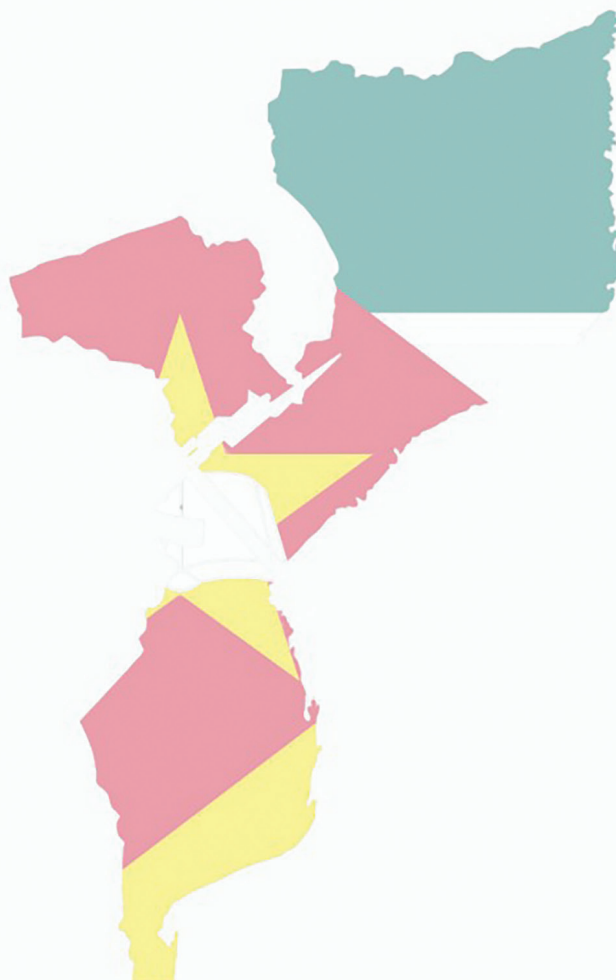




República de Moçambique

AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE



Aprovado pelo Conselho de Ministros a
23 de Abril de 2024

EQUIPA TÉCNICA

Co-líderes: José Miguel (líder da equipa), Hortênsio Muiaune (MINEC), Alberto Júnior (GIFiM), José Cumbane (MJACR), Paula Monjane (CESC/Sociedade Civil).

Grupo de Trabalho:

Instituições do Estado: Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos (MJACR), Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (MINEC), Gabinete de Informação Financeira de Moçambique (GIFiM), Procuradoria-Geral da República (PGR), Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC), Banco de Moçambique e Serviço de Informações e Segurança do Estado (SISE).

Organizações Sem Fins Lucrativos: Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC), Observatório das Mulheres (OM), Observatório do Meio Rural (OMR), Fórum das ONG's (JOINT), N'weti, Justiça Ambiental (JA!), Action Aid Moçambique (AAMoz), Fundação para o Desenvolvimento Comunitário (FDC), Centro de Integridade Pública (CIP), Counterpart International, Aldeias de Crianças SOS Moçambique e Conselho Cristão de Moçambique (CCM).

Redacção: Paula Monjane (CESC), Quitéria Guirengane (OM), Margarida Martins (OMR), António Leão (consultor).

Assessoria e Garantia de Qualidade: Ben Evans (Greenacre Group); Tracey Durner, Victor Kipkoech, Annabelle Bonnefont, (Global Center for Cooperative Security),

EQUIPA DO INQUÉRITO ÀS OSFL:

NOME INQUIRIDORE(A)S

Adil Sadeia
Izertina Massingue
Inocência Tui
Leonor Mabunga
Shelvia Boaventura
Fáuzia Manhiça
Fáusia Mate
Salvador Timba
Denise Santana
Bastiana Ricardo
Supervisoras
Noémia Dimene
Quinita Djetefania
Rosita Siueia
Gilda Munguambe

RECOLHA DE CONTACTOS DAS OSFL-VOLUNTÁRIAS

Dalma Mazivila
Guirinha José
Belagita Vasco
Virgínia Bila
Filomena Cossa

DESENHO, GESTÃO DAS BASES DE DADOS E LIMPEZA

Narciso Ngalambe
Sansão Dumangane
Malik Matsinhe (voluntário)

FIGURAS

Figura 1: Ameaça + Vulnerabilidade = Risco	19
Figura 2: OSFL do GAFI	27
Figura 3: Distribuição da amostra das OSFL por tipo jurídico	31
Figura 4: OSFL inquiridas por faixa de rendimento	32
Figura 5: OSFL inquiridas por área geográfica	32
Figura 6: Actividades das OSFL por categorias seleccionadas	33
Figura 7: OSFL que providenciam apoio humanitário	33
Figura 8: Ligações com o exterior das OSFL	34
Figura 9: Fontes de financiamento superiores a 5% do rendimento no último ano financeiro	34
Figura 10: OSFL que receberam financiamento ou subvenções	34
Figura 11: Meios de recepção de donativos/financiamentos	35
Figura 12: Fontes de financiamento através dos canais bancários	35
Figura 13: Recebe financiamento em numerário por tipo jurídico de OSFL	35
Figura 14: Recebe financiamento através de carteira móvel e serviços de remessas de valores por tipo jurídico de OSFL	36
Figura 15 a-d: As OSFL que receberam financiamento através de carteira móvel e serviços de remessas de valores – a) conheciam a identidade do doador?; b) qual foi a fonte?; c) qual foi o canal?; d) qual era a localização do doador?	36
Figura 16: Atribui subvenções a outras OSFL	37
Figura 17: Desafios com a banca e tipo de desafios	37
Figura 18 a-b: Explicação da razão do problema pelo banco e frequência da ocorrência do problema	38
Figura 19: Classifica o risco que a sua organização tem de ser abusada para o financiamento ao terrorismo	49
Figura 20: Classifica o risco que as OSFL têm de ser abusadas para o financiamento ao terrorismo	49
Figura 21: Classifica o risco das OSFL serem abusadas para o financiamento ao terrorismo por tipo jurídico	49
Figura 22: Classifica o risco da sua OSFL ser abusada para financiamento ao terrorismo por tipo jurídico	49
Figura 23: Matriz de Vulnerabilidade do OSFL	54
Figura 24: Tem conhecimento de quaisquer medidas ou políticas governamentais destinadas a impedir a utilização das associações sem fins lucrativos como veículo de financiamento do terrorismo?	79

FIGURAS

Figura 25: As associações sem fins lucrativos efectuam uma avaliação formal dos riscos por tipo de associação sem fins lucrativos	81
Figura 26:: Due Diligence (avaliação institucional prévia da idoneidade) dos doadores	82
Figura 27: Due Diligence (avaliação institucional prévia da idoneidade) dos beneficiários	82
Figura 28: As associações sem fins lucrativos subscrevem ou seguem normas de terceiros (códigos de conduta voluntários; normas ISO)	82

TABELAS

Tabela 1: Tipologia de OSFL que corresponde à definição do GAFI	12
Tabela 2: Resposta à pesquisa por tipo jurídico	23
Tabela 3 Lista dos tipos de OSFL existentes em Moçambique identificados pelo Grupo de Trabalho de Avaliação de Risco	27
Tabela 4 Relevância e prevalência das potenciais vulnerabilidades inerentes avaliadas	54

ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

ANR	Avaliação Nacional de Risco
APNFD	Actividades e Profissões Não Financeiras Designadas
ASWJ	Ahlu Sunna Wal-Jama'a
BC/FT	Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo
CADHP	Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos
CAS	Comunicações de Actividades Suspeitas
CBC/FT	Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo
CC	Código Civil - Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo
CREL	Conservatória do Registo de Entidades Legais
CRM	Constituição da República de Moçambique
ESAAMLG	Grupo de Combate ao Branqueamento de Capitais da África Oriental e Austral (sigla Inglesa)
EU	União Europeia (sigla Inglesa)
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
FATF	GAFI em inglês: Grupo de Acção Financeira
FT	Financiamento do Terrorismo
GAFI	Grupo de Acção Financeira Internacional
GCCCOT	Gabinete Central de Combate à Criminalidade Organizada e Transnacional
GIFIM	Gabinete de Informação Financeira de Moçambique
GTI	Índice Global de Terrorismo (sigla inglesa)
INE	Instituto Nacional de Estatística
INR8	Nota Interpretativa da Recomendação 8 (sigla Inglesa)
ISIS	Islamic State of Iraq and Syria
LPBC/FT	Lei de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo (Lei n.º 14/2023, de 28 de Agosto)
MINEC	Ministério de Negócios Estrangeiros e Cooperação
MIACR	Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos (MIACR)
NPO	Organizações Sem fins Lucrativos (sigla Inglesa)
ONG	Organizações Não Governamentais
OSFL	Organizações Sem Fins Lucrativos
OSFLe	Organizações Sem Fins Lucrativos Estrangeiras
PGR	Procuradoria Geral da República
PIDCP	Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos
R8	Recomendação 8 do GAFI
RAM	Relatório de Avaliação Mútua
RAS	Relatório de Actividades Suspeitas
RIF	Relatório de Informação Financeira
RLPBC/FT	Regulamento da LPBC/FT (Decreto n.º 53/2023, de 31 de Agosto)
RTS	Relatório de Transacções Suspeitas
SERNIC	Serviço Nacional de Investigação Criminal
SISE	Serviço de Informação e Segurança do Estado
UIF	Unidade de Informação Financeira
VAs	Activos Virtuais (sigla inglesa)
VASPs	Provedores de Serviços de Activos Virtuais (sigla inglesa)

ÍNDICE

FIGURAS	v
TABELAS	vi
Abreviaturas e Acrónimos	vii
Apresentação	ix
Parte I – Avaliação dos Riscos Inerentes	11
Resumo da avaliação dos riscos inerentes	11
A. Introdução	16
A.1 Contexto da Avaliação de Risco das Organizações Sem Fins Lu- crativos (OSFL's)	16
A.2 Metodologia	17
A.3 Terminologia e conceitos-chave	19
A.4 Implementação	20
A.5 Dados e Fontes	21
B. Definição Funcional do GAFI de OSFL'S'S	27
B.1 Identificação de 'OSFL do GAFI' em Moçambique	28
C. Perfil das OSFL's entrevistadas	30
C.1 Observação geral sobre as OSFLInquiridas	31
C.2 Experiência das OSFLcom a Banca	37
D. A natureza da ameaça de FT pelas OSFL em Moçambique	39
D.1 Moçambique e as ameaças terroristas	39
D.2 Avaliações de Risco de Financiamento ao Terrorismo	40
D.3 Avaliação da ameaça de financiamento do terrorismo pelas OSFL em Moçambique	42
D.4 Constatações dos Dados Quantitativos	43
D.5 Constatações dos Dados Qualitativos	45
D.6 Identificando a natureza da ameaça	45
E. Identificação de OSFLpotencialmente "em risco" de financiamento do terrorismo – "vulnerabilidades inerentes"	47
E.1 Incidências conhecidas de financiamento do terrorismo no sector de OSFL'S'S	47
<i>Constatações dos dados quantitativos – instituições financeiras, judi- ciárias e de segurança do Estado</i>	47
<i>Constatações da Avaliação qualitativa – instituições de tutela, finan- ceiras, judiciárias e de segurança do Estado</i>	48
<i>Constatações do Inquérito das OSFL's</i>	49
E.2 A natureza de qualquer risco de financiamento do terrorismo para o Sector das Organizações Sem Fins Lucrativos	50

<i>Vulnerabilidades Inerentes Potenciais</i>	50
<i>Deficiências Estruturais</i>	51
Parte II – Análise das Medidas de Mitigação dos Riscos de Financiamento do Terrorismo nas Organizações Sem Fins Lucrativos (Risco Residual)	57
F. Análise das medidas destinadas a reduzir o risco de financiamento do terrorismo	57
F.1 Dados e fontes	59
F.2 Quadro jurídico pertinente	60
G. Análise do Quadro Regulamentar	62
H. Avaliação da Adequação Geral do Quadro Regulamentar Aplicável	67
H.1 Criação e Registo	67
H.2 Registo das Organizações Sem Fins Lucrativos Estrangeiras (OSFL_e)	69
H.3 Informações Sobre as OSFL	69
H.4 Acompanhamento e Monitoria das OSFL	70
H.5 Verificação e Diligência Devida	71
H.6 Aplicação de Sanções	72
H.7 Abordagem Baseada no Risco: Visando Vulnerabilidades Inerentes Específicas	72
H.8 Recomendações	74
I. Políticas, Divulgação e Sensibilização	79
I.1 Avaliação da Adequação Geral das Políticas e das Acções de Sensibilização	79
I.2 Abordagem Baseada no Risco: Visando Vulnerabilidades Inerentes Específicas	80
I.3 Recomendações	80
J. Medidas para as OSFL	81
J.1 Avaliação da Adequação Geral das Medidas de Auto-regulação	81
J.2 Apreciação da Adequação Geral das Medidas da OSFL	83
J.3 Recomendações	83
K. Política de reavaliação	84
L. Anexos	86
Anexo 1: GAFI Recomendação 8 sobre as Organizações Sem Fins Lucrativos ..	86
Anexo 2: Análise dos requisitos de registo à luz da liberdade de associação	91
Anexo 3: Categorização dos países por risco terrorista	93
Anexo 4: Documentos e bibliografia consultada	94



APRESENTAÇÃO

Esta avaliação de risco é parte do compromisso do Governo de Moçambique enquanto membro da Rede Global do Grupo de Acção Financeira (GAFI)¹, para combater o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. A avaliação de risco das Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL's) atende aos principais requisitos do GAFI em relação à Recomendação 8 e ao Resultado Imediato 10. Tanto a Recomendação 8 como o Resultado Imediato 10 do GAFI exigem que os países, como primeiro passo, devem (parágrafo 8.1 da Metodologia do GAFI):

- *Identificar qual é o subconjunto de organizações que se enquadra na definição de OSFL's do GAFI;*
- *Identificar as características e tipos de organizações sem fins lucrativos que, em virtude das suas actividades ou características, podem ser susceptíveis de estar em risco de abuso de financiamento do terrorismo;*
- *Identificar a natureza das ameaças representadas por entidades terroristas às OSFL's que podem estar em risco, bem como a forma como os intervenientes terroristas podem abusar dessas OSFL.*

Nota Interpretativa da recomendação 8 do GAFI indica uma abordagem de protecção do Sector das OSFL, para que estas não sejam usadas como veículo de financiamento do terrorismo, e expressa a necessidade de as medidas serem proporcionais e focalizadas nos riscos identificados "sem perturbar nem desencorajar as actividades legítimas" e respeitarem as obrigações dos países relativas à Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros Instrumentos Internacionais e Regionais de direitos humanos.

Esta avaliação foi efectuada a fim de garantir a aplicação destas normas do GAFI. A avaliação do risco de financiamento do terrorismo das Organizações Sem Fins Lucrativos em Moçambique, foi liderada por um Grupo de Coordenação composto por representantes das seguintes Instituições: Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (líder do processo); Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos, Gabinete de Informação Financeira de Moçambique, e pelo Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil, em representação das OSFL. A avaliação do risco foi elaborada por um Grupo de Trabalho Multisectorial, composto por 12 funcionários de instituições governamentais relevantes, e por 12 membros das OSFL, constituído em Abril de 2023. Para levar a cabo a



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

avaliação de risco, as instituições governamentais, representadas por dois membros cada, são: os já referidos, MINEC, MJACR, GIFiM, a que acresce, a Procuradoria-Geral da República (PGR), o Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC), o Banco de Moçambique (BM) e o Serviço de Informações e Segurança do Estado (SISE). As 12 OSFL que representam as organizações da sociedade civil de todos os tipos legais, são, para além do já referido CESC: o Observatório das Mulheres (OM), a N'weti, a Fundação para o Desenvolvimento Comunitário (FDC), a Justiça Ambiental (JA!), o Centro de Integridade Pública (CIP), o Observatório do Meio Rural (OMR), o Fórum das ONG (JOINT), a *Action Aid* Moçambique, a *Counterpart International*, a Aldeias de Crianças SOS Moçambique e Conselho Cristão de Moçambique (CCM). O processo de avaliação do risco seguiu a metodologia da *Greenacre Associates Group*, e contou com o apoio especializado e a orientação da *Global Center for Cooperative Security* e do *Greenacre Associates Group*.

Seguindo a metodologia recomendada pelo GAFI, os dados foram fornecidos por várias fontes e analisados pelo grupo de trabalho, que, com a sua heterogeneidade, proporcionou ampla consulta interdepartamental e uma abordagem multidisciplinar na identificação dos potenciais riscos e factores de risco. A análise realizada é apresentada no presente relatório, que consiste em duas partes:

I – Avaliação dos Riscos Inerentes de Financiamento do Terrorismo – com o objectivo de analisar de forma abrangente e compreender as características e os tipos de OSFL em risco de abuso de Financiamento do Terrorismo, bem como a natureza das ameaças;

II – Avaliação das Medidas de Mitigação dos Riscos de Financiamento do Terrorismo para as OSFL, com o objectivo de "*analisar a adequação das medidas, incluindo as disposições legislativas e regulamentares, relativas ao subconjunto do sector das Organizações Sem Fins Lucrativos que podem ser utilizadas de forma abusiva para o apoio ao financiamento do terrorismo, garantindo medidas proporcionais e eficazes para fazer face aos riscos identificados*", tal como previsto na alínea c) do ponto R8.1 da metodologia do GAFI.

As duas partes do relatório, que devem ser lidas em conjunto, são apresentados a seguir.



PARTE I – AVALIAÇÃO DOS RISCOS INERENTES

Resumo da avaliação dos riscos inerentes

1. Esta avaliação de risco é parte do compromisso do Governo de Moçambique enquanto membro da Rede Global do Grupo de Acção Financeira (GAFI)² para combater o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

2. A avaliação de risco das Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL) atende aos principais requisitos do GAFI em relação à Recomendação 8 e ao Resultado Imediato 10. Especificamente, o parágrafo 8.1 da Metodologia do GAFI afirma que os países devem:

- *Identificar qual é o subconjunto de organizações que se enquadra na definição de OSFL do GAFI;*
- *Identificar as características e tipos de organizações sem fins lucrativos que, em virtude das suas actividades ou características, podem ser susceptíveis de estar em risco de abuso de financiamento do terrorismo;*
- *Identificar a natureza das ameaças representadas por entidades terroristas às OSFL que podem estar em risco, bem como a forma como os intervenientes terroristas podem abusar dessas OSFL.*

3. O governo de Moçambique criou um grupo de trabalho Multisectorial *had hoc* de Avaliação de risco, composto por 24 membros. Destes, 50% dos membros provêm das Instituições do Estado (Instituições de Tutela, Inteligência Financeira e Aplicação da Lei) e 50% provêm de OSFL (Associações, Fundações, Organizações Sem Fins Lucrativos Estrangeiras (OSFLe) Confissões Religiosas).

4. Com base nos Censos realizados pelo Instituto Nacional de Estatística ao sector, nos anos 2004/2005 e 2014/2015, a equipa de avaliação de risco listou os seguintes tipos de OSFL que satisfazem a definição do GAFI:



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

Tabela 1: Tipologia de OSFL que corresponde à definição do GAFI

Tipo		Legislação relevante	OSFL que respondem ao critério do GAFI
1	Associações de utilidade pública	Constituição da República de Moçambique; Lei n.º 8/91, de 18 de Julho, sobre associações; Decreto n.º 37/2000, de 17 de Outubro	Sim
2	Associações religiosas	Constituição da República de Moçambique; Lei n.º 8/91, de 18 de Julho, sobre associações	Sim
3	Outras associações	Constituição da República de Moçambique; Lei n.º 8/91, de 18 de Julho sobre associações	Grupo Misto (parcialmente)
4	Organizações Sem Fins Lucrativos Estrangeiras (OSFLe)	Lei n.º 8/91, de 18 de Julho, sobre o direito a associação; Decreto n.º 55/98, de 13 de Outubro, que define critérios de autorização, objectivos a serem alcançados e mecanismos de acção para OSFLe.	Sim
5	Denominações religiosas	Lei n.º 4/71, de 21 de Agosto, sobre Liberdade Religiosa	Sim
6	Fundações	Lei n.º 16/2018, de 28 de Dezembro, sobre o regime jurídico das Fundações	Sim

5. Entretanto, constituíram limitações do Estudo a inexistência de bases de dados completas e actualizadas de OSFL Moçambicanas, influenciando a capacidade de se realizar uma avaliação estrita às OSFL que respondiam à definição do GAFI. Esta deficiência, implicou que não se pudesse identificar quais as OSFL que estão activas e outra informação complementar para garantir que universo das entrevistadas fosse apenas as que respondem à lista de 'Organizações sem fins lucrativos que respondem ao critério do GAFI'. A equipa de Trabalho, utilizou assim a informação da base de dados existente, a da Conservatória do Registo de Entidades Legais (CREL), reconhecendo a inclusão de outras OSFL que não caíam na definição do GAFI e o potencial enviesamento para OSFL de nível nacional. Outra base de dados utilizada foi a do MINEC, que continha informação actualizada das OSFLe à data da pesquisa.

