensão do exercício da actividade da associação ou organização social, sem prejuízo da responsabilidade civil ou criminal nos termos da legislação aplicável.
- A fonte ou fontes de financiamento das associações ou organizações sociais, para a prossecução dos seus programas ou projectos, pode provir de uma pessoa singular ou colectiva, desde que não esteja envolvida, sob investigação, ou haja sido condenada no território nacional ou no país de origem, pela prática de crimes ou acções subjacentes.



Lei em vigor vs. Proposta de Lei que revoga a anterior

Lei 8/91 de 18 de Julho

- Estabelece os órgãos livremente determinados por Estatuto interno como a entidade adequada de prestação de contas. É aos órgãos sociais que cabe efectuar visitas de monitoria, cobrar relatórios e verificar as auditorias institucionais;
- É uma forma de salvaguardar a liberdade de associação sem qualquer interferência.
- Num país em que apenas 39% da população fala Português e muitas associações são de natureza familiar, comunitária, de grupos de poupança, de mulheres do sector informal, de moradores de zona e até de deslocadas, imposições de relatório elitizam e intimidam o direito à associação.

Proposta de Lei

- Art. 71 – Introdúz Monitoria e avaliação para além da Avaliação Sectorial de Risco;
- Reclama para o Governo poderes para efectuar visitas de monitoria, auditoria das contas as associações nacionais, visitas aos locais de implementação, para cobrar relatórios periódicos, conduzir investigações, cobrar planos as estrangeiras e exigir prova de vida/actividade (art. 71 à 72);
- Uma visita de monitoria pelas entidades estatais aos locais de implementação dos projectos das associações pode ser visto como uma tentativa de intimidação e de investigar o que as comunidades dizem as associações criando um clima de terror entre as comunidades denunciante de violações de direitos;
- Obriga a apresentação de relatório anual (art. 33 e 36) e periódicos (art. 71).



Lei em vigor vs. Proposta de Lei que revoga a anterior

Lei 8/91 de 18 de Julho

- Defende a liberdade de associação.
- Nenhuma auditoria, monitoria, investigação ou verificação jamais exigiu acesso pleno e imediato de informações de administração e gestão de organizações senão com mandado judicial devidamente fundamentado.

Proposta de Lei

- Confunde coordenação com supervisão e investigação criminal tornando mandatória e usurpando poderes da PGR (art. 70).
- N.º2 Art. 70 - As autoridades competentes devem investigar e recolher informação sobre as Organizações Sem Fins Lucrativos;
- Alínea b) do art. 70 – Obrigada o acesso pleno e imediato a informação relativa a administração e gestão de organizações sem fins lucrativos;

Lei em vigor vs. Proposta de Lei que revoga a anterior

Lei 8/91 de 18 de Julho

- **Associações Estrangeiras:** no quadro do Decreto 55/98;
- É o Ministério de Negócios Estrangeiros e Cooperação que autoriza o início de funções ouvido o Ministério de tutela (art. 5);
- Autorização é por requerimento juntando: Cópia autenticada de estatutos que comprovam a sua existência legal no país de origem; b) Proposta do programa geral de actividades que pretende realizar em Moçambique; c) Descrição da história da organização e sua experiência de trabalho; d) Quadro de pessoal que se propõe utilizar; e) Documento comprovativo de capacidade e disponibilidade de recursos financeiros necessários para realização das actividades em Moçambique; f) nome da ONG, a sua sede ou domicílio (art. 5).
- A autorização tem a validade de 2 anos (art. 5);
- Compete ao órgão central de tutela aprovar o programa e indicar a província. O Governo de Província indica distritos (art. 6);
- Devem apresentar um relatório anual de actividades a entidade de registo (art. 8);
- Estão sujeitas a obrigações fiscais (auditorias fiscais) (art. 9);
- Referência ao facto de que a contratação de estrangeiros deve observar a legislação em vigor no país (art. 7).
- Não existe artigo sobre especificação de áreas de actuação mas há referência a necessidade de complementar o Programa do Governo.