6. A avaliação de risco combinou informação primária e secundária quantitativa e qualitativa. Foi realizado um Inquérito a 402 OSFL, aplicado um questionário a 5 agências responsáveis pela aplicação da lei, segurança do Estado e inteligência financeira, administrado um questionário aos dois órgãos de tutela das OSFL e feita revisão de legislação e outra literatura relevante.

7. A avaliação considerou:

- A dimensão e a natureza da ameaça global de Financiamento do Terrorismo (FT) em Moçambique;
- Análise da utilização e abuso de OSFL para FT noutras jurisdições e outras formas financeiras de abuso de OSFL em Moçambique;
- Avaliações quantitativa e qualitativa da natureza provável do risco por parte de funcionários responsáveis pela aplicação da lei, supervisão financeira e tutela de OSFL.



8. Os resultados da avaliação identificaram a existência de uma ameaça concreta, relacionada com ataques terroristas no norte do país e uma posição geopolítica-estratégica de Moçambique em relação à região e ao mundo. Entretanto, não foram identificadas quaisquer ligações e ou utilização das OSFL para o financiamento do terrorismo. Também não foram encontradas evidências de práticas de fraude e corrupção no sector das OSFL e crimes, como o Branqueamento de Capitais. Com base nas avaliações quantitativas e qualitativas, foram identificadas três potenciais formas de abuso das OSFL para financiamento ao terrorismo, descritas no quadro abaixo.

A ameaça do financiamento terrorista em Moçambique

- i. Existência de terrorismo em Moçambique e do grupo terrorista que actua em Cabo Delgado denominado ASWJ e sua ligação com o ISIS;
- ii. Localização geográfica, geoestratégica e geopolítica de Moçambique;

Natureza da ameaça de FT às organizações sem fins lucrativos em Moçambique

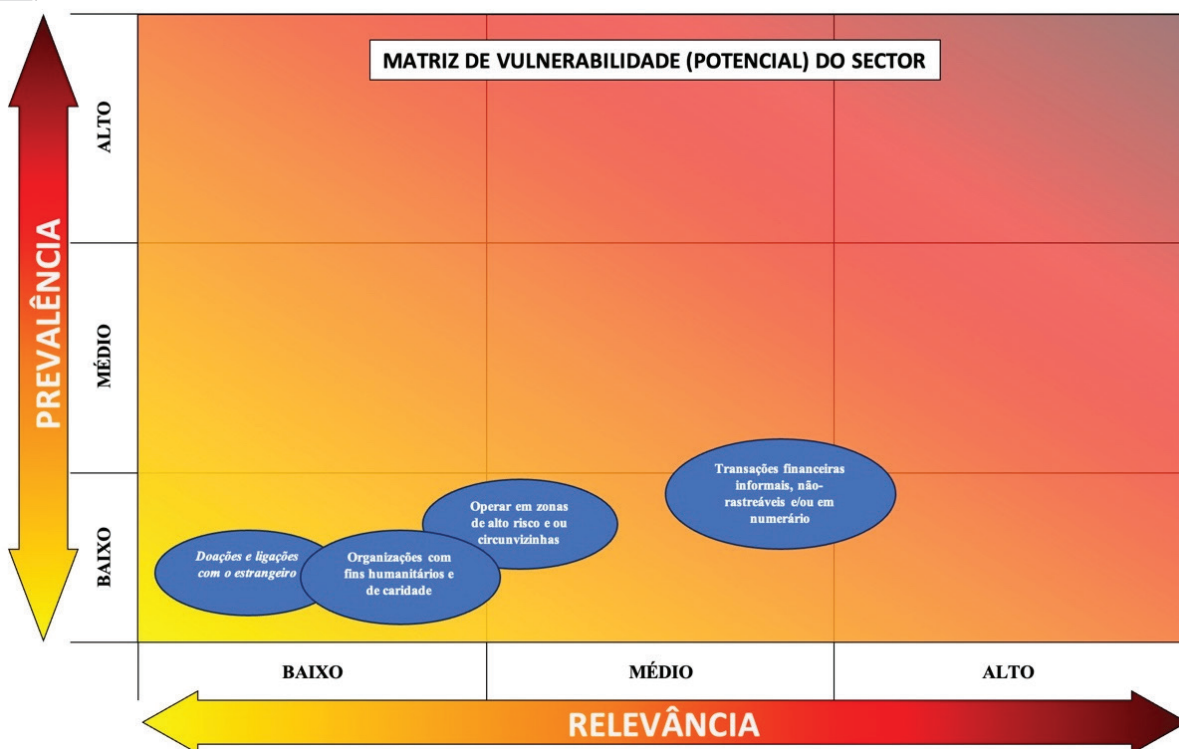
- i. Não foram identificadas quaisquer ligações e ou utilização das OSFL para o financiamento do terrorismo no RAM, na ANR, nos dados quantitativos e noutros relatórios e documentos analisados. Entretanto, com base nos casos suspeitos e percepções recolhidas dos questionários qualitativos, pode-se inferir que, potencialmente, os actores terroristas podem abusar das OSFL das seguintes formas:
- ii. Uso da OSFL como veículo de recepção de recursos financeiros do estrangeiro para canalização interna, através da banca e depois distribuída em numerário e/ou através de canais financeiros não rastreáveis e/ou de difícil rastreio para fins terroristas;
- iii. Uso de instituições religiosas como mesquitas e madraças para recrutamento e apoio logístico; e
- iv. Apoiantes de Terroristas apresentam-se falsamente como agências de ajuda humanitária para ocultar as suas actividades.

9. Não foram encontradas quaisquer evidências para concluir que as OSFL Moçambicanas e ou as que operam em Moçambique são abusadas para o Financiamento do Terrorismo. Foram reportados pelo Gabinete de Informação Financeira de Moçambique (GIFiM), 14 COS e 1 CAS. As COS e CAS relativas às OSFL que representam 0,0008% e 0,0789% do total para os últimos 5 anos. Apenas três (3) casos suspeitos foram reportados em tratamento pelas instituições de aplicação da lei, dos quais dois (2) estão em fase de instrução (Maio 2022 e Setembro 2023), e um terceiro ainda em investigação. Na fase em que os processos reportados se encontravam à data desta avaliação, tanto se podia, eventualmente, constatar indícios suficientes da prática de FT, como mera violação de regras prudenciais, delito fiscal ou, no limite, nada.

10. Ainda assim, o país enfrenta ataques terroristas na região norte. Baseado nas percepções recolhidas do Inquérito às OSFL, questionários às instituições do Estado e literatura existente, foram identificadas quatro (4) vulnerabilidades inerentes potenciais. A classificação destas vulnerabilidades inerentes potenciais foi ponderada com base na relevância e prevalência de ocorrência, como apresentado no quadro a seguir:



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE



11. Foram ainda identificadas duas "deficiências estruturais" que inibem a identificação precisa de OSFL's que respondem aos critérios do GAFI e àquelas "em risco". As deficiências são relativas ao sistema de informação sobre OSFL moçambicanas e à operacionalização do mecanismo de seguimento e interoperabilidade dos casos suspeitos em toda a cadeia de responsabilidade de combate do terrorismo.

Vulnerabilidades inerentes que provavelmente colocarão uma OSFL "em risco" de abuso de financiamento do terrorismo

- Transacções financeiras informais, não-rastreáveis e/ou em numerário;
- Doações e ligações com estrangeiro;
- Operar em zonas de alto risco e ou circunvizinhas;
- Organizações com fins humanitários e de caridade.

Deficiências estruturais que inibem a identificação precisa de OSFL "em risco"

- Sistema de informação deficiente e desactualizado sobre OSFL;
- Falta de operacionalização do mecanismo de seguimento e interoperabilidade dos casos suspeitos em toda cadeia de responsabilidade de combate do terrorismo.

12. As quatro vulnerabilidades e as duas deficiências estruturais acima descritas na tabela, constituirão as áreas de enfoque para a avaliação da adequação das medidas de mitigação – o Risco Residual.



13. As deficiências estruturais acima referidas limitam uma avaliação confiável do risco global inerente de financiamento do terrorismo. Existe uma ameaça concreta, especialmente no norte do país. No entanto, existe uma falta geral de informações precisas sobre as OSFL e as suas actividades, e isto é particularmente grave nas províncias de maior risco. Além disso, o GAFI manifestou preocupações sobre a capacidade geral das autoridades para identificar abusos de financiamento do terrorismo. A falta de provas directas de abuso de financiamento do terrorismo por parte de OSFL não prova, portanto, que tal não esteja a acontecer – mas também não prova o contrário.

14. Com base nas evidências analisadas, a vulnerabilidade Inerente Global das OSFL em Moçambique foi classificada como baixa.

**Vulnerabilidade inerente de Financiamento do Terrorismo
das Organizações Sem Fins Lucrativos em Moçambique
Baixa**



A. INTRODUÇÃO

A.1. Contexto da Avaliação de Risco das Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL)

15. A campanha internacional em curso contra o financiamento do terrorismo identificou tipologias em todo o mundo onde os terroristas e as organizações terroristas podem explorar o sector das OSFL, através de: recolha, consolidação/agregação, transferência, divulgação e utilização de fundos angariados (o que também é conhecido como ciclo de financiamento); fornecimento de apoio logístico; encorajamento ao recrutamento terrorista; apoio de outras formas a organizações e operações terroristas; criação de instituições de caridade fictícias; ou envolvimento em arrecadação fraudulenta de fundos para esses fins.

16. O Grupo de Acção Financeira (GAFI) é o organismo internacional que estabelece normas na área de Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo (CBC/FT). Duas partes dos padrões do GAFI referem-se directamente às organizações sem fins lucrativos (OSFL) – são a Recomendação 8 e o Resultado Imediato 10 (ver Anexo 1).

17. Tanto a Recomendação 8 do GAFI, como o Resultado Imediato 10 do GAFI, exigem que os países, como primeiro passo, identifiquem o subconjunto de organizações que se enquadram na definição de OSFL do GAFI e utilizem todas as fontes de informação relevantes para identificar as características e tipos de OSFL que, em virtude das suas actividades ou características, são susceptíveis de estar em risco de abuso de financiamento do terrorismo.

18. A Nota Interpretativa da recomendação 8 do GAFI indica uma abordagem de protecção do Sector das OSFL, para que estas não sejam usadas como veículo de financiamento ao terrorismo, e expressa a necessidade de as medidas serem proporcionais e focalizadas nos riscos identificados 'sem perturbar nem desencorajar as actividades legítimas' e respeitarem as obrigações dos países relativas à Declaração Universal dos Direitos Humanos e a outros Instrumentos Internacionais e Regionais de direitos humanos.

19. Moçambique é membro da Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG), o Organismo Regional do GAFI para a África Oriental e Austral. O último Relatório de Avaliação Mútua (RAM) publicado pela ESSAMLG sobre a conformidade de Moçambique com as normas do GAFI data de Junho de 2021³. O citado RAM classificou Moçambique quanto à Recomendação 8 como "Não estando em Conformidade" e a eficácia

³ Medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo – Moçambique, Relatório de Avaliação Mútua da Segunda Ronda, ESAAMLG, Dar es Salaam https://www.esaamlg.org/index.php/Mutual-Evaluations/readmore_me/439



no âmbito do Resultado Imediato 10 como "Baixa". O relatório indicou que o país não tinha realizado a avaliação de risco do sector que constituiria a base para definir o subconjunto de OSFL que se enquadram na definição do GAFI. A avaliação de risco do sector possibilitaria perceber a dimensão, características e actividades do sector, bem como identificar características e tipos de OSFL que, devido à sua natureza ou actividades, são susceptíveis de correr o risco de serem usadas como instrumento do financiamento do terrorismo. Segundo o referido RAM, as autoridades não identificaram quaisquer ameaças de abuso de OSFL provenientes de entidades terroristas, nem a forma como esses abusos são cometidos. Este RAM indicou ainda que Moçambique não realizou uma análise para determinar a adequação das medidas, incluindo leis e regulamentos, visando um subconjunto de OSFL que pudessem ser utilizadas abusivamente para o financiamento do terrorismo, a fim de orientar a aplicação de medidas adequadas baseadas e proporcionais ao risco. Além disso, o país não dispõe de qualquer quadro em vigor ou capacidade para obter informações atempadas sobre as actividades das OSFL, a sua dimensão e outras características relevantes que possam ajudar a identificar características susceptíveis de as tornar vulneráveis aos riscos de FT.

20. Em Outubro de 2022, Moçambique entrou para a lista do GAFI dos países sob maior monitoria (a chamada "lista cinzenta" do GAFI). Neste quadro, o país assumiu um compromisso político de alto nível para trabalhar com o GAFI e ESAAMLG no fortalecimento da eficácia do seu regime de CBC/FT. Moçambique está a trabalhar na implementação do seu plano de acção acordado com o GAFI, procurando responder a 9 principais temas, um dos quais especificamente ligado às OSFL – "realizar a avaliação de risco de FT para as OSFL de acordo com os padrões do GAFI e usá-la como base para desenvolver um plano de resposta".

21. Esta avaliação enquadra-se nesses esforços de identificar os riscos do sector das OSFL em Moçambique, para depois se definirem medidas proporcionais e focalizadas nos riscos identificados.

A.2. Metodologia

22. O objectivo da avaliação de risco nesta fase, é o de realizar uma análise abrangente para compreender as características e os tipos de OSFL em risco de abuso de FT, e a natureza das ameaças.

23. As normas do GAFI "não prescrevem um método ou formato específico para avaliar o risco" de financiamento do terrorismo nas OSFL.⁴

24. As melhores práticas gerais para avaliações de risco do sector de OSFL estão incluídas nas Orientações para Avaliação de Risco de Financiamento do Terrorismo do GAFI (GAFI, 2019). Além destas, as Orientações do GAFI: Avaliação Nacional do Risco de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo (GAFI, 2013) fornecem orientações sobre avaliações de risco em geral.

25. Esta avaliação de risco baseia-se, tanto quanto possível, nos requisitos e orientações

⁴ Orientações sobre Avaliação do Risco de Financiamento do Terrorismo (GAFI, 2019)



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

do GAFI. O parágrafo 8.1 da Metodologia do GAFI afirma que os países devem:

- (a) *Sem prejuízo dos requisitos da Recomendação 1, uma vez que nem todas as OSFL's são inerentemente de alto risco (e algumas podem representar pouco ou nenhum risco), identificar o subconjunto de organizações que se enquadram na definição de OSFL do GAFI e utilizar todas as fontes de informação relevantes, a fim de identificar as características e os tipos de organizações sem fins lucrativos que, em virtude das suas actividades ou características, podem ser susceptíveis de estar em risco de abuso de financiamento do terrorismo;*
- (b) **Identificar** *a natureza das ameaças representadas por entidades terroristas às OSFL's que estão em risco, bem como a forma como os intervenientes terroristas podem abusar dessas OSFL;*
- (c) **Rever** *a adequação das medidas, incluindo leis e regulamentos, relacionadas com o subconjunto do sector das OSFL que podem ser utilizadas de forma abusiva para apoiar o financiamento do terrorismo, a fim de garantir que as medidas são proporcionais e eficazes para enfrentar os riscos identificados; e*
- (d) **Reavaliar** *periodicamente o sector, analisando novas informações sobre as potenciais vulnerabilidades do sector às actividades terroristas, para garantir a implementação eficaz das medidas.*

26. A metodologia adoptada por Moçambique para a sua avaliação de risco de OSFL foi concebida para cumprir este requisito da seguinte forma:

Para	Requisitos:	Secção relevante:
8.1(a)	<i>Identificar o subconjunto de organizações que se enquadra na definição de OSFL do GAFI.</i>	B. DEFINIÇÃO FUNCIONAL DO GAFI DE OSFL
8.1(a)	<i>Identificar as características e os tipos de OSFL que, em virtude das suas actividades ou características, são susceptíveis de estar em risco de abuso de financiamento do terrorismo.</i>	E. IDENTIFICAÇÃO DE OSFL POTENCIALMENTE "EM RISCO" DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO – "VULNERABILIDADES INERENTES"
8.1(b)	<i>Identificar a natureza das ameaças apresentadas por entidades terroristas às OSFL que estão em risco, bem como a forma como os intervenientes terroristas abusam dessas OSFL.</i>	D. A NATUREZA DA AMEAÇA DE FT PELAS OSFL EM MOÇAMBIQUE

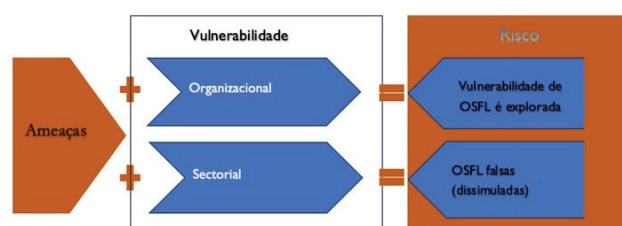
27. Esta fase da avaliação de risco dos OSFL (Fase I) centra-se na definição dos perfis dos OSFL, na identificação da natureza da ameaça e na identificação das características e tipos de OSFL que podem ser vulneráveis ao abuso (risco inerente) de acordo com o parágrafo 8.1 (a) e (b) da Metodologia do GAFI. Será complementado por uma avaliação da adequação das medidas de mitigação – uma Fase II – para determinar o risco residual, incluindo a verificação da adequação das leis, regulamentos e outras medidas existentes, que se relacionam com o subconjunto do sector das OSFL que pode ser utilizado de forma abusiva para apoiar o financiamento do terrorismo, a fim de poder tomar medidas proporcionais, focalizadas e eficazes em relação aos riscos "identificados" em conformidade com o parágrafo 8.1 (c) da Metodologia do GAFI.



A.3. Terminologia e conceitos-chave

28. O Documento sobre Melhores Práticas (GAFI, 2014) fornece o gráfico (Figura 1) para ilustrar como o risco de financiamento do terrorismo no sector das OSFL deve ser avaliado

Figura 1: Ameaça + Vulnerabilidade = Risco



29. O GAFI define os principais conceitos relacionados ao risco nos Guiões do GAFI: 'Avaliação Nacional de Riscos de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo' (GAFI, 2013) e 'O Risco de Abuso Terrorista em Organizações Sem Fins Lucrativos' (GAFI, 2014). Estas definições são utilizadas nesta avaliação de risco. Interpretações adicionais destes termos no contexto desta avaliação de risco, e definições de termos-chave adicionais, são fornecidas a seguir:

Termo/Conceito	Definição do GAFI	Interpretação
Financiamento do terrorismo	Recolha ou fornecimento de fundos ou quaisquer outros recursos, por qualquer meio, directa ou indirectamente, com a intenção de os utilizar, ou com conhecimento de que serão utilizados, no todo ou em parte, para praticar actos terroristas.	
Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL)	'Esta expressão designa uma pessoa colectiva, entidade sem personalidade jurídica ou organização que tem por principal objecto a recolha e a distribuição de fundos para fins caritativos, religiosos, culturais, educacionais, sociais ou fraternais ou outros tipos de "obras de beneficência'.	
Risco	'Uma função de três factores: ameaça, vulnerabilidade e consequência.'	
Ameaça	'Uma pessoa ou grupo de pessoas objecto ou actividade com potencial para causar danos. A ameaça depende de actores que possuam a capacidade e a intenção de causar danos.'	O grupo ou pessoas específicas podem ser desconhecidos, mas são deduzíveis por uma vulnerabilidade ou problema conhecido. Por exemplo, um 'Estado frágil' ⁵ .

⁵ Estado frágil refere-se à insuficiência na capacidade de resposta de um certo Estado para gerir, absorver ou mitigar um conjunto de riscos a que pode estar exposto. Ocorre num espectro de intensidade em seis dimensões: económica, ambiental, política, de segurança, social e humana (<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c7fedf5e-en/index.html?itemId=/content/publication/c7fedf5e-en>.)



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

Natureza da ameaça		As tipologias ou métodos pelos quais as <i>ameaças</i> podem financiar o terrorismo através de OSFL.
OSFL 'em risco'	<i>'Organizações sem fins lucrativos que, em virtude das suas actividades ou características, são susceptíveis de estar em risco de abuso de financiamento do terrorismo'.</i>	Ou seja, OSFL que podem ser "vulneráveis" ao abuso do financiamento do terrorismo mediante a existência de uma ameaça.
Vulnerabilidade	<i>Situações que podem ser exploradas pela ameaça ou que podem apoiar ou facilitar as suas actividades. A vulnerabilidade no sector das OSFL pode existir, tanto a nível da organização, como a nível sectorial.'</i>	As vulnerabilidades nesta avaliação de risco consistem em <i>vulnerabilidades inerentes e medidas de controlo inadequadas ou ausentes</i> (Veja abaixo).
Vulnerabilidade inerente		Um aspecto específico da OSFL ou da forma como opera que a expõe a um risco de FT. <i>'As características e tipos de OSFL (em risco).</i> <i>"(o) actividades ou características" (de OSFL 'em risco').</i>
Medidas de controlo inadequadas ou ausentes		A ausência ou inadequação de medidas que possam prevenir ou mitigar a <i>ameaça</i> de explorar a <i>vulnerabilidade</i> . Pode ser organizacional ou sectorial.
Consequência	<i>"O impacto ou dano que o BC ou o FT podem causar"</i>	
Relevância		Digno de atenção; importante, significativa.
Prevalência		Grau de ocorrência do fenómeno.

A.4. Implementação

30. A avaliação de risco seguiu a metodologia da Greenacre Associates, por ter sido considerada participativa e robusta e, assim, adequar-se a Moçambique. Para a implementação, foi estabelecido um Grupo de Trabalho Multisectorial de Avaliação de Risco e um Grupo de Coordenação do mesmo.

31. O Grupo de Trabalho Multisectorial, composto por 12 funcionários de instituições governamentais relevantes e 12 membros de OSFL, foi constituído em Abril de 2023, para levar a cabo a avaliação do risco de financiamento do terrorismo das OSFL. As instituições governamentais, representadas por dois membros cada, são: Ministério da Justiça, Assuntos e Constitucionais e Religiosos (MJACR), Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (MINEC), Gabinete de Informação Financeira de Moçambique (GIFIM), Procuradoria-Geral da República (PGR), Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC), Banco de Moçambique, e Serviço de Informações e Segurança do Estado (SISE). As 12 OSFL que representam as organizações da sociedade civil de todos os tipos legais, são: Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC), Observatório das Mulheres, N'weti,



Fundação para o Desenvolvimento Comunitário (FDC), Justiça Ambiental (JA!), Centro de Integridade Pública (CIP), Observatório do Meio Rural (OMR), Fórum das ONG's (JOINT), Action Aid Moçambique, Counterpart International, Aldeias de Crianças SOS Moçambique e Conselho Cristão de Moçambique (CCM).

32. As principais responsabilidades do Grupo de Trabalho foram:

- Contribuir para a metodologia e para os instrumentos de pesquisa;
- Avaliar os dados de acordo com a metodologia e os requisitos do GAFI;
- Elaborar o relatório com o apoio do consultor técnico;
- Apresentar os resultados ao grupo de coordenação.

33. O processo de avaliação de risco é liderado por um Grupo de Coordenação composto por representantes das seguintes organizações: MINEC (líder), MJACR (co-líder), GIFiM e CESC (em representação das OSFL).

34. Para além de participarem como membros no Grupo Trabalho, as responsabilidades do Grupo de Coordenação são:

- Aprovar a abordagem metodológica;
- Definir e supervisionar objectivos estratégicos e cronogramas claros para o grupo de trabalho;
- Garantir a cooperação das agências necessárias ao processo de avaliação de riscos, incluindo o fornecimento de dados e a alocação de recursos;
- Fornecer comentários escritos e verbais sobre projectos de avaliações e recomendações;
- Assinar o relatório de avaliação final;
- Comprometer as agências relevantes com os resultados da avaliação de risco.

35. O Grupo de Trabalho recebeu treino e sessões de orientação que incluíram formação em temas gerais sobre CBC/FT e sobre o processo de avaliação de riscos. Foi também realizado um *workshop* para identificar os vários tipos de OSFL existentes e aqueles que se enquadram na definição do GAFI. As formações e *workshops* foram facilitados pela *Global Center on Cooperative Security* e pela *Greenacre Group*, os consultores técnicos para a avaliação de risco das OSFL em Moçambique.

36. Uma Reunião de Validação com a presença dos membros do Grupo Trabalho e do Grupo de coordenação foi realizada em Maputo a 12/12/2023 para discutir e assinar este relatório.

A.5. Dados e fontes

37. A presente avaliação de riscos ao sector das OSFL utiliza dados qualitativos e quantitativos e, em conformidade com os Guiões do GAFI⁶, procura garantir que os dados qualita-

⁶ "Embora as avaliações quantitativas (ou seja, baseadas principalmente em estatísticas) possam parecer muito mais fiáveis e capazes de ser replicadas ao longo do tempo, a falta de dados quantitativos disponíveis no domínio do BC/FT torna difícil confiar exclusivamente nessas informações. Além disso, a informação sobre todos os factores relevantes pode não ser expressa ou explicada de forma numérica ou quantitativa, e existe o perigo de que as avaliações de risco que dependem fortemente de informação quantitativa disponível possam ser tendenciosas para riscos que são mais fáceis de medir e



AValiação DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

tivos recebem o devido peso. Isto é, particularmente significativo, dada a ausência de dados quantitativos sobre o risco de FT no sector das OSFL em Moçambique.

38. As seguintes informações primárias e fontes de dados foram utilizadas nesta avaliação e recolhidas no período entre Julho e Setembro de 2023:

- a) Um questionário qualitativo a 2 entidades de tutela (MJARC e MINEC) sobre o papel destas em tanto que órgãos que têm sob alçada o registo e renovação do registo para a OSFL operar, o número e a natureza das OSFL que cada uma tutela, tipo de informação prestada e conhecimento e percepções gerais sobre Financiamento do Terrorismo no sector das OSFL.
- b) Um questionário quantitativo e qualitativo a 5 entidades que lidam com inteligência financeira, segurança do Estado e de aplicação da lei (GIFiM, Banco de Moçambique, SERNIC, SISE, PGR) sobre incidências de FT no sector das OSFL. Os questionários colheram informação sobre: (i) Processos contra OSFL; (ii) Condenações de OSFL; (iii) Investigações activas ou encerradas de OSFL ou dos seus funcionários por FT ou crimes relacionados; (iv) Comunicações de Operações Suspeitas / Comunicações de Actividades Suspeitas (CAS) relativos à OSFL; e, (vi) Pedidos de Assistência Jurídica Mútua relativos à OSFL. Para cada assunto acima referido foram colhidas as seguintes dimensões: a) características das OSFL e as suas actividades; b) características do abuso; e c) natureza (nacional ou transnacional).
- c) Um Inquérito efectuado a 402 OSFL com vista a colher as suas percepções sobre os riscos de FT e a eficácia das medidas de mitigação. Para a realização deste inquérito foram seguidos os seguintes passos:

i. Bases de dados

As bases de dados utilizadas para definição da amostra foram as oficiais em Maio de 2023. Uma delas foi a da Conservatória do Registo de Entidades Legais (CREL), que contém registos de entidades nacionais, e outra foi a do MINEC, que contém registos de Organizações Sem Fins Lucrativos Estrangeiras (OSFLe). A base de dados do MINEC com informação actualizada tinha, à data do inquérito, 273 registos. A base de dados da CREL contava apenas com 4.801 registos à data do inquérito, um número inexplicavelmente baixo quando comparado com o Censo das OSFL realizado 9 anos antes (em 2014/2015) pelo Instituto Nacional de Estatística, que continha 8.272 registos nacionais de associações, fundações e confissões religiosas estrangeiras. Além disso, a base de dados da CREL continha informações misturadas com estabelecimentos comerciais e com informação incompleta (campos não preenchidos e/ou desactualizados) e limitada. Por isso, não foi possível determinar o grupo de organizações que se enquadram na definição do GAFI.

desconsiderar e para aqueles para os quais a informação quantitativa não está prontamente disponível. Por estas razões, é aconselhável complementar uma avaliação dos riscos de BC/FT com informações qualitativas relevantes, tais como, se for caso disso, informações de inteligência, pareceres de peritos, contributos do sector privado, estudos de caso, avaliações temáticas, estudos de tipologias e outras avaliações de risco (regionais ou supranacionais), além de quaisquer dados quantitativos disponíveis." Parágrafo 30–31, Orientação do GAFI: Avaliação Nacional do Risco de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo (GAFI (2013).



O Grupo de Trabalho tomou a decisão de utilizar as bases de dados do MINEC e da CREL como principal fonte para a selecção da amostra. Isto significa que o universo utilizado foi o conjunto mais amplo das OSFL registadas (Associações, Fundações, Confissões religiosas, e OSFLe) na CREL e no MINEC, e não apenas as OSFL abrangidas pela definição do GAFI.

ii. Selecção da amostra

Uma amostra, estatisticamente representativa, de 402 OSFL foi seleccionada para um levantamento de informação (através de chamada telefónica). A selecção da amostra foi aleatória, simples e com reposição. O tamanho da amostra foi determinado com um nível de confiança de 95% e uma margem de erro de 5%.

iii. Colecta e registo de dados

O questionário do Inquérito foi realizado por telefone e directamente gravado no banco de dados *Kobo Collect* via *tablets*. Excepcionalmente, quatro entrevistas foram realizadas presencialmente a pedido dos entrevistados.

As OSFL da amostra foram divididas em 4 categorias designadamente, Associações Locais (cerca de 81% do sector das OSFL), Denominações religiosas (12%), Fundações (4%) e OSFLe (3%). A tabela abaixo fornece informações sobre o universo das OSFL e a selecção da amostra. As Associações locais incluem uma vasta gama de sub-tipologias, desde culturais, desportivas, de advocacia, de provisão de serviços às associações religiosas. As associações religiosas na amostra foram 27 (7%) da amostra total. Para efeitos de análise, as tabelas e gráficos serão desagregados por: 1) associações (exclui a religiosas); 2) fundações; 3) denominações religiosas; 4) OSFLe; e 5) associações religiosas.

Tabela 2: Resposta à pesquisa por tipo jurídico

Tipo	Amostra	Universo total ⁷
Associações	327 (81%)	4.341 (86%)
Fundações	14 (4%)	99 (2%)
Confissões religiosas ⁸	48 (12%)	361 (7%)
OSFLe	13 (3%)	273 (5%)
Geral	402 (100%)	5.074 (100%)

Fonte: levantamento de dados do Inquérito às OSFL, bases de dados CREL e MINEC

39. Revisão do quadro normativo. Foram analisadas as seguintes leis e regulamentos, incluindo as alterações pertinentes e os regulamentos associados:

⁷ Esta informação é proveniente da base de dados CREL e da base de dados do MINEC para OSFLe, obtida a 12 de Junho de 2023. ■ **Constituição da República de Moçambique (CRM);**
⁸ As confissões religiosas incluem um leque vasto de instituições. O Censo de 2017 em Moçambique indicava que a maioria da população professava a religião católica (27,2%), seguida da islâmica (18,9%); considerava em separado sionistas (com 15,6%) e evangélicas (com 15,9%), que, salvo melhor opinião, nos pareceu que não pertenciam à mesma categoria; e referia depois, outras religiões (15,6%) e desconhecida (2,5%). É interessante notar que as evangélicas (no global), muçulmanas e desconhecidas aumentaram em termos percentuais entre 2007 e 2017. ■ **Decreto n.º 55/98, de 13 de Outubro, que define critérios de autorização, objectivos a serem alcançados e mecanismos de acção para OSFLe;**
 ■ **Lei n.º 16/2018, de 28 de Dezembro, sobre o regime jurídico das Fundações;**



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

- Lei n.º 4/71, de 21 de Agosto, sobre Liberdade religiosa;
- Lei n.º 14/2023, de 28 de Agosto, que estabelece o regime jurídico e as Medidas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo e revoga a Lei n.º 11/2022, de 7 de Julho;
- Lei n.º 15/2023, de 28 de Agosto, que estabelece o regime jurídico de Prevenção, Repressão e Combate ao Terrorismo e Proliferação de Armas de Destruição em Massa e revoga a Lei n.º 13/2022, de 8 de Julho;
- Decreto n.º 53/2023, de 31 de Agosto, que aprova o Regulamento da Lei n.º 14/2023, de 28 de Agosto, que estabelece o quadro jurídico e as medidas de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo e revoga o Decreto n.º 66/2014, de 29 de Outubro;
- Decreto n.º 54/2023, de 31 de Agosto, que aprova o Regulamento da Lei n.º 15/2023, de 28 de Agosto, que estabelece o regime jurídico de Prevenção, Repressão e Combate ao Terrorismo e Proliferação de Armas de Destruição em Massa;
- Decreto n.º 37/2000, de 17 de Outubro, que estabelece os requisitos e procedimentos para a declaração de utilidade pública das associações, previstos no artigo II da Lei n.º 81/91, de 18 de Julho.

40. Foram consultados os seguintes relatórios sobre CBC/FT em Moçambique:

- Branqueamento de Capitais e de Financiamento do Terrorismo – Relatório de Avaliação Mútua de Moçambique (ESAAMLG, Junho 2021);
- Relatório da Avaliação Nacional dos Riscos de Branqueamento de Capitais e de Financiamento do Terrorismo (2022);
- Publicação do GAFI em relação à incorporação de Moçambique na lista cinzenta (<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-october-2022.html> acedido a 5 de Novembro de 2022);
- Trigésimo Segundo Relatório da Equipa de Apoio Analítico e Monitoramento de Sanções apresentado em conformidade com a Resolução n.º 2.610 (2021) relativa à ISIL (Da'esh), Al-Qaeda e indivíduos e Entidades Associadas (Conselho das Nações Unidas, 25 de Julho de 2023).

41. As seguintes informações secundárias e fontes de dados foram utilizadas. As informações e dados secundários não receberam o mesmo peso que as fontes primárias. Foram utilizados, principalmente para informar a abordagem metodológica, mas também foram utilizados, de forma selectiva e contextualizada, para informar avaliações onde os dados primários não estavam disponíveis:

- *A Nota Interpretativa à Recomendação 8* (ver Normas Internacionais de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação – as Recomendações do GAFI (2012, actualizadas em 2016));
- *A Metodologia para Avaliar a Conformidade Técnica com as Recomendações do GAFI e a Eficácia dos Sistemas CBC/FT* (GAFI (2013));
- *As Melhores Práticas Internacionais: Combatendo o Abuso de Organizações Sem*



- Fins Lucrativos* (GAFI (2015));
- *O risco de abuso terrorista em OSFL* (GAFI, 2014);
 - *Os Guiões para Avaliação do Risco de Financiamento do Terrorismo* (GAFI, 2019);
 - *Índice Global do Terrorismo 2023*, (<https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2023/03/GTI-2023-web.pdf> acedido a 3 de Setembro de 2023);
 - *Práticas Positivas na Implementação da Recomendação 8 do GAFI: Guião para Actores Estatais e Sociedade Civil* (ICNL, 2023);
 - *O CBC para avaliação de riscos do sector sem fins lucrativos no seu país* (Global NPO Coalition on FATF, 2018).



B. DEFINIÇÃO FUNCIONAL DO GAFI DE OSFL

42. O parágrafo 8.1 (a) da Metodologia do GAFI afirma que os países devem "identificar qual o subconjunto de organizações se enquadra na definição funcional do OSFL do GAFI".

43. O GAFI define o conceito de OSFL como pessoa colectiva, entidade sem personalidade jurídica ou organização que tem por principal objecto a recolha e a distribuição de fundos para fins caritativos, religiosos, culturais, educacionais, sociais ou fraternais ou outros tipos de "obras de beneficência".

44. Esta definição exclui, entre outros, os casos de:

- Associações Profissionais ou Corporativas: Organizações que representam profissionais de uma determinada área, v.g., advogados, médicos, engenheiros, entre outros;
- Organizações de Pesquisa: Institutos de pesquisa, laboratórios ou centros de estudo dedicados à investigação em diferentes campos, como ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente, etc.;
- Clubes Sociais e Recreativos: Associações que promovem actividades sociais, culturais ou recreativas para os seus membros, como clubes desportivos, associações de música, grupos de teatro, entre outros;
- Organizações de Advocacia/Defesa dos Direitos Humanos: Grupos dedicados à defesa dos direitos humanos, liberdades civis, nomeadamente igualdade de género, justiça social e igualdade, capacitação da sociedade civil, que podem incluir ONGs, movimentos activistas e outras entidades similares;
- Fundações de Apoio a Pesquisas Científicas e Educacionais: Entidades que financiam pesquisas científicas, bolsas de estudo, programas educacionais e outras iniciativas relacionadas ao avanço do conhecimento e da educação.

Em termos gerais:

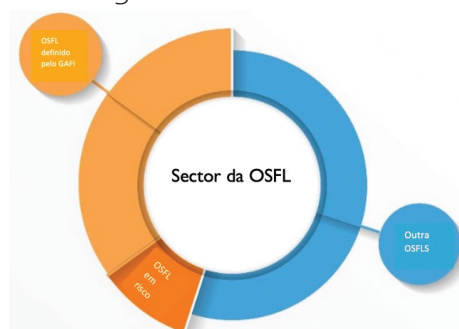
- Grupos informais de pessoas que não se enquadrem no conceito de pessoas colectivas;
- Pessoas colectivas ou organismos ou organizações que não sejam estabelecidas com a finalidade de levar a cabo obras de beneficência, tais como partidos políticos, sindicatos ou cooperativas que se dedicam principalmente a actividades económicas para o benefício político, pessoal ou financeiro dos membros;
- Pessoas jurídicas, comissões especiais, ou organizações que não tenham como objectivo principal a captação ou o desembolso de fundos. Isto pode incluir, associações sociais, comissões especiais, ou grupos religiosos que não se envolvem,



ou apenas pontualmente se envolvem, na angariação e/ou desembolso de fundos.

45. Dado que o universo de OSFL é vasto, o GAFI fornece uma definição funcional do mesmo conforme ilustra o gráfico⁹. Apenas as OSFL em laranja (claro) devem ser abrangidas pela avaliação de riscos, com intuito de se identificar aquelas com maior risco (em laranja escuro).

Figura 2: OSFL do GAFI



Fonte: Guiões para Avaliação de Riscos de FT, GAFI

B.1. Identificação de 'OSFL do GAFI' em Moçambique

A 25 de Maio de 2023, representantes do governo e da sociedade civil participaram num *workshop* moderado pela Global Center e pela Greenacre. O *workshop* examinou os Guiões do GAFI sobre as "OSFL do GAFI" e o âmbito das Avaliações de Risco da R8 e procurou identificar quais as OSFL que cumpririam a definição do GAFI no contexto de Moçambique e que deveriam ser incluídas no âmbito desta avaliação de riscos.

O processo de identificação das OSFL que cumprem a definição do GAFI seguiu os seguintes passos e reflexões:

Listagem de todos os tipos de organizações que integram o sector sem fins lucrativos no sentido lato na República de Moçambique. As seguintes categorias foram identificadas com base no enquadramento jurídico e conhecimento existente dos membros do grupo de trabalho:

Tabela 3 Lista dos tipos de OSFL existentes em Moçambique identificados pelo Grupo de Trabalho de Avaliação de Risco

Tipologia	Comentários
Associações	Longa e variada lista de organizações, incluindo, por exemplo: associações de voluntariado, recreativas, desportivas, culturais, de defesa de direitos, de advocacia, monitoria, pesquisa e influência, religiosas, associações de microfinanças, associações de moradores/condomínios, associações profissionais, entre outras.
Confissões/denominações religiosas	Entidades de culto quer sejam cristãs ou não, evangélicas, islâmicas, hindus, registadas ou informais, entre outras.
Fundações	Existem Fundações nacionais privadas, estrangeiras (regidas pela Lei 16/2018, de 28 de Dezembro) e Fundações Públicas.
Cooperativas	Regidas pela Lei 23/2009, de 28 de Setembro.