Proposta de Lei

- Revoga o Decreto 55/98 e inclui as suas disposições asseveradas ao que designa fusão entre a Lei e o Decreto. Na verdade, não se trata de fusão porque a Lei (de competência Parlamentar) já abordava sobre associações nacionais e estrangeiras (mas não fundações e outras pessoas colectivas), enquanto o Decreto (de competência do Conselho de Ministros criava o quadro legal específico de aprovação; como fundir uma Lei e um Regulamento mais abrangente;
- O argumento de fusão cair por terra ao referir que “A autorização e Registo das ONGs Estrangeiras será ainda objecto de regulamentação específica (art. 46), logo haverá um novo Decreto;
- Autorização acrescenta documentos confirmativos da identidade dos beneficiários efectivos; e orçamento detalhado, a origem e a fonte de recursos financeiros e patrimoniais.
- Define as área de intervenção de acordo com o PES (art. 48 – ART. 52;
- Relatórios: submeter relatórios trimestrais ao órgão de representação do Estado de nível distrital , semestrais ao órgão de representação do Estado de nível provincial e distrital é anuais aos órgãos do Governo competentes com cópias locais;
- Os relatórios devem conter a execução financeira que inclui uma desagregação pormenorizada das suas receitas e despesas; relação dos bens importados e adquiridos internamente; plano de acção para o ano seguinte; e avaliação das parcerias estabelecidas. As demonstrações financeiras anuais devem ser publicadas;
- Mudança de área de intervenção ou de local: exige requerimento ao Governo juntando (i) parecer do órgão de tutela da nova área de intervenção conforme o caso; (ii) parecer do órgão de representação do Estado de nível provincial ou de nível distrital, onde se projecta a implementação da actividade da ONG Estrangeira conforme o caso; (iii) relatório detalhado das actividades realizadas durante a execução do programa ou projecto; e (iv) relatório de execução orçamental relativo ao período de execução (art. 49);
- Obrigações: preservar e respeitar os costumes e hábitos tradicionais do meio em que actuam (se não especificarmos podemos considerar uniões prematuras?);
- O não cumprimento constitui fundamento para a suspensão das actividades da ONG Estrangeira envolvida, ou proibição da sua actuação no território nacional.
- Extinção pelo Conselho de Ministros: envolvimento na execução ou financiamento de actividades de partidos políticos ou de sindicatos.



Lei em vigor vs. Proposta de Lei que revoga a anterior

Lei 8/91 de 18 de Julho

- **IMPACTO ORÇAMENTAL:** Funcionava com recurso a estruturas pré-estabelecidas designadamente Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos, Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Conservatórias, Registos e Notariado, Imprensa Nacional, entre outras entidades da Administração Pública sem impacto orçamental significativo.

Proposta de Lei das OSFL

- **IMPACTO ORÇAMENTAL:** Apesar do Parecer do Ministro de Economia e Finanças referir que “analisada a proposta constata-se que não resultarão encargos adicionais para o Orçamento do Estado, pois não implica a criação de novos órgãos ou instituições do Estado, nem a admissão de funcionários no Aparelho do Estado”, na verdade há custos avultados previsíveis com a introdução de novas responsabilidades dos órgãos descentralizados do Estado nas províncias e distritos assim como do Ministério na execução de visitas periódicas de Monitoria, auditoria das constas, visitas aos locais de implementação, análise de relatórios, investigação e recolha de informação, emissão de pareceres, coordenação, avaliações sectoriais de risco e até na execução de competências antes do judicial.

FUNDAMENTAÇÃO

Narrativas Desqualificadoras das associações

Vasto processo que iniciou em Agosto de 2008 – processo de?

Regulamentar e disciplinar o estabelecimento;

Reavaliação objectiva da actuação da SC

Corrigirem-se práticas e actuações inadequadas

Novos mecanismos de autorização

Descortinar as fontes e origem de financiamento

Monitorar e avaliar

Branqueamento de capitais, terrorismo, contratação de mão de obra e reformas tributárias e fiscais.

Citação problemática do art. 52 e desvio a consulta



PERGUNTAM

O QUE TEMOS A ESCONDER?

Transferências bancárias – Quotas e joias através de transferência bancária. É realístico? Não pode doar 10 Meticais – esta lei é para organizações grandes?

Relatórios e planos trimestrais – as nossas mães e os nossos pais em Cateme e Metuge que se querem associar mas não tem capacidade de escrever um relatório? A quem serve o direito à associação? – A apresentação do relatório é sim um problema!

O direito à associação é sobre o/a cidadão comum, sobre o grupo de mulheres de poupança, sobre os moradores do condomínio, sobre grupos de informais, de professores e de comunidades em reivindicação, sobre os jovens que se reúnem para monitorar a governação, sobre as deslocadas de Cateme ou do terrorismo, sobre a família que se une e hoje se sente perseguida por uma lei inconstitucional, injusta e excludente.



○ QUE QUEREMOS E O QUE FAZER?



DEMANDAS

- *Nada para Nós sem Nós*
- *Não a aprovação da LOSFL, sim a revisão da Lei das Associações*