⁹ Figura 4.1, Orientações para Avaliação do Risco de Financiamento do Terrorismo (GAFI, 2019).



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

OSFLe	Todo o tipo de OSFLe que operam em Moçambique, regidas pelo Decreto n.º 55/98, de 13 de Outubro e constantes na base de dados do MINEC.
Partidos políticos	Associações que seguem fins político-partidários com interesses mais restritos e específicos dos seus fundadores e membros.
Sindicatos	Grupos de benefício mútuo não estabelecidos para 'boas obras'.
Empresas actuando na intermediação e gestão de programas sociais	Entidades de culto quer sejam cristãs ou não, evangélicas, islâmicas, hindus, registadas ou informais, entre outras.

- Utilidade Pública: As Organizações nestas várias categorias podem, ou não, ser de Utilidade Pública. Para o efeito devem requerer a declaração de utilidade pública, de acordo com o Decreto n.º 37/2000, de 17 de Outubro, que define os requisitos e procedimentos para o efeito;
- Constituição: Reconhece-se a existência de organizações Moçambicanas legalmente constituídas e as não-legalmente constituídas (artigos 52 e 73 da CRM). Os registos da CREL apenas inclui informação das organizações moçambicanas legalmente constituídas à altura da constituição;
- Âmbito: As organizações podem ser de âmbito nacional, provincial e ou distrital;
- Para o efeito da presente avaliação, foram excluídas, liminarmente:
 - **Associações profissionais e sindicatos**, foram excluídos por serem grupos de benefício mútuo não estabelecidos para 'boas obras';
 - **Associações de condomínio e de mercados** por serem de defesa de interesses dos associados;
 - **Cooperativas, Grupos de auto-ajuda** por serem organizações de benefício mútuo estão excluídas da definição do GAFI;
 - **Partidos políticos** são excluídos do âmbito da definição porque são formados para um interesse político mais restrito e específico dos seus fundadores e membros, e não para a promoção de "boas obras" e de interesse público mais amplo.
- Instituições a incluir pela natureza do seu trabalho:
 - Todas as associações de utilidade pública;
 - Todas as Fundações;
 - Todas as OSFLe;
 - Todas as Confissões Religiosas;
 - Todas as Associações Religiosas;
 - Parte das associações nacionais não religiosas.
 - Dada a diversidade dos subtipos de associações, o grupo de trabalho reconheceu que este era um grupo misto. Para além das organizações excluídas no ponto anterior, não havia informação suficiente para escrutinar quais respondiam objectivamente ao critério de OSFL do GAFI.



Este primeiro exercício de identificação das OSFL que se enquadrariam na definição do GAFI, trouxe ao de cima as limitações relativas às bases de dados oficiais existentes no país. No geral, não havia qualquer informação sobre as OSFL não registadas. Também não havia informação suficiente sobre as OSFL Moçambicanas registadas. Não se sabia se as OSFL registadas na base de dados da CREL estariam ou não activas, onde estariam a actuar, em que áreas, que recursos médios anuais geriam, se eram ou não de utilidade pública. Assim, o grupo de trabalho concluiu que as condições objectivas para identificar as OSFL que se enquadrariam na definição do GAFI, não estavam criadas. Para efeitos do estudo, com excepção das OSFL previamente identificadas como excluídas, tomou-se a decisão de incluir no universo do Inquérito todas as OSFL nacionais existentes na base de dados da CREL e as OSFL constantes da base de dados do MINEC.



C. PERFIL DAS OSFLENTREVISTADAS

48. Foram identificadas cinco categorias de organizações para incluir no estudo:

- Associações de Utilidade Pública;
- Associações religiosas;
- OSFLe
- Fundações;
- Confissões religiosas.

49 Associações de utilidade pública: As associações no geral são entidades constituídas para os fins previstos na Lei n.º 8/91, de 18 de Julho. As associações, querendo legalizar-se, devem adquirir personalidade jurídica perante o MJACR e, depois, registar-se na CREL. As associações não têm obrigação de registo, conforme resulta da CRM. Entretanto, existe um incentivo para elas se registarem, pois, só com registo, adquirem personalidade jurídica, têm acesso (directo) à banca e aos financiamentos existentes. A 12 de Junho existiam 4.341 Associações registadas na base de dados da CREL¹⁰. Este número inclui as associações religiosas. Destas, não foi possível definir quais as de utilidade pública. Da amostra inquirida, foi possível identificar 40% (120 em 300), de associações de utilidade pública.

50. Associações religiosas: as associações religiosas são regidas pela Lei n.º 8/91. Tal como outras associações, podem ser registadas ou não. Não se tem um número exacto destas, mas estão incluídas no número total apresentado no ponto anterior.

51. OSFLe: As OSFLe são entidades previstas na Lei de Associações e reguladas especificamente pelo Decreto n.º 55/98, de 13 de Outubro, que define os critérios de autorização, objectivos a atingir e mecanismos de actuação das OSFLe. A 12 de Junho existiam 273 OSFLe na base de dados do MINEC.

52. Fundações: as Fundações têm um dispositivo legal próprio, de acordo com a Lei n.º 16/2018, de 28 de Dezembro. A 12 de Junho estavam registadas na base de dados da CREL 99 Fundações Nacionais.

53. Confissões/denominações religiosas: são regidas pela Lei n.º 4/71, de 21 de Agosto, que obriga a um mínimo de 500 pessoas para o seu registo. A 12 de Junho estavam registadas na base de dados da CREL 361 Confissões/denominações religiosas.

¹⁰ Os registos da CREL não estão actualizados e também não permitem ter detalhes sobre a natureza das Organizações registadas. Apenas em 2006 se começou a actualizar os registos e, ainda assim, com muito poucos campos de preenchimento (o nome da organização, ano de registo e tipologia legal). Outros campos, como contacto (*email* ou telefone), endereço físico estavam raramente preenchidos. Não existe informação que confirma se as organizações estão operacionais e nem que níveis de receitas têm.



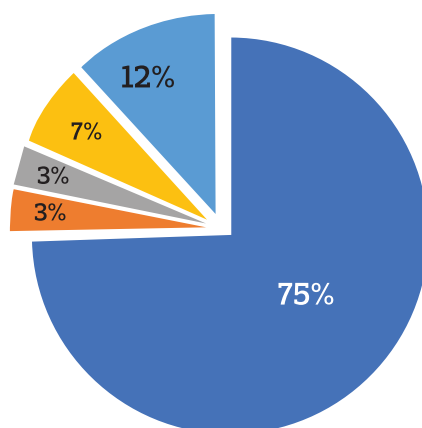
54. Observações gerais sobre as OSFL incluídas na Avaliação de Risco

Tipo	Lei relevante	Exclusivamente OSFL do GAFI
Associações de utilidade pública	CRM; Lei n.º 8/91, de 18 de Julho, sobre Associações; Decreto n.º 37/2000, de 17 de Outubro.	Sim
Associações religiosas	CRM; Lei n.º 8/91, de 18 de Julho, sobre Associações.	Sim
Outras associações	CRM; Lei n.º 8/91, de 18 de Julho, sobre Associações.	Grupo Misto (parcialmente)
OSFLe	Lei n.º 8/91, de 18 de Julho, sobre o Associativismo; Decreto n.º 55/98, de 13 de Outubro, que define critérios de autorização, objectivos a serem alcançados e mecanismos de acção para OSFLe.	Sim
Denominações religiosas	CRM; Lei n.º 4/71, de 21 de Agosto, sobre Liberdade Religiosa.	Sim
Fundações	CRM; Lei n.º 16/2018, de 28 de Dezembro, sobre o Regime Jurídico das Fundações.	Sim

C.1. Observação geral sobre as OSFL Inquiridas

55. A Figura 3 mostra a distribuição das OSFL inquiridas por tipo jurídico no total de 402 organizações inquiridas. Note-se que para efeitos de análise, as associações são desagregadas em "associação religiosa" e "associação" *tout court*, que inclui todas as outras associações. As OSFL inquiridas são maioritariamente do tipo associação (75%), temos depois confissões religiosas (12%), associações religiosas (7%) e por fim Fundações e OSFLe (com 3% cada).

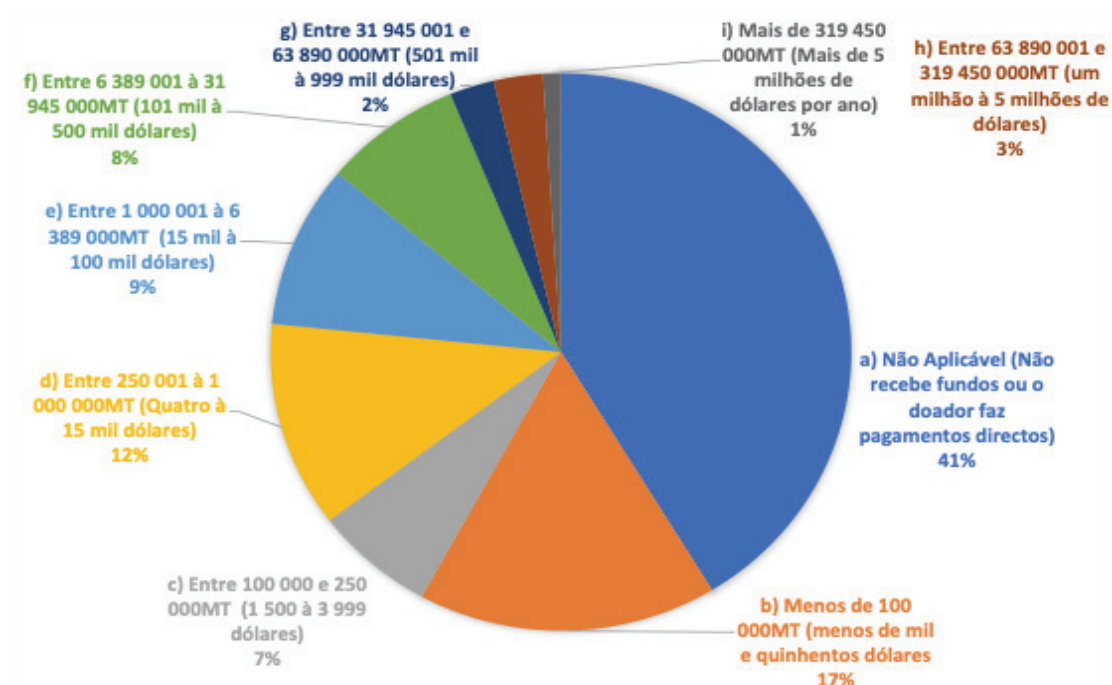
Figura 3: Distribuição da amostra das OSFL por tipo jurídico



56. Um número significativo de OSFL inquiridas não têm rendimentos ou os seus rendimentos anuais são inferiores a 15.000 USD (77%), enquanto 8% têm entre 100.000 e 499.999 USD e 8% acima de 500.000 USD.

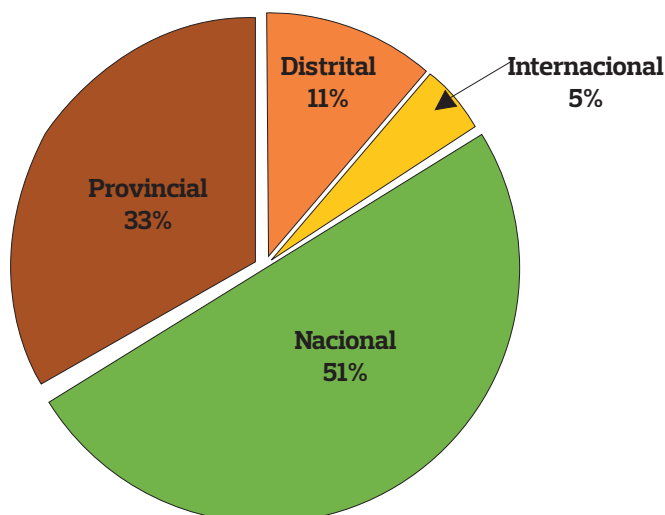
AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

Figura 4: OSFL inquiridas por faixa de rendimento



57. A maioria das OSFL inquiridas opera a nível nacional (51%), seguindo-se as que operam a nível provincial (33%). Apenas 11% das OSFL trabalham a nível distrital e 5% trabalham internacionalmente. Esta distribuição dos inquiridos pode estar influenciada pela qualidade da base de dados existentes¹¹.

Figura 5: OSFL inquiridas por área geográfica

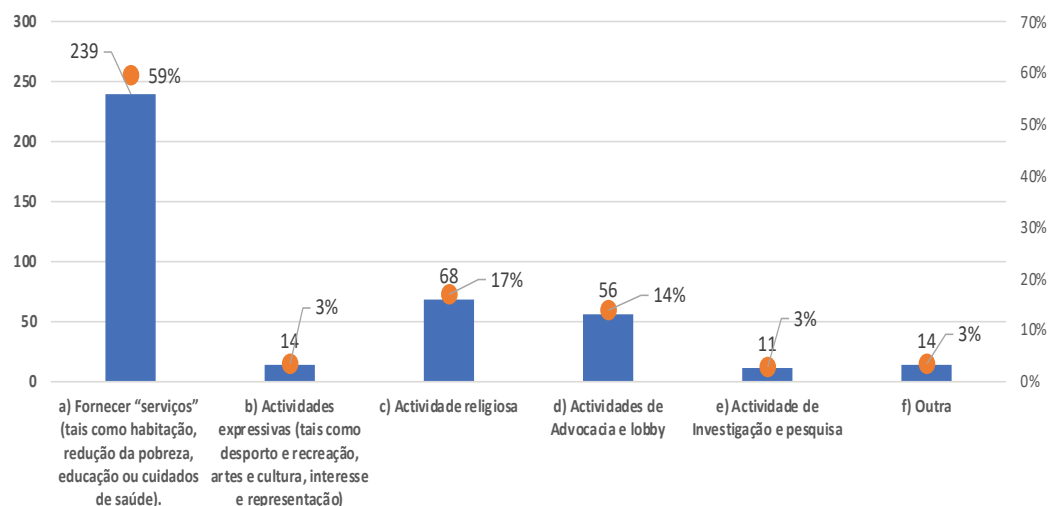


¹¹ É importante notar que a base de dados e o inquérito são tendenciosos em favor de organizações maiores/nacionais. As jurisdições com bases de dados abrangentes mostram universalmente que a maioria das organizações sem fins lucrativos são locais e muito pequenas – por exemplo, Quênia, onde 75% das organizações sem fins lucrativos têm um rendimento inferior a 3.500 dólares, e 78% têm actividades locais, sem actividades nacionais ou regionais (Fonte: Rascunho do Relatório de Risco Inerente do Quênia (2023, não publicado). Padrões semelhantes são vistos em todo o mundo, por exemplo no Reino Unido, Argentina, África do Sul, Macedónia do Norte e Albânia.



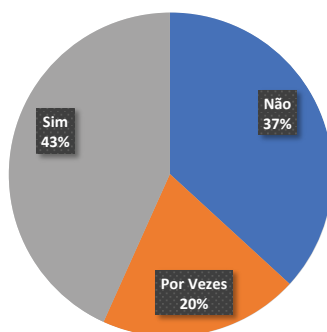
58. A maioria das OSFL inquiridas prestam apoio humanitário regularmente ou às vezes (63%) para responder a catástrofes naturais. Como Moçambique é um país propenso a desastres cíclicos, era de esperar que grande número de OSFL tivesse alguma vez prestado apoio humanitário, mesmo não sendo a sua área de intervenção primária. No entanto, há também um número considerável de OSFL que não se envolvem em apoio humanitário (37%). A percentagem de OSFL cuja actividade principal é prestação de serviços, como habitação, educação, cuidados de saúde e redução da pobreza, é de 60%. Cerca de 17% trabalham em actividades religiosas. Outra parcela considerável (20%) actua em actividades expressivas, que incluem desporto, recreação, defesa de direitos e *pesquisa*.

Figura 6: Actividades das OSFL por categorias seleccionadas



59. Um número substancial de OSFL reportou ter ligações com o estrangeiro. As ligações externas estão maioritariamente relacionadas com a recepção de fundos, bens ou serviços de outros países (39%) e, de alguma forma, com parcerias com OSFL de outros países, para ajudá-las a financiar o seu trabalho ou ajudá-las a implementar os seus projectos ou fornecer serviços.

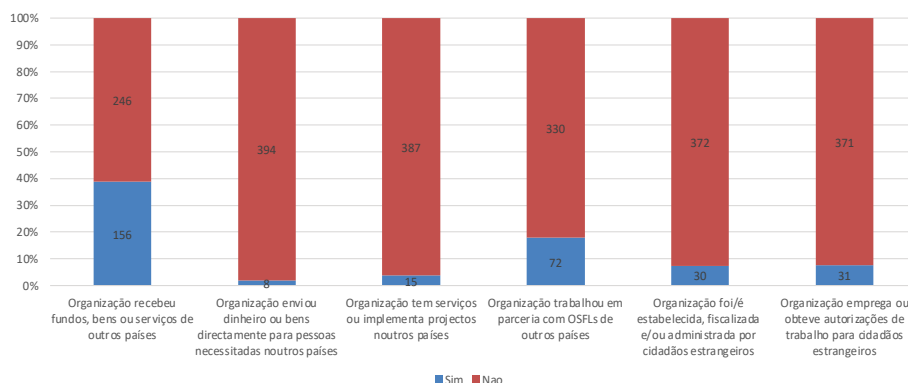
Figura 7: OSFL que providenciam apoio humanitário





AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

Figura 8: Ligações com exterior das OSFL



60. Trinta e seis por cento (36%) das OSFL recebem apoio sob a forma de subvenções ou financiamento. Destas (n=145), a maioria (45%) recebe do exterior principalmente de filantropos e também de um número considerável de governos (28%) ambos do exterior.

Figura 9: Fontes de financiamento superiores a 5% do rendimento no último ano financeiro

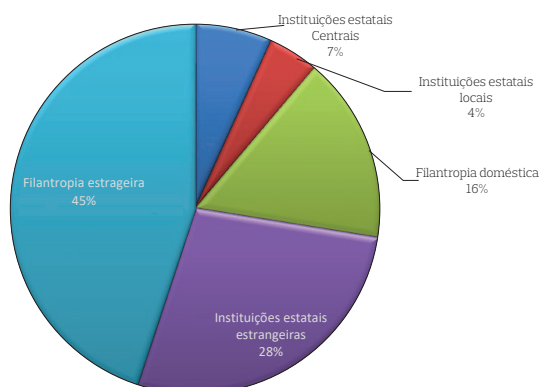
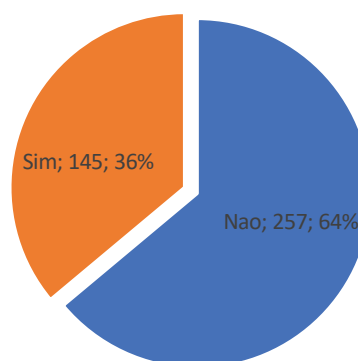


Figura 10: OSFL que receberam financiamento ou subvenções



61. As que receberam subvenções ou financiamento no último ano fiscal (n=145), foram questionadas sobre a forma como receberam fundos. O questionário permitia respostas múltiplas. Assim, a maioria reportou ter recebido dinheiro através de canais bancários formais (89%) e/ou quotas pagas pelos seus membros (68%). Cerca de um quarto das OSFL reportou ter recebido financiamento em numerário (n=37) e outra quarta parte também através de investimento local ou internacional. Cerca de 19% financiam as suas actividades através de venda de bens e serviços (19%). Apenas 14 (10%) dos inquiridos relataram ter recebido doações através de transferência usando serviços móveis¹² (Mpesa) e serviços de remessas de valores (Moneygram e Western Union¹³). Não houve relatos de uso de canais informais e ou não regulados para recebimento de fundos/doações.

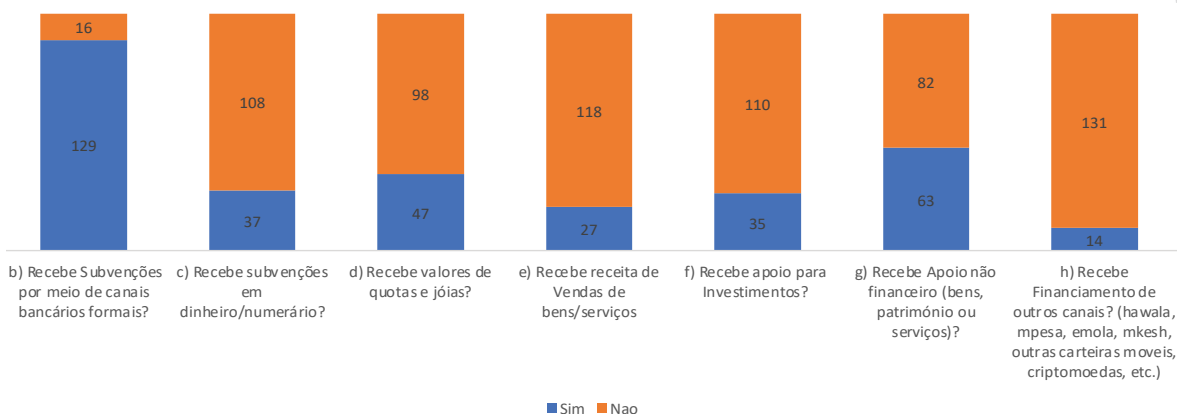
¹² O Avaliação Nacional de Risco (ARN 2021) indicou que 'apesar de Moçambique não ter realizado ainda uma análise ou estudo específico sobre as tipologias do terrorismo e do financiamento do terrorismo, ... Por seu turno, a tipologia de financiamento do terrorismo, decorre do recurso a actividades e economia ilícitas... havendo relatos e testemunhos sobre o uso de serviços financeiros móveis na movimentação e alocação de fundos.'

¹³ Apesar da ARN (2021) ter indicado risco baixo, no mesmo relatório reconhece fragilidades nos sistemas de remessas de valores registados onde há relatos de casos de falsificação de documentos de identidade, especialmente o bilhete de identidade.

AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

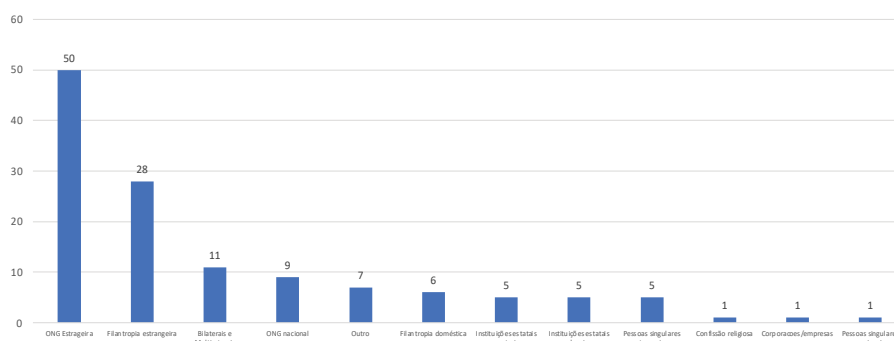


Figura 11: Meios de recepção de Donativos/Financiamentos



62. A maioria das OSFL que utilizam canais bancários formais para receber dinheiro do exterior, tem como principal fonte outras OSFL parceiras, depois os filantropos e também os doadores bilaterais e multilaterais.

Figura 12: Fontes de financiamento através dos canais bancários



63. As associações religiosas (66,7%, 4 em 7) são as OSFL que, proporcionalmente ao seu subgrupo, reportaram um maior recebimento de doações em dinheiro, seguindo-se as Fundações (57%; 4 em 7). As outras associações não-religiosas e as organizações não governamentais estrangeiras que reportaram recepção de doações em dinheiro representam 23,3% e 10%, respectivamente, dos inquiridos. Das 37 OSFL que reportaram ter recebido doações em numerário, nenhuma foi confissão religiosa.

Figura 13: Recebe financiamento em numerário por tipo jurídico de OSFL

Legal Type	Recebe subvenções em dinheiro/numerário?	Total de organizações	%
a) Associação	28	120	23%
b) Fundação	4	7	57%
c) ONG estrangeira	1	10	10%
d) Associação Religiosa	4	6	67%
e) Confissão Religiosa	0	2	0%
Total	37	145	26%



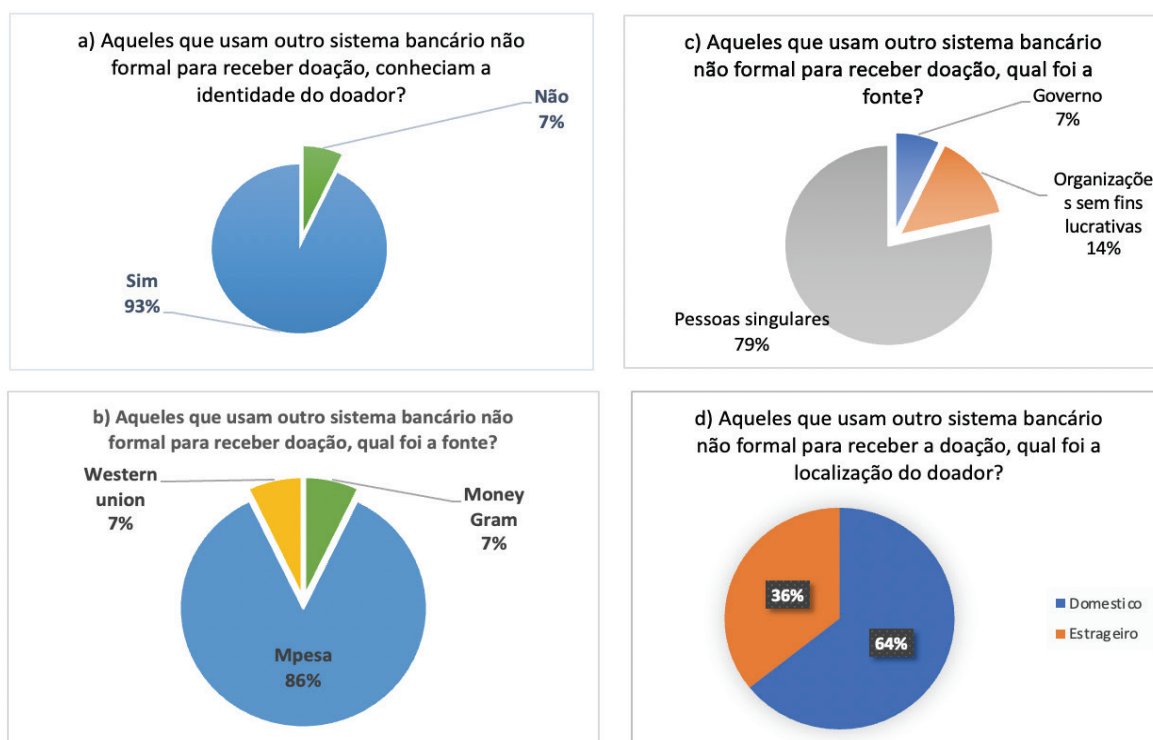
AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

64. Como referido, o número de OSFL inquiridas que recebeu financiamento através de transferências móveis e de serviços de remessas de valores, foi apenas de 14. As que reportaram, eram associações não-religiosas (13 em 120) e uma associação religiosa de um total de 6 que já recebeu donativo alguma vez. Os canais usados foram Mpesa, Moneygram e Western Union. A maior parte destas OSFL reportou que teria recebido dinheiro de pessoas individuais, sendo que apenas uma não conhecia a identidade do doador, e a maior parte (9 em 5) foi dinheiro recebido com origem doméstica.

Figura 14: Recebe financiamento através de carteira móvel e serviços de remessas de valores por tipo jurídico de OSFL's

OSFL's inquiridos por tipo legal	Recebeu doação por meio de sistema bancário não formal	Total de organizações	%
a) Associação	13	120	11%
b) Fundação	0	7	0%
c) ONG estrangeira	0	10	0%
d) Associação Religiosa	1	6	17%
e) Confissão Religiosa	0	2	0%
Total	14	145	10%

Figura 15 a-d: As OSFL's que receberam financiamento através de carteira móvel e serviços de remessas de valores - a) conheciam a identidade do doador? b) qual foi a fonte?, c) qual foi o canal?, d) qual era a localização do doador?





65. Às 402 OSFL inquiridas perguntou-se também se faziam subvenções a outras OSFL. Apenas 8% (31) das OSFL reportou fazer subvenções. As subvenções foram mais reportadas por OSFLe (46%) e também por uma proporção considerável de fundações (29%).

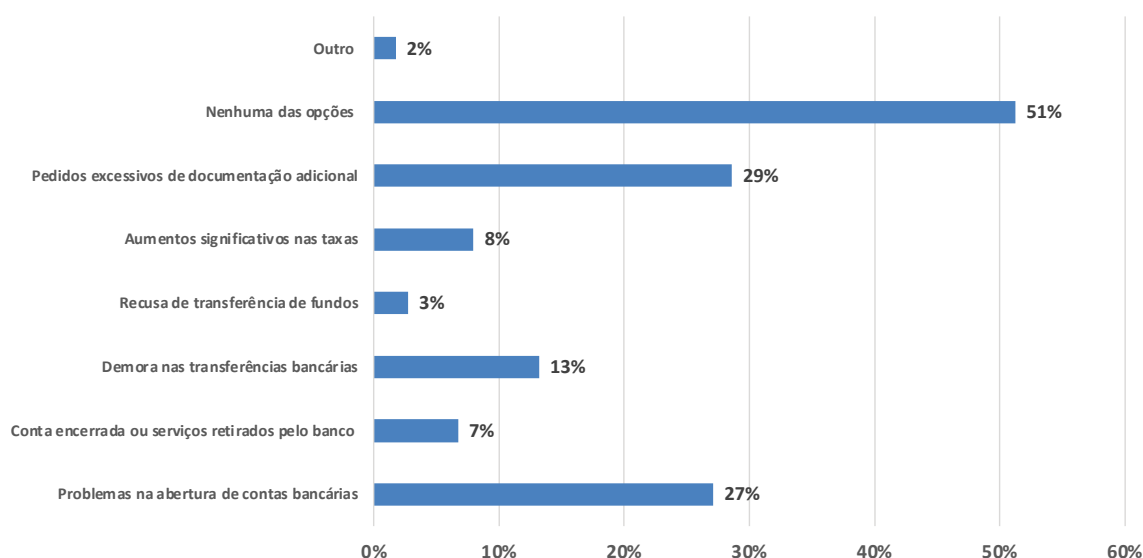
Figura 16: Atribui subvenções a outras OSFL

Tipo Legal	(Sim)	Total	%
a) Associação	18	300	6%
b) Fundação	4	14	29%
c) ONG estrangeira	6	13	46%
d) Associação Religiosa	2	27	7%
e) Confissão Religiosa	1	48	2%
Total	31	402	8%

C.2. Experiência das OSFL com a Banca

66. Uma das consequências não intencionais das medidas de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo nas OSFL está relacionada a desafios com os bancos, desde a abertura de contas, transacções até ao fecho de contas bancárias. As OSFL que participaram no inquérito foram questionadas sobre se teriam desafios com os bancos. Quase metade (49%) das OSFL inquiridas teve algum desafio com os bancos. Os principais desafios estiveram relacionados com a solicitação de documentos excessivos pelos bancos e com a abertura de contas (29% e 27%, respectivamente). Um número considerável (52 de 402) de OSFL inquiridas reportou a demora nas transferências de fundos. Houve também casos de aumento significativo de taxas bancárias (8%), fecho de contas (7%) e recusa de transferência de fundos (3%).

Figura 17: Desafios com a banca e tipo de desafios

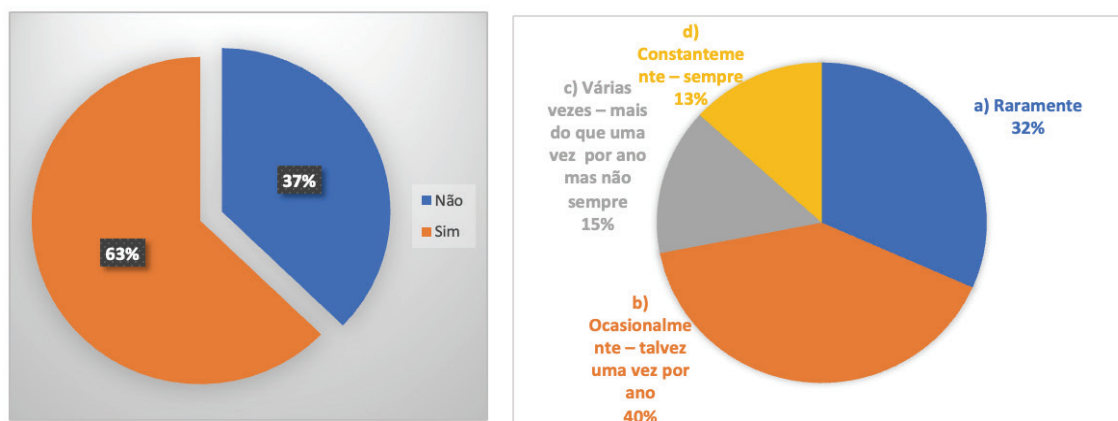




AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

67. Das OSFL que reportaram algum problema com a banca (129), 37% não teve informação do banco sobre os motivos do problema. Apenas para cerca de 1/3 das OSFL entrevistadas os problemas raramente aconteceram.

Figura 18 a-b: Explicação da razão do problema pelo banco e frequência da ocorrência do problema





D. A NATUREZA DA AMEAÇA DE FT PELAS OSFL EM MOÇAMBIQUE

68. O parágrafo 8.1(b) da Metodologia do GAFI afirma que os países devem "identificar a natureza das ameaças que as entidades terroristas podem representar para as OSFL que estão em risco, bem como a forma como os actores terroristas podem abusar dessas OSFL".

69. Esta parte da avaliação de risco avalia a ameaça de financiamento do terrorismo e a natureza da ameaça às OSFL. Esta avaliação combina dados quantitativos (evidências de que a ameaça é manifesta) e dados qualitativos (opiniões de especialistas sobre a qual será provavelmente a ameaça).

D.1. Moçambique e as ameaças terroristas

70. A África subsariana, particularmente a zona do Sahel, é considerada o novo epicentro do terrorismo no mundo. Segundo o Índice Global de Terrorismo, depois da região do Sahel, Moçambique é um dos países da região indicado como tendo registado uma evolução drástica de actividade terrorista, tendo aumentado em quarenta vezes de 2013 a 2023. A região norte de Moçambique, mais concretamente a Província de Cabo Delgado e, esporadicamente, alguns distritos das províncias vizinhas, têm sofrido ataques terroristas desde 2017.

71. De acordo com o Índice Global de Terrorismo 2023¹⁴, Moçambique ocupa o 12.º lugar a nível mundial na ocorrência nacional de ataques terroristas, pelo que é considerado um país com terrorismo de "alto impacto". O Instituto para a Economia e Paz diz ainda que, apesar de Moçambique ter registado a maior queda no número de mortes num único ano, em 2021, e, por isso, ter melhorado a pontuação em 2022, os ataques e as mortes aumentaram em 50 por cento e 66 por cento, respectivamente, continuando a tendência de aumento da actividade terrorista estabelecida antes de 2021.

72. Ainda assim, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU, 2023)¹⁵ indica que as operações antiterroristas em Moçambique têm limitado significativamente a capacidade dos terroristas a nível interno e a sua capacidade de organizar operações externas. Notam que 'o envio de forças regionais para a província de Cabo Delgado continua a ter um impacto significativo sobre o grupo terrorista Ahlu Sunna Wal-Jama'a (ASWJ), perturbando a sua

¹⁴ <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2023/03/GTI-2023-web.pdf>

¹⁵ <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2023/03/GTI-2023-web.pdf>



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

liderança, estruturas de comando e bases'. Em 2021, por exemplo, o Estado Moçambicano recuperou áreas do território que haviam sido ocupadas pelo ASWJ (US State Department, 2021¹⁶).

73. O Conselho de Segurança das Nações Unidas indica ainda que o ASWJ tinha entre 180 e 220 combatentes adultos do sexo masculino experientes em batalha em Cabo Delgado e terão formado células de pequena e média dimensão, adaptando-se às condições actuais, apresentando, neste momento, poucas oportunidades de exploração e escasso acesso a recursos. Segundo este, 'Os ataques consistentes ao longo dos últimos dois anos e a subsequente deslocação de aldeões, agricultores e civis, resultaram no quase colapso dos negócios informais nas cidades próximas e na cessação da produção significativa por parte dos pequenos agricultores, dos quais a ASWJ depende para obter provisões durante os seus ataques e saques'¹⁷.

74. O ASWJ ou "ISIS-M – é o grupo militante responsável pela actividade terrorista no norte de Moçambique¹⁸. O ASWJ tem um sistema de comando soberano e local que responde principalmente às condições locais, com ligações com o empreendimento global do Estado Islâmico (ISIS). Enquanto a associação autoproclamada precisa de ser aprofundada, esta oferece benefícios mútuos, por um lado reforçando a expansão das redes intra-regionais do ISIS, por outro lado, aumentando a reputação e ampliando a rede de recrutamento e apoio do ISIS-M¹⁹.

75. O estudo sobre Financiamento e Facilitação do ISIS na África Oriental e Austral²⁰, revela que a estrutura do ASWJ em Moçambique tem uma liderança religiosa no topo, na base-lideranças militares e religiosas de até cerca de 20 células e ligações com negociantes/comerciantes locais.

D.2 Avaliações de Risco de Financiamento ao Terrorismo

76. Moçambique realizou, entre 2021 e 2022, uma Avaliação Nacional de Risco de Branqueamento de Capitais e Financiamento ao Terrorismo (ANR, 2022²¹). O relatório classificou a ameaça geral do financiamento do terrorismo como alta e a vulnerabilidade geral como média-alta e, consequentemente, o risco como alto, dada a localização geográfica, geoestratégica e geopolítica de Moçambique.

77. O relatório aponta três principais aspectos interligados que propiciam o terrorismo

¹⁶ US State Department, (2021). Relatórios dos Países sobre Terrorismo 2021: Moçambique <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2021/mozambique/> (acedido a 4 de Setembro de 2023)

¹⁷ Idem.

¹⁸ Doctor II, Austin; Agosto de 2022. Depois de Palma: Avaliando a posição do Estado Islâmico no Norte de Moçambique Programa sobre Extremismo. UNIVERSIDADE GEORGE WASHINGTON, Carew e Durner, 2023, apresentação do Estudo de 'Financiamento e facilitação do ISIS: África Oriental e Austral'.

¹⁹ Doctor II, Austin; Agosto de 2022. Depois de Palma: Avaliando a posição do Estado Islâmico no Norte de Moçambique Programa sobre Extremismo. UNIVERSIDADE GEORGE WASHINGTON

²⁰ Carew e Durner, 2023, apresentação do Estudo de 'Financiamento e facilitação do ISIS: África Oriental e Austral'

²¹ GIFIM, 2022. 'Relatório da Avaliação Nacional dos Riscos de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo'. República de Moçambique. <http://www.GIFIM.gov.mz/documents/138.pdf>



em Cabo Delgado: i) a existência de riquezas minerais e energéticas abundantes na província, tais como petróleo, gás, carvão mineral, ouro, grafite, mármore, rubis, entre outros, e de fauna e flora; ii) a localização geográfica na costa e próxima à Tanzânia, que facilita a ligação com outros países da África oriental com actividades terroristas; e iii) a capacidade limitada do governo de controlar a sua longa costa marítima (2.700 Km) e fronteira terrestre (4.212 Km) com os países vizinhos, propiciando a imigração e a exploração ilegal de recursos naturais.

78. A ANR reconheceu que não existiam estudos consolidados sobre as principais fontes de financiamento ao terrorismo. Entretanto, o relatório indica que a predominância de práticas ilícitas no país poderiam potencialmente constituir fontes importantes de financiamento ao terrorismo. As potenciais fontes indicadas foram: caça furtiva, tráfico de narcóticos, exploração e comércio ilícito de gemas/pedras preciosas e semipreciosas, sequestros acompanhados de pedidos de resgate, assaltos a residências ou estabelecimentos comerciais, fluxos financeiros ilícitos ou exportação ilícita de capitais e tráfico de seres humanos e de migrantes.

79. 'Parte significativa dos mentores e dos efectivos usados na expedição extremista no Norte de Moçambique advém de países em conflito ou de potencial risco de actividade extremista, designadamente, República Unida da Tanzânia, Uganda, Quênia, República Democrática do Congo e Somália, que encontraram terreno fértil na pobreza das populações, contradições na interpretação de certos preceitos da religião entre comunidades muçulmanas e a fraca presença do Estado em certas regiões do interior...' (ANR, 2021).

80. As potenciais ameaças de FT indicadas na ANR incluem: i) expansão de grupos jihadistas; ii) grupos armados ligados a actividades de tráfico, contrabando, extorsão; iii) ligações dos grupos terroristas com a criminalidade organizada transnacional; iv) expansão do Islão ligada à radicalização; v) presença em Moçambique de imigrantes ilegais/clandestinos provenientes de zonas consideradas de risco relativamente ao fenómeno jihadista; vi) possibilidade de utilização indevida das OSFL existentes em Moçambique; vii) utilização de serviços financeiros móveis no âmbito da inclusão financeira pelos grupos terroristas, para acesso a fundos.

81. Sem dar detalhes, a ANR indicou ainda que Tablighi Jamaat (TJ)²² e a agenda do Jihad global, que são ameaças internacionais, também constituem preocupação do país. A ANR não mencionou explicitamente o ASWJ ou quaisquer outro(s) grupo(s) que possam operar no norte do país.

82. O ESAAMLG realizou em 2021 a sua avaliação mútua a Moçambique (RAM)²³, meses antes da ARN. Na sua avaliação, o ESAAMLG aponta que Moçambique ainda não havia realizado avaliações dos seus riscos, apesar de estar exposto a uma série de crimes que

²² 'É um movimento missionário islâmico transnacional. Apesar de se declarar oficialmente apolítico e não violento, o TJ é citado por relatórios de inteligência alemães e de outros países europeus que sublinham (múltiplas) ameaças provenientes do movimento. Um número crescente de avaliações enfatiza a função do TJ como catalisador, porta de entrada, trampolim ou antecâmara para uma interpretação extrema e militante do Islão – doutrinando os muçulmanos como jihadistas. Especialistas salientam que o TJ "apareceu à margem de várias investigações de terrorismo, levando alguns a afirmar que a sua posição apolítica simplesmente mascara um "terreno fértil para a criação de terrorismo" (SADF, 2020).

²³ ESAAMLG, 2021 'Anti-Money Laundering and Counter Terrorism Financing -Mozambique, Mutual Evaluation'. <https://www.esaamlg.org/reports/MER%20of%20Mozambique-June%202021.pdf>



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

representam elevados riscos de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo, tais como corrupção, tráfico de estupefacientes, tráfico de pessoas, tráfico de animais selvagens, comércio ilícito de pedras e metais preciosos e evasão fiscal.

83. O RAM (2021) aponta que não havia identificação, investigação de quaisquer casos e/ou acusação de qualquer tipo de actividade de FT em Moçambique. 'A falta de processos judiciais por FT não é consistente com as actividades que acontecem no Norte de Moçambique e com o perfil de risco de FT do país. Além disso, devido às deficiências identificadas na altura na Recomendação 5, sobre crime de financiamento do terrorismo, nem todas as actividades terroristas estrangeiras podiam ser identificadas, investigadas e processadas com êxito'.

84. O RAM (2021) apontou ainda que a extensão em que Moçambique estava exposto ao risco de FT não estava determinada, uma vez que o risco não havia sido totalmente avaliado. Na altura as autoridades não categorizaram os ataques em Cabo delgado como actos de terror, mas descreviam-nos como actos cometidos por insurreições uma vez que estavam confinados a actos baseados numa ideologia política. O RAM indicou que as práticas terroristas eram impulsionadas por um grupo militante chamado ASWJ, que era uma facção extremista que tentava estabelecer um Estado Islâmico em Cabo Delgado. 'O grupo tem sido frequentemente associado ao recrutamento violento de habitantes locais.... As autoridades não conseguiram explicar claramente como este grupo está a ser financiado... Com a incerteza expressa pelas autoridades, Moçambique pode estar muito vulnerável e ter mais casos de FT do que os contabilizados ou identificados.' Esta preocupação não foi devidamente respondida na ANR realizada meses depois.

D.3 Avaliação da ameaça de financiamento do terrorismo pelas OSFL em Moçambique

85. A Avaliação Nacional de Risco (ANR, 2021-2022) não realizou uma avaliação específica relacionada com o risco de FT para as OSFL e não envolveu o sector no processo.

86. A ANR, no capítulo sobre OSFL, indica que a ausência de um mecanismo de controlo das fontes de financiamento das OSFL podia propiciar a sua utilização como veículo de branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo e, com base nisso, deduziu que o subsector era de alto risco (0,7 numa escala de 0 a 1). Nenhuma menção é feita às OSFL nacionais.

87. Entretanto, o RAM (2021) do ESAAMLG, sobre o Critério 8 (1) (a) e (b) do GAFI, indica que 'Moçambique não analisou o seu sector de OSFL, incluindo um levantamento da sua dimensão, características e actividades, com vista a identificar características e tipos de OSFL que, devido às suas actividades ou características, eram susceptíveis de correr o risco de abuso do financiamento do terrorismo. Além disso, as autoridades não identificaram quaisquer ameaças de abuso de OSFL provenientes de entidades terroristas, nem a forma como esses abusos eram cometidos. À data de publicação do relatório do RAM, Moçambique ainda não havia identificado qual o subconjunto das OSFL abrangidas pela definição do GAFI e nem as de maior risco.



88. Sobre os Critérios 8(1) (c) e (d) do GAFI, o RAM (2021) indica que 'Moçambique não realizou uma análise para determinar a adequação das medidas, incluindo leis e regulamentos, visando um subconjunto de OSFL que podem ser utilizadas abusivamente para o financiamento do terrorismo, a fim de orientar a aplicação de medidas adequadas baseadas no risco. Além disso, refere que o país não dispõe de qualquer mecanismo ou capacidade para obter informações atempadas sobre as actividades das OSFL, a sua dimensão e outras características relevantes que possam ajudar a identificar características susceptíveis de as tornar vulneráveis aos riscos de FT'.

89. Não há reporte de quaisquer ligações e evidências de abuso das OSFL para o financiamento do terrorismo no RAM, na ANR, noutros relatórios e/ou documentos analisados.

D.4 Constatações dos Dados Quantitativos

90. Foram enviados pedidos escritos de dados de financiamento do terrorismo no sector das OSFL a 5 agências governamentais, dentre financeiras, de aplicação da lei e de segurança do Estado (GIFiM, Banco de Moçambique, SERNIC, SISE, PGR).

91. Com base nas respostas que a equipa de avaliação recebeu destas instituições supracitadas, não existem condenações relacionadas com o FT em OSFL nos últimos 5 anos.

92. O Banco de Moçambique refere que "ainda não teve casos tramitados que envolvessem suspeitas de utilização de OSFL para efeitos de financiamento do terrorismo, quer no âmbito da execução das suas funções como regulador e supervisor das instituições de crédito e sociedades financeiras, quer no âmbito do reporte das transacções efectuadas por estas entidades.

93. O GIFiM reportou 1 (um) pedido de informação de uma congénere regional sobre a identificação de possíveis OSFL a operar em Moçambique suspeitas de terem sido abusadas/usadas para o envolvimento no FT que pudessem ter ligação/relação transnacional com algum ente físico ou colectivo da jurisdição da congénere.

94. No período em análise (entre os anos de 2017 e 2023), o GIFiM recebeu 14 (catorze) Comunicações de Operações Suspeitas²⁴, sendo: 7 (sete) COS – relacionadas com confissões religiosas; 7 (sete) COS – relacionadas com Organizações Não Governamentais (ONG's). O GIFiM também recebeu 1 (uma) Comunicação de Actividade Suspeita (CAS), sobre uma associação religiosa. As COS e CAS representam 0.0008% e 0,0789% do total para o mesmo período (Janeiro de 2017 e 31 de Julho de 2023).

95. Segundo o GIFiM, das COS recebidas, 'algumas OSFL, a operar no país, nos 3 (três) polos, zona norte, centro e sul, designadamente, nas Províncias de Cabo Delgado e Niassa, Sofala, e Cidade de Maputo, respectivamente, em diversos sectores de actividade, mormente, nos sectores religioso, caridade, saúde, acção social e cívica, receberam fundos, predominantemente oriundos do estrangeiro, nas respectivas contas bancárias, e seguidamente, foram sacados, maioritariamente, através de levantamentos em numerário e de forma

²⁴ As COS e CAS diferem na medida em que, a COS reporta a ocorrência de uma/mais transacções (transferência, depósito ou levantamento) e a CAS não envolve transacção (exemplo: tentativa de abertura de conta com recurso a documentação falso).



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

fraccionada/parcelada efectuados por entidades particulares ou singulares, deixando dúvidas e suspeitas em relação ao recurso recorrente a numerário e à finalidade/aplicação dos referidos fundos'.

96. O GIFiM produziu 2 Relatórios de Informação Financeira (RIF²⁵'s) e disseminados para Autoridades de Aplicação da Lei²⁶, a saber: 1) Gabinete Central de Combate à Criminalidade Organizada e Transnacional; 2) Serviço de Informações e Segurança do Estado (SISE); 3) SERNIC; e 4) Autoridade Tributária de Moçambique.

97. O SERNIC e a PGR reportaram 3 casos suspeitos, dos quais 2 estão em fase de instrução (Maio 2022 e Setembro 2023), e um terceiro ainda em investigação. As duas OSFL com casos em fase de instrução são localizadas em Pemba. Uma trabalha na área humanitária (conflitos e desastres naturais) e a outra é de cariz religioso. O processo foi despoletado por uma Comunicação de Informação do GIFiM. Uma das OSFL fez transferências bancárias de valores avultados (não se diz quão avultados), para uma pessoa singular residente na zona de conflito e, alegadamente, sem qualquer relação com a actividade da organização. Por sua vez, este, fez saques via Mpesa a favor de vários indivíduos. Na actual fase do processo, tanto se pode eventualmente constatar indícios suficientes da prática de FT, como mera violação de regras prudenciais, ou, no limite, nada. Outra OSFL, baseada no estrangeiro, efectuou por transferência bancária, valores avultados (não se diz quão avultados), para uma parceira nacional de cariz religiosa evangélica, seguido de saques a favor de três pessoas singulares, ligadas a essa organização. Na actual fase do processo, e de acordo com os dados fornecidos pode, eventualmente, constatar-se algum delito fiscal, ou uma mera violação de regras prudenciais, pouco provável que se venham a verificar "indícios suficientes" de FT, que permitam à PGR fundamentar uma acusação.

98. Para além destes 3 casos reportados, 2 em fase de instrução e 1 em investigação, não há informação sobre o seguimento das outras COS e CAS reportados pelo GIFiM. Embora se reconheça que as COS e CAS reportam meras suspeitas, e não são necessariamente objecto de disseminação, os RIF's e CI's não foram partilhados com a equipa da redacção de pesquisa, pelo que não há evidências do número de casos disseminados.

99. Para além disso, há uma discrepância entre as COS e CAS reportadas e os casos em tratamento pelas instituições judiciais. Nenhum dos casos confirma uma ligação das OSFL ao FT.

100. O artigo 37 da Lei n.º 15/2023, de 28 de Agosto, conjugado com o artigo 8 do Decreto n.º 54/2023, de 31 de Agosto²⁷, definem as responsabilidades e os mecanismos de coordenação

²⁵ RIF (Relatório de Informação Financeira) e CI (Comunicação da Informação), são ambos Relatórios de Inteligência Financeira, cuja diferença reside no facto do RIF decorrer de uma análise completa e a CI decorrer de uma análise sumária e centrada na disseminação célere, dada a urgência da matéria.

²⁶ O GIFiM dissemina os seus Relatórios de Informação Financeira (RIF's), que contém a análise das COS e CAS. As COS e CAS são comunicadas pela constatação de alguma atipicidade ou da existência de indicadores para suspeição. Quer os RIF's e bem assim, as COS e CAS contém suspeitas. A investigação é realizada por outro órgão competente. O GIFiM não tem condições de dizer se houve ou não alguma investigação, porque compete ao referido órgão responder sobre a investigação, bem como ao resultado.

²⁷ O artigo 37 da Lei n.º 15/2023, de 28 de Agosto, no capítulo de Partilha de Informação, Congelamento de Fundos e Activos emana que 'O Conselho de Ministros deve criar o mecanismo nacional de prevenção, repressão e combate ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa, com vista a partilha de informação, coordenação e articulação entre os pontos de contacto das diversas áreas de intervenção na matéria'. O artigo 8 do Decreto n.º 54/2023, de 31 de Agosto, sobre Coordenação e partilha de informação, indica que até a criação do Centro Nacional de Combate ao Terrorismo, nos termos



nação e partilha de informação sobre CBC/FT e assuntos afins. Entretanto, na altura do relatório, não ficou evidente, no que concerne às OSFL, a operacionalidade do mecanismo de seguimento e interoperabilidade dos casos suspeitos em toda cadeia de responsabilidade de combate do terrorismo.

D. 5 Constatações dos Dados Qualitativos

101. As 2 instituições de tutela das OSFL (MINEC e MJACR) e as 5 instituições, dentre financeiras, judiciárias e de segurança do Estado, acima mencionadas, foram questionadas sobre a sua opinião em relação à natureza da ameaça de FT às OSFL no país. De acordo com estas instituições as OSFL potencialmente enfrentam níveis específicos de ameaças quando se trata de FT, que são:

- Existência de terrorismo em Moçambique e do grupo terrorista que actua em Cabo Delgado denominado ASWJ e a sua ligação com o ISIS;
- Existência de OSFL internacionais e de cariz religioso humanitário, que atribuem bolsas de estudo para países com histórico de radicalismo islâmico que podem ter potencialmente o papel de recrutar, 'endotrinhar' os jovens e a população na zona norte;
- Posição geoestratégica de Moçambique e pessoas ou grupos (nacionais e internacionais) com interesses em actividades económicas, de exploração de recursos minerais, de bens e serviços, sejam lícitos e/ou ilícitos;
- Uma das instituições entrevistadas indiciou a existência de empresários nacionais e internacionais posicionados na África do Sul e de outros empresários posicionados no Congo, Tanzânia e Malawi com histórico de negócio ilícito com Moçambique. Não houve qualquer indicação de ligação com Financiamento ao terrorismo e nem com as OSFL;
- As instituições de tutela apontaram mais as vulnerabilidades e deficiências estruturais do que as ameaças. Alguns aspectos apontados incluem:
 - A inexistência de registos actualizados das OSFL, informação sobre a natureza das suas acções e proveniência de fundos;
 - A existência de pessoas e grande proliferação de Madraças e Mesquitas com tendência ao extremismo religioso sem qualquer registo e informação sobre elas;
 - O limitado conhecimento de como o financiamento do terrorismo acontece e sobre a fragilidade nos sistemas de controlo das transacções financeiras, particularmente as que são feitas em numerário, através de telefonia móvel e outros sistemas de transferência informal de dinheiro usados.

D.6 Identificando a natureza da ameaça

102. A ameaça terrorista geral no país é descrita acima nas informações gerais sobre as ameaças de FT em Moçambique. A principal ameaça está ligada à existência de terrorismo

do artigo 37 da Lei n.º 15/2023, de 28 de Agosto, as actividades de partilha de informação, coordenação e articulação entre as diversas áreas de intervenção são coordenadas pelo Ministério que superintende a área da defesa.



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

em Moçambique, mais concentrada na província nortenha de Cabo Delgado e protagonizada por um grupo identificado como ASWJ. Este grupo tem ligações com grupos terroristas dos países vizinhos e/ou de intervenientes individuais (nacionais e estrangeiros) motivados por interesses económicos de exploração dos recursos existentes naquela região.

103. Na ANR, a ameaça geral de FT em Moçambique foi considerada alta e a vulnerabilidade geral como média-alta e, consequentemente, o risco considerado alto, dada a localização geográfica, geoestratégica e geopolítica de Moçambique. Contudo, não há estudos que relacionem ou encontrem ligações concretas do risco de FT para as OSFL.

104. A maioria das agências de tutela, financeiras e responsáveis pela aplicação da lei acredita que as OSFL sejam vulneráveis para serem abusadas como veículo de FT, principalmente por não haver mecanismos funcionais e actualizados de informação sobre as organizações que operam no país. Mostraram particular preocupação em relação à proliferação de madraças e mesquitas com tendência ao radicalismo islâmico. O SISE, sem dar detalhes, indicou que uma Organização Internacional islâmica para fins humanitários, que se dedica à oferta de bolsas de estudo para países com histórico de radicalismo islâmico e a construção de madraças, podia estar a ser potencialmente usada para FT.

105. Apesar de não haver condenações, de acordo com as suspeitas (2 casos em instrução e 1 em investigação pelo SERNIC e PGR), bem como a informação do SISE, as organizações poderão ser potencialmente abusadas da seguinte forma:

- Uso da OSFL como veículo de recepção de recursos financeiros do estrangeiro para canalização interna, através da banca e depois distribuída em numerário e/ou através de canais financeiros não rastreáveis para fins terroristas;
- Uso de instituições religiosas como mesquitas e madraças para recrutamento e apoio logístico;
- Apoiantes de terroristas apresentam-se falsamente como agências de ajuda humanitária para ocultar as suas actividades.

A ameaça do financiamento terrorista em Moçambique

- i. Existência de terrorismo em Moçambique e do grupo terrorista que actua em Cabo Delgado denominado ASWJ e sua ligação com o ISIS.
- ii. Localização geográfica, geoestratégica e geopolítica de Moçambique.

Natureza da ameaça de FT às organizações sem fins lucrativos em Moçambique

- i. Não foram identificadas quaisquer ligações entre as OSFL e o financiamento do terrorismo no RAM, na ANR, noutros relatórios e nos documentos analisados. Entretanto, com base nos casos suspeitos e percepções recolhidas dos questionários, pode-se inferir que, potencialmente, os actores terroristas podem abusar das OSFL das seguintes formas:
- ii. Uso da OSFL como veículo de recepção de recursos financeiros do estrangeiro para canalização interna, através da banca e depois distribuída em numerário e/ou através de canais financeiros não rastreáveis para fins terroristas;
- iii. Uso de instituições religiosas como mesquitas e madraças para recrutamento e apoio logístico;
- iv. Apoiantes de Terroristas apresentam-se falsamente como agências de ajuda humanitária para ocultar as suas actividades.



E. IDENTIFICAÇÃO DE OSFL POTENCIALMENTE "EM RISCO" DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO – "VULNERABILIDADES INERENTES"

106. O parágrafo 8.1 (a) da Metodologia do GAFI afirma que os países devem "utilizar todas as fontes de informação relevantes, a fim de identificar as características e tipos de OSFL que, em virtude das suas actividades ou características, são susceptíveis de estar em risco de abuso de financiamento do terrorismo."

107. Nesta Avaliação de Risco, as OSFL "em risco" são aquelas que são avaliadas como sendo inerentemente vulneráveis aos riscos de FT. As vulnerabilidades específicas são os factores que tornam uma OSFL vulnerável, podendo ser uma característica ou tipo de OSFL, ou actividades ou características específicas das OSFL "em risco". Esta secção identifica essas vulnerabilidades e avalia as que são significativas para que as OSFL que estão "em risco" (ou vulneráveis) ao risco de financiamento do terrorismo possam ser identificadas.

108. Esta secção termina com uma avaliação da "vulnerabilidade inerente" global do sector das OSFL ao financiamento do terrorismo.

109. A avaliação combina dados quantitativos (evidências de que o risco é manifesto) e dados qualitativos (opiniões de especialistas sobre qual será provavelmente a vulnerabilidade).

E.1 Incidências conhecidas de financiamento do terrorismo no sector de OSFL

Constatações dos dados quantitativos – instituições financeiras, judiciárias e de segurança do Estado

110. As instituições financeiras, judiciárias e de segurança do Estado entrevistadas não reportaram quaisquer condenações em OSFL nos últimos 5 anos.

111. O GIFiM reportou 1 (um) pedido de informação de uma congénere regional sobre OSFL em Moçambique suspeitas de terem sido abusadas/usadas para o envolvimento no FT com ligação/relação transnacional.

112. No período em análise (entre os anos de 2017 e 2023), o GIFiM recebeu 14 (catorze) Comunicações de Operações Suspeitas recebidas, sendo: 7 (sete) COS – Sobre confissões religiosas; 7 (sete) COS – Sobre OSFL e 1 (uma) Comunicação de Actividade Suspeita (CAS), sobre uma associação religiosa.



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

113. O SERNIC e a PGR reportaram 3 casos suspeitos, dos quais 2 estão em fase de instrução (Maio 2022 e Setembro 2023) e uma ainda em investigação. As duas OSFL com casos em fase de instrução estão localizadas em Pemba. Uma trabalha na áreas humanitária (conflitos e desastres naturais) e a outra é de cariz religioso. O processo foi despoletado por uma Comunicação de Informação do GIFiM. Uma das OSFL fez transferências bancárias de valores avultados para uma pessoa singular (residente na zona de conflito e sem qualquer relação com a actividade) e este por sua vez fez saques via Mpesa a favor de vários indivíduos. Outra OSFL baseada no estrangeiro transferiu (via banco) valores avultados para uma parceira nacional de cariz religiosa, seguindo de saques a favor de três pessoas singulares.

114. Para além destes 3 casos reportados, 2 em fase de instrução e 1 em investigação, não há informação sobre o seguimento dos outros COS e CAS reportados pelo GIFiM. Não houve evidências no que concerne às OSFL, sobre a operacionalidade e operacionalização do mecanismo de seguimento e interoperabilidade dos casos suspeitos em toda cadeia de responsabilidade de combate do terrorismo. Nenhum dos casos confirma uma ligação do FT com as OSFL.

Constatações da Avaliação qualitativa – instituições de tutela, financeiras, judiciárias e de segurança do Estado

115. As agências de tutela, financeiras, judiciárias e de segurança do Estado, foram consultadas quanto à sua opinião sobre a dimensão e a natureza das vulnerabilidades de FT nas OSFL em Moçambique (ver Secção V.4 para mais detalhes).

116. O SISE, sem dar evidências, sugeriu a possibilidade de uma agência humanitária sem fins lucrativos de cariz religioso-islâmico ser potencialmente usada para FT.

117. À excepção do Banco do Moçambique e do MJACR, que indicaram não ter matéria para julgar a vulnerabilidade das OSFL, as outras instituições estatais indicaram vulnerabilidade média com tendência a baixar, derivada, principalmente, por não haver mecanismos funcionais e actualizados de informação sobre as organizações que operam no país. Algumas, mostraram particular preocupação em relação à proliferação de Madraças e Mesquitas com tendência ao radicalismo islâmico.

118. De um modo geral, esta ausência de mecanismos funcionais e actualizados de informação é descrita pelas entidades governamentais da seguinte forma: 'falta de controlo das OSFL'..., 'falta de controlo da proliferação de confissões religiosas (Mesquitas e Madraças)'..., 'as mesquitas pertencem a indivíduos e não existem procedimentos e formalismos rigorosos para legalização das suas actividades'..., 'falta de prestação de contas dos ofertórios e doações recebidas pelas confissões religiosas e ONGs'.

119. Outros aspectos levantados incluem as fragilidades no rastreio de transacções financeiras de serviços móveis (Mpesa, Emola, etc.) e dos sistemas de remessas de valores (Moneygram, Western Union), e também a dependência externa de financiamento das OSFL, em geral.

AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE



Constatações do Inquérito das OSFL

120. O inquérito às OSFL também analisou a sua percepção sobre a possibilidade de as OSFL poderem estar em risco de financiamento do terrorismo. Cerca de 1/3 das OSFL inquiridas classificaram o risco do sector como baixo, muito baixo ou nenhum risco. Outro 1/3 classificou o risco do sector como alto ou muito alto. No entanto, quando lhes foi pedido que classificassem a sua organização, mais de 2/3 consideraram risco baixo, muito baixo ou nenhum risco e apenas menos de 1/4 disseram que estavam em risco elevado ou muito elevado.

Figura 20: Classifica o risco que as OSFL têm de ser abusadas para o financiamento ao terrorismo

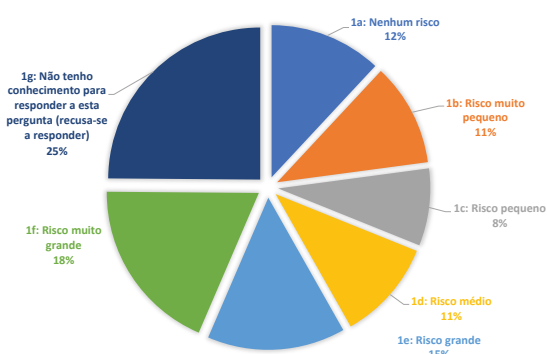
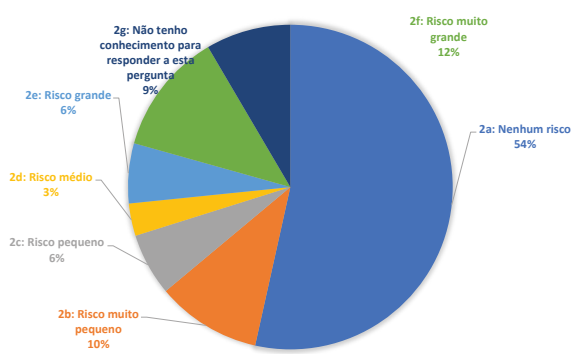


Figura 19: Classifica o risco que a sua organização tem de ser abusada para o financiamento ao terrorismo



121. O risco de o sector em geral e de a sua organização poder ser alvo de abusos para o FT foi percebido, principalmente, pelas denominações e associações religiosas.

Figura 21: Classifica o risco das OSFL serem abusadas para o financiamento ao terrorismo por tipo jurídico

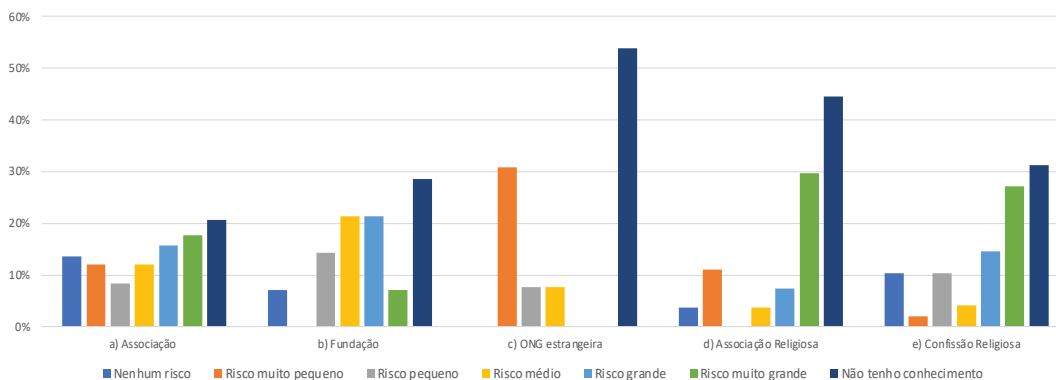
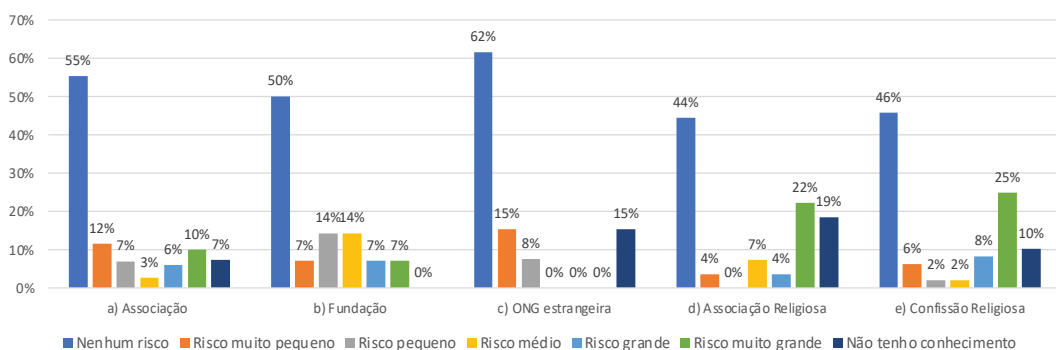


Figura 22: Classifica o risco da sua OSFL ser abusada para financiamento ao terrorismo por tipo jurídico





E.2 A natureza de qualquer risco de financiamento do terrorismo para o Sector das Organizações Sem Fins Lucrativos

122. A análise primária do caso exige que um caso tenha dois factores:

- Envolver abuso de financiamento do terrorismo em Moçambique;
- Envolver OSFL.

123. Em Moçambique não houve registos de condenações relacionados com o FT em OSFL nos últimos 5 anos. As entrevistas com as instituições do Estado (financeiras, judiciais e de segurança do Estado) indicaram 14 COS, 1 CAS e uma OSFL de apoio humanitário de base religiosa islâmica e que também oferece bolsas de estudos entre outras actividades. Para além disso, o SERNIC e a PGR apresentaram 3 casos suspeitos, dos quais 2 em instrução e um em investigação.

124. Neste caso, dada a ausência de evidências substantivas primárias, foram usados dados secundários para análise por analogia, com vista a identificar factores comuns relevantes.

125. Casos análogos (1): FT em OSFL fora de Moçambique. A análise de casos de FT em OSFL fora do país revela quatro factores de risco comuns, e que podem actuar para o financiamento do terrorismo nas OSFL:

- Proximidade de grupos terroristas ou comunidades simpatizantes de causas extremistas;
- Baixos padrões de governação na OSFL;
- OSFL de prestação de serviços²⁸;
- OSFL não registadas.

126. Casos análogos (2): Crime financeiro em OSFL em Moçambique que não envolve FT. As entrevistas com as autoridades de supervisão e a revisão da ANR e do RAM procuraram obter informações sobre crimes financeiros graves envolvendo OSFL. As entrevistas com as autoridades de supervisão revelam que as práticas de fraude e corrupção no sector das OSFL e crimes, como o Branqueamento de Capitais, não foram reportadas.

Vulnerabilidades Inerentes Potenciais

127. As vulnerabilidades apresentadas são especulativas, devido a limitações relacionadas com a qualidade de dados, desde bases de dados fiáveis das OSFL existentes, aos dados sobre o seguimento dos casos suspeitos, processos e possíveis condenações. Assim, as quatro vulnerabilidades inerentes identificadas que a seguir se apresentam, devem ser tomadas como potenciais, que carecem de confirmação em próximos estudos:

²⁸ O relatório de tipologias observou que todos os casos observados de financiamento do terrorismo através do sector das OSFL envolviam OSFL de prestação de "serviços", em oposição às OSFL "expressivas". No entanto, não conclui que a "prestação de serviços" seja um indicador de risco em si. Em vez disso, a sua conclusão é que as "OSFL expressivas" (que incluem desporto, artes, cultura e defesa de direitos) devem quase sempre ser consideradas de baixo risco.



Vulnerabilidade 1: Transacções financeiras informais, em numerário e ou de difícil rastreio

- As transacções financeiras informais, em numerário e/ou de difícil rastreio foram referidas por 3 instituições, dentre financeiras e de segurança do Estado como um factor de alta vulnerabilidade. O GIFiM identificou 14 COS e 1 CAS nos últimos 5 anos, relacionados a levantamentos de volumes elevados e consecutivos de dinheiro.
- O inquérito feito às OSFL indica que 26 % das OSFL entrevistadas recebeu financiamento em numerário em algum momento no último ano fiscal e 10% das OSFL recebeu financiamento via *Mpesa*, *Moneygram* ou *Western Union*. Apesar destas transacções serem reguladas em Moçambique e a ARN (2021) ter indicado de baixo risco, no mesmo relatório reconhece fragilidades e ou limitações importantes no rastreio dos receptores e emissores de fundos. A ARN também indica que há relatos e testemunhos sobre o uso de serviços financeiros móveis na movimentação e alocação de fundos e reconhece fragilidades nos sistemas de remessas de valores registados onde há relatos de casos de falsificação de documentos de identidade.
- Esta vulnerabilidade deve ser vista no contexto mais amplo do país, onde a economia é essencialmente informal e o uso de numerário e de serviços de transferência de dinheiro ou de valores informais é grande.
- O RAM (2021), indica que não existia um quadro legal e institucional para supervisionar os Activos Virtuais e as actividades dos Provedores de Serviços de Activos Virtuais. O mesmo relatório indica ainda que os sectores de alto risco, como os serviços de transferência de dinheiro ou valores, ainda não estavam abrangidos por supervisão em matéria de CBC/FT pelo regulador (Banco de Moçambique). Importa indicar que houve avanços registados no quadro regulador, através do Aviso n.º 4/GBM/2023, de 14 de Setembro, pelo Aviso n.º 5/GBM/2023, de 17 de Novembro, e ainda pelas disposições aplicáveis da Lei de Branqueamento de Capitais e respectivo Regulamento.
- A relevância é estimada média e a prevalência baixa-média.

Vulnerabilidade 2: Doações e ligações com o estrangeiro

- Moçambique e as suas instituições (estatais e não-estatais) estão fortemente dependentes de financiamento externo. Como mostram os dados do Inquérito às OSFL, a percentagem de OSFL entrevistadas que depende de fundos externos em mais de 5% dos seus recursos para funcionar é significativa;
- Trinta e nove por cento (39%) da amostra das OSFL indicou receber fundos, bens ou serviços do exterior;
- Trinta e seis por cento (36%) da amostra das OSFL indicou receber apoio sob a forma de subvenções ou financiamento. Destas (145), 45% recebe de filantropos e 28% de governos estrangeiros;



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

- Seis das sete instituições de supervisão e de aplicação da lei inquiridas (com excepção do Banco de Moçambique) referiram este como um factor de vulnerabilidade, aliado ao facto do Governo não ter/obter informação, sobre a proveniência externa dos fundos das OSFL;
- O Banco de Moçambique, enquanto órgão regulador e supervisor das instituições de crédito e sociedades financeiras, afirma não ter ainda casos tramitados que envolvessem suspeitas de uso das OSFL para fins de financiamento ao terrorismo. Com efeito, para efeitos de recebimento de donativos através do sistema financeiro nacional, as OSFL são, ao abrigo da Lei n.º 14/2023 e legislação cambial, nomeadamente a Lei n.º 23/2023, de 29 de Dezembro e respectiva regulamentação, obrigadas a juntar documentação suficiente que ateste a proveniência dos fundos e a sua finalidade;
- Esta afirmação, sugere uma vulnerabilidade baixa para OSFL que usam o sistema financeiro formal.

Vulnerabilidade 3: Operar em zonas de alto risco e ou circunvizinhas

- Dos três casos suspeitos pelo SERNIC e PGR, dois têm escritórios em Cabo Delgado;
- Um destes casos refere-se a uma OSFL de base religiosa a operar em Cabo Delgado em acções humanitárias e concedendo bolsas de estudo, suspeita de ligações com a ASWJ;
- Províncias circunvizinhas são apontadas como pontos de recrutamento num contexto de pouca informação sobre as OSFL nessas regiões;
- Neste caso, é difícil discernir se a vulnerabilidade estaria associada à proximidade de zonas de alto risco ou se a vulnerabilidade está mais ligada à natureza das OSFL ou ainda à deficiente informação sobre as OSFL que ali operam;
- Não há dados sobre a prevalência, mas foi indicado por uma das agências de segurança do Estado como de algum risco.

Vulnerabilidade 4: Organizações com fins humanitários e de caridade

- Os casos suspeitos reportados estão todos associados a organizações de caris humanitário e/ou religiosa-islâmica;
- A prevalência de actuações humanitárias na amostra do Inquérito às OSFL é significativa²⁹: 43% faz apoio humanitário e 20% fá-lo quando necessário em resposta aos desastres cíclicos que assolam constantemente o país;
- Este factor de risco é global e é identificado no relatório do GAFI, contudo o mesmo reconhece que nem todas são vulneráveis. No contexto de Moçambique, características específicas de OSFL que fazem parte deste grupo e que podem estar vulneráveis necessitam de ser melhor percebidas.

29 Dadas as limitações da base de dados da CREL é difícil de dizer se são significativos em relação ao universo global real das OSFL. O CINSFLU de 2014/15 (Inquérito às OSFL indicava que eram 22% do universo. As categorias do CINSFLU incluídos para efeitos comparativos incluíram serviços sociais, saúde, acção social, desenvolvimento e habitação.



Deficiências Estruturais

128. O GAFI exige que uma avaliação de risco identifique as OSFL que estão "em risco" de financiamento do terrorismo; a seguir, os países devem avaliar a adequação das medidas para mitigar o risco que essas OSFL enfrentam. Contudo, no decurso da avaliação do risco inerente, foram identificadas duas "deficiências estruturais". Estas deficiências não são características das OSFL "em risco", mas inibem a identificação precisa das OSFL "em risco". Estas deficiências terão de ser resolvidas para permitir uma identificação mais precisa das OSFL "em risco".

Deficiência Estrutural 1: Deficiente e desactualizado sistema de informação sobre OSFL

- A avaliação demonstrou a existência de uma base de dados incompleta e desactualizada de OSFL registadas Moçambicanas. Este facto faz com que não haja informação suficiente sobre as OSFL moçambicanas registadas, impedindo assim de se poder identificar quais as OSFL que estão activas, inibe a identificação de potenciais riscos ou vulnerabilidades e impede as instituições de tutela de identificarem as OSFL específicas que estão potencialmente mais expostas aos riscos de financiamento do terrorismo;
- Os dados do último censo do INE ao sector em 2014/2015 contrastam com o número de OSFL provinciais, estes mostraram-se incapazes de disponibilizar uma base de dados sobre as organizações registadas ao seu nível;
- Foram levantadas por 2 das 7 instituições do Estado entrevistadas (SISE e SER-NIC) também preocupações de nível alto ligadas à proliferação de Mesquitas e Igrejas aparentemente com ligações radicais, sem personalidade jurídica e ou nenhum conhecimento das actividade das mesmas;
- Outras preocupações levantadas de forma consistente pelas instituições do Estado (4 de 7) levaram-nas a classificar a vulnerabilidade como média resultante da limitada capacidade do Estado de monitorar as acções das OSFL. Neste relatório, e com base no processo de realização deste estudo, estas preocupações levantadas são interpretadas no contexto das lacunas importantes ligadas à existência de uma base de dados deficiente de informação das OSFL. Constataram-se limitações preocupantes da CREL, na sistematização de informação relevante sobre as OSFL.

Deficiência Estrutural 2: Limitada operacionalização do mecanismo de seguimento e interoperabilidade dos casos suspeitos em toda a cadeia de responsabilidade de combate ao terrorismo

- A informação disposta nos inquéritos facultados pelas entidades estatais inquiridas é diferente e em algumas circunstâncias divergente;
- Enquanto o Banco de Moçambique refere que "ainda não teve casos tramitados que envolvessem suspeitas de utilização de OSFL para efeitos de financia-



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO
 DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

- mento ao terrorismo, quer no âmbito da execução das suas funções como regulador e supervisor das instituições de crédito e sociedades financeiras, quer no âmbito do reporte das transacções de instituições de crédito e sociedades financeiras", o GIFiM apresenta 14 casos suspeitos, as entidades de aplicação da lei apresentam 3 casos em instrução e investigação (um pelo SERNIC e dois pela PGR);
- o O GIFiM reportou que o seu papel cessa na disseminação dos RIF's e CI's. Apesar da legislação sobre CBC/FT prever, não ficou claro que mecanismos estavam em prática e a quem cabia a responsabilidade de garantir o seguimento em toda a cadeia de tratamento de casos de FT.

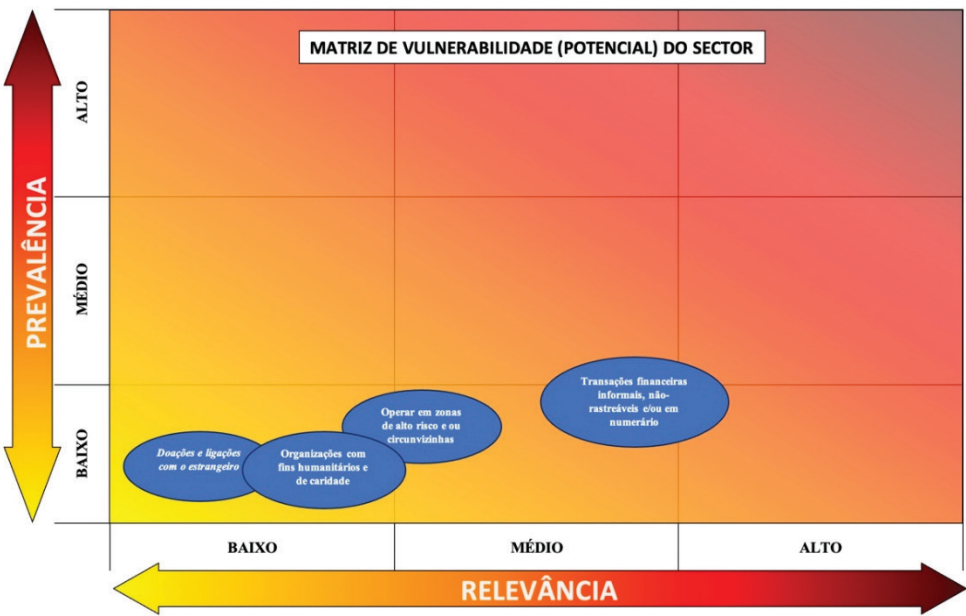
129. O quadro a seguir resume a importância e a prevalência das 4 possíveis vulnerabilidades inerentes avaliadas em Moçambique.

Tabela 4: Relevância e prevalência das potenciais vulnerabilidades inerentes avaliadas

	Vulnerabilidade	Relevância	Prevalência
1	Transacções financeiras informais, não-rastreáveis e/ou em numerário	Média	Baixa-média
2	Doações e/ou ligações com estrangeiro	Baixa	Baixa
3	Operar em zonas de alto risco e ou circunvizinhas	Baixa Média	Não há dados que relacionam as OSFL. Presume-se baixa.
4	Organizações com fins humanitários e de caridade	Baixa	Baixa (não se pode generalizar em relação a todo o subsector).

130. Os resultados da avaliação de cada vulnerabilidade foram traçados a seguir:

Figura 23: Matriz de Vulnerabilidade das OSFL





131. Conforme observado acima, a equipa de avaliação teve sérias restrições de fazer uma avaliação estrita às OSFL que respondiam à definição do GAFI, por limitações de dados coerentes sobre as OSFL. A equipa de trabalho não encontrou evidências suficientes para concluir que as OSFL moçambicanas e ou as que operam em Moçambique são abusadas para o financiamento do terrorismo. Foram reportados 14 COS e 1 CAS. Apenas 3 casos suspeitos foram reportados em tratamento, dos quais 2 estão em fase de instrução (Maio 2022 e Setembro 2023), e um terceiro ainda em investigação. Na fase em que os processos reportados se encontravam, tanto se podia, eventualmente, constatar indícios suficientes da prática de FT, como mera violação de regras prudenciais, delito fiscal ou, no limite, nada.

132. Ainda assim, o país enfrenta ataques terroristas na região norte. Baseado nas percepções recolhidas do Inquérito às OSFL, questionários às instituições do Estado e literatura existente, foram identificadas quatro (4) vulnerabilidades inerentes potenciais:

- Transacções financeiras informais, não-rastreáveis e/ou em numerário;
- Doações e ligações com o estrangeiro;
- Operar em zonas de alto risco e ou circunvizinhas;
- Organizações com fins humanitários e de caridade.

133. Além disso, foram identificadas duas "deficiências estruturais" que inibem a identificação precisa de OSFL "em risco":

- Sistema de informação deficiente e desactualizado sobre OSFL;
- Falta de operacionalização do mecanismo de seguimento e interoperabilidade dos casos suspeitos em toda cadeia de responsabilidade de combate do terrorismo.

134. As quatro vulnerabilidades e as duas deficiências estruturais descritas acima, constituirão as áreas de enfoque para a avaliação da adequação das medidas de mitigação – o Risco Residual.

Vulnerabilidades inerentes que provavelmente colocarão uma OSFL "em risco" de abuso de financiamento do terrorismo

- i. Transacções financeiras informais, não-rastreáveis e/ou em numerário;
- ii. Doações e ligações com o estrangeiro;
- iii. Operar em zonas de alto risco e ou circunvizinhas;
- iv. Organizações com fins humanitários e de caridade.

Deficiências estruturais que inibem a identificação precisa de OSFL "em risco"

- i. Sistema de informação deficiente e desactualizada sobre OSFL;
- ii. Limitada operacionalização do mecanismo de seguimento e interoperabilidade dos casos suspeitos em toda a cadeia de responsabilidade de combate ao terrorismo.

135. As deficiências estruturais acima referidas impedem uma avaliação confiável do risco global inerente de financiamento do terrorismo. Existe uma ameaça concreta, especialmente no norte do país. No entanto, existe uma falta geral de informações precisas sobre as OSFL e as suas actividades, e isto é particularmente grave nas províncias de maior



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

risco. Além disso, o GAFI manifestou preocupações sobre a capacidade geral das autoridades para identificar abusos de financiamento do terrorismo. A falta de provas directas de abuso de financiamento do terrorismo por parte de OSFL não prova, portanto, que tal não esteja a acontecer – mas também não prova o contrário.

136. Neste contexto, a vulnerabilidade Inerente Global das OSFL em Moçambique foi classificada como Baixa.

**Vulnerabilidade inerente de FT das organizações sem
fins lucrativos no país Baixa**



PARTE II – ANÁLISE DAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO DOS RISCOS DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO NAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS (RISCO RESIDUAL)

F. ANÁLISE DAS MEDIDAS DESTINADAS A REDUZIR O RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

137. O objectivo da Parte II desta avaliação do risco consiste em "*analisar a adequação das medidas, incluindo as disposições legislativas e regulamentares, relativas ao subconjunto do sector das Organizações Sem Fins Lucrativos que podem ser utilizadas de forma abusiva para o apoio ao financiamento do terrorismo, a fim de poder tomar medidas proporcionais e eficazes para fazer face aos riscos identificados*", tal como previsto na alínea c) do ponto R8.1 da metodologia do GAFI.

138. As normas do GAFI "*não prescrevem um método ou um formato específico para avaliar o risco*" de abuso para o financiamento do terrorismo nas OSFL.³⁰ As melhores práticas gerais para avaliações de risco e análises do sector das OSFL estão incluídas no *Guião de Avaliação de Risco de Financiamento do Terrorismo* do GAFI (GAFI, 2019). Além disso, o *Guião do GAFI: Avaliação Nacional de Risco de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo* (GAFI, 2013), fornece orientações sobre avaliações e análises de risco no geral.

139. Após se ter analisado as orientações do GAFI e a abordagem de países seleccionados³¹, a análise das Medidas de Mitigação combina dois modelos:

- **Análise de lacunas:** Avaliação de todas as medidas de mitigação para identificar possíveis lacunas nas medidas. Isto é útil para garantir que existem as bases para um modelo eficaz baseado no risco ao risco identificado;
- **Análise do caso:** Avaliar a eficácia das medidas de mitigação que são relevantes para os factores de risco identificados. Isto avalia se as medidas são baseadas no risco e direccionadas.

140. A presente análise é uma revisão específica das OSFL. Não tem por objectivo reproduzir a análise das medidas de luta contra o branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo efectuada pela Avaliação Nacional de Risco (ANR), pelo RAM ou por outros relacionados, mas baseia-se nessas análises. O seu mandato exclui a análise das medidas

³⁰ *Guia de avaliação do risco de financiamento do terrorismo* (GAFI, 2019).

³¹ Foram analisados exemplos do Reino Unido, do Canadá, da Austrália, da Arábia Saudita, da Indonésia e das Filipinas.



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

de luta contra o branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo que, a título acessório e não específico, dizem respeito às OSFL.

141. A presente análise baseia-se, tanto quanto possível, nos requisitos e orientações do GAFI. Os requisitos ou orientações relevantes do GAFI são destacados no texto, quando pertinentes. Quando não existem orientações relevantes do GAFI sobre uma questão, as avaliações são efectuadas com base nos conhecimentos e na experiência dos autores.

142. A análise abrange três domínios: (1) legislação e regulamentação; (2) medidas políticas e de sensibilização; e (3) medidas de auto-regulação e de auto-governança.

143. Os indicadores utilizados nesta análise foram retirados da Recomendação 8 (R8) revista e de outros documentos do GAFI.³² Os princípios orientadores consistem no facto de as medidas serem "orientadas" e "proporcionais", em conformidade com uma "abordagem baseada no risco", "não perturbadoras" e "eficazes".

- **"Direccionadas"**: As medidas específicas adoptadas pelos países para proteger as OSFL contra o uso abusivo para financiamento do terrorismo não devem perturbar ou desencorajar indevidamente as actividades caritativas legítimas. Pelo contrário, essas medidas devem promover a responsabilização e gerar uma maior confiança entre as OSFL, a comunidade de doadores e o público em geral, para que os fundos e os serviços de beneficência cheguem aos beneficiários legítimos.
- **"Proporcional"**: as medidas devem ser adequadas para alcançar a sua função de protecção, o(s) instrumento(s) deve(m) ser menos intrusivo(s) e que permite(m) alcançar o resultado desejado, e ser proporcionais ao interesse/bem social que se pretende proteger.
- **"Baseado no Risco"**. O GAFI declara que uma "abordagem baseada no risco" é o princípio fundamental de todas as avaliações do GAFI.³³ A nota interpretativa revista (INR8) indica que "uma abordagem baseada no risco que aplique medidas específicas para fazer face às ameaças identificadas de abuso do financiamento do terrorismo contra as OSFL é essencial, dada a diversidade do sector, os diferentes graus em que partes do sector podem ser vulneráveis ao abuso do financiamento do terrorismo, a necessidade de assegurar que a actividade caritativa legítima continue a florescer e, os recursos limitados disponíveis das autoridades para combater o financiamento do terrorismo em cada país"³⁴. Este princípio é reiterado tanto em termos gerais como em relação a actividades específicas na documentação do GAFI.³⁵
- **"Não perturbador"**. Assegurar que as medidas não perturbem nem desencorajem

³² Em Novembro de 2023, a Recomendação 8 foi revista para afirmar que "os países devem ter em vigor medidas específicas, proporcionadas e baseadas no risco, sem perturbar ou desencorajar indevidamente as actividades legítimas das Organizações Sem Fins Lucrativos, em conformidade com a abordagem baseada no risco".

³³ Ver Recomendação 1 do GAFI.

³⁴ 4(a), Nota interpretativa R8.

³⁵ Ver também os pontos 19, 21, 23, 24, 29, 32 e 35 do documento sobre as melhores práticas.



a actividade legítima das OSFL³⁶; que sejam adaptadas às circunstâncias locais³⁷ e que cumpram as obrigações dos Estados nos termos da Carta das Nações Unidas e do direito internacional, incluindo o direito internacional em matéria de direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados.³⁸

- **"Eficaz"**. Os resultados imediatos são uma avaliação da "eficácia" das medidas de CBC/FT. A Nota Interpretativa (INR8) exige que os países adotem "*medidas eficazes*" para combater o financiamento do terrorismo.³⁹ As medidas eficazes são dotadas de recursos adequados.⁴⁰

144. Esta avaliação de risco é efectuada em conformidade com as normas e orientações relevantes para a quarta ronda de avaliações do GAFI. Reconhece-se que o GAFI actualizou a Recomendação 8, a nota interpretativa da Recomendação 8, o documento sobre as melhores práticas e a metodologia do GAFI para as avaliações da quinta ronda. As recomendações, a metodologia e as orientações actualizadas não são aqui aplicadas, excepto quando especificamente indicado.

F.1 Dados e fontes

145. A actual avaliação do risco utiliza dados qualitativos e quantitativos e, em conformidade com as orientações do GAFI⁴¹, procura assegurar que os dados qualitativos sejam devidamente ponderados.

146. Para esta avaliação, foram recolhidos dados de Maio de 2023 a Março de 2024 e foram utilizadas as seguintes informações primárias e fontes de dados:

³⁶ "Em que medida, **sem perturbar ou desencorajar as actividades legítimas das Organizações Sem Fins Lucrativos**, o país aplicou medidas específicas e proporcionadas às Organizações Sem Fins Lucrativos que identificou como vulneráveis ao uso abusivo para financiamento do terrorismo, em conformidade com a abordagem baseada no risco? Resultado imediato 10, 10.2 (ver Anexo 1). Ver igualmente as alíneas a), d) e e) do ponto 4 da INR8 e a alínea a) do ponto 32 do documento sobre as melhores práticas.

³⁷ O documento sobre as melhores práticas afirma repetidamente que não existe uma abordagem única para as medidas relativas ao Financiamento do Terrorismo (FT) no sector das Organizações Sem Fins Lucrativos. A alínea c) do ponto 23 indica que uma *abordagem única não constitui uma forma eficaz de lutar contra a utilização abusiva das Organizações Sem Fins Lucrativos pelos terroristas e é mais susceptível de perturbar ou desencorajar as actividades caritativas legítimas*", e este sentimento é repetido na alínea b) do ponto 7, no ponto 18, no ponto 29, na alínea a) do ponto 32 e na alínea e) do ponto 32.

³⁸ A implementação da R8 deve ser "*consistente com as obrigações dos países de respeitarem a liberdade de associação, reunião, expressão, religião ou crença e o direito humanitário internacional*". 6, Documento de Boas Práticas. Ver também ibid. 22, e Tipologias 28.

³⁹ 4(c), Nota interpretativa R8.

⁴⁰ "Os países devem dotar as suas autoridades competentes, responsáveis pelo Acompanhamento, Monitoria e Investigação do sector das Organizações Sem Fins Lucrativos, de recursos financeiros, humanos e técnicos adequados." 7, Nota interpretativa.

⁴¹ "Embora as avaliações quantitativas (ou seja, baseadas principalmente em estatísticas) possam parecer muito mais fiáveis e passíveis de serem reproduzidas ao longo do tempo, a falta de dados quantitativos disponíveis no domínio da PCBC/FT torna difícil confiar exclusivamente nessas informações. Além disso, as informações sobre todos os factores relevantes podem não ser expressas ou explicadas sob a forma numérica ou quantitativa, e existe o perigo de as avaliações de risco que se baseiam fortemente nas informações quantitativas disponíveis poderem ser tendenciosas em relação aos riscos mais fáceis de medir e desconsiderar aqueles para os quais as informações quantitativas não estão prontamente disponíveis. Por estas razões, é aconselhável complementar uma avaliação de risco de PCBC/FT com informações qualitativas relevantes, tais como, se for caso disso, informações dos serviços de informação, pareceres de peritos, contribuições do sector privado, estudos de casos, avaliações temáticas, estudos de tipologias e outras avaliações de risco (regionais ou supranacionais), para além de quaisquer dados quantitativos disponíveis." Parágrafo 30-31, **Guia do GAFI: Avaliação nacional do risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo** (GAFI (2013)).



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

- Formulários sobre abordagens jurídicas, regulamentares e políticas referentes às OSFL preenchidos por funcionários do GIFiM, do MINEC e do MJACR em Fevereiro de 2024;
- Inquérito aplicado a 402 OSFL a fim de recolher as suas percepções sobre os riscos de FT e a eficácia das medidas de atenuação/mitigação (ver secção I para mais pormenores).

F.2 Quadro jurídico pertinente

147. Ao nível supraconstitucional:

- Direito internacional, incluindo o direito internacional em matéria de direitos humanos e, se for caso disso, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados;
- Resolução 2462 (2019) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, parágrafos 1-6 e 24;
- Resolução 2664 (2022) do Conselho de Segurança das Nações Unidas;
- A Carta das Nações Unidas (1945);
- Declaração Universal dos Direitos do Homem (**DUDH**), *mx.* o seu artigo 20;
- Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (**CADHP**), *mx.* os seus artigos 10.º, 60.º e 61.º.

148. Ao nível constitucional:

- Constituição da República de Moçambique, *mx.* seus artigos 52 e 56;

149. A nível jurídico:⁴²

- Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), seus artigos 2.º, 18.º, 19.º, 21.º e 22.º;
- Artigos 157-166 e 168-184 do Código Civil (CC)⁴³, para as associações registadas;
- Artigos 195.º a 201.º do CC, para as associações sem personalidade jurídica (não registadas);
- Artigos 157.º - 166.º e 185.º - 194.º do CC para as fundações;
- Lei n.º 4/71 de 28 de Agosto sobre a liberdade religiosa;
- Lei n.º 8/91, de 18 de Julho, que regula o direito de livre associação;
- Lei n.º 16/2018, de 28 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico das fundações;
- Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio que estabelece o Quadro Jurídico sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província;
- Lei n.º 15/2019 de 24 de Setembro, que estabelece o Quadro Legal sobre a Organização e Funcionamento da Representação do Estado na Cidade de Maputo;
- Decreto n.º 15/2020 de 7 de Agosto, que regulamenta a Lei n.º 15/2019, de 24 de Se-

⁴² Foi adoptada nova legislação fora do período de análise do presente relatório, incluindo a Lei n.º 3/2024, de 22 de Março, que altera a LBC/FT e a Lei n.º 4/2024, de 22 de Março.

⁴³ Com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 3/2006 de 23 de Agosto.



tembro, que estabelece o Quadro Legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo e revoga o Decreto n.º 6/2020, de 11 de Fevereiro;

- Lei n.º 14/2023, de 28 de Agosto – que estabelece o Regime Jurídico e as Medidas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo (LPBC/FT);
- Lei n.º 15/2023, de 28 de Agosto, que estabelece o Regime Jurídico de Prevenção, Repressão e Combate ao Terrorismo e Proliferação de Armas de Destruição em Massa;
- Decreto Lei n.º 1/2024, de 8 de Março, Regulamento de Entidades Legais.

150. A nível regulamentar, os decretos governamentais (regulamentos) estão sujeitos ao princípio da reserva de Lei (n.º 2 e 3 do art.º 56/ da CRM), à reserva da Constituição e ao primado da Lei (n.º 2 do art.º 209 da CRM). No âmbito das OSFL, estes actos legislativos são depois complementados por:

- Decreto n.º 21/91 do 3 do Outubro no Ministro da Justiça;
- Decreto n.º 53/2023, de 31 de Agosto, Regulamento da LPBC/FT (RLPBC/FT) nos seus artigos 59.º e 60.º;
- Decreto n.º 55/98, de 13 de Outubro, que "*cria o quadro jurídico que define os critérios de autorização, os objectivos a atingir e os mecanismos de actuação das Organizações Não Governamentais Estrangeiras*";
- Decreto n.º 37/2000, de 17 de Outubro, que estabelece os requisitos e procedimentos para a declaração de utilidade pública das associações.

151. Jurisprudência constitucional (enquanto "legislador negativo"), Acórdão do Conselho Constitucional n.º 7/CC/2017, de 31 de Outubro.

152. A nível de *soft law*, as Directrizes sobre Liberdade de Associação e Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos⁴⁴ são também relevantes, com a autoridade interpretativa da Carta resultante dos artigos 60.º e 61.º.

⁴⁴ Adoptada 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 a Liberdade de Associação e de Reunião que elaborasse estas orientações, sob a supervisão do Relator Especial sobre os Defensores dos Direitos Humanos em África.



G. ANÁLISE DO QUADRO REGULAMENTAR

153. O quadro a seguir resume o quadro regulamentar das OSFL nacionais e internacionais em relação às recomendações do GAFI sobre o quadro jurídico e regulamentar das OSFL.⁴⁵

	Organizações Sem Fins Lucrativos nacionais (OSFL)	Organizações Sem Fins Lucrativos estrangeiras (OSFL _e)
Legislação aplicável/relevante	As principais leis pertinentes relativas às OSFL incluem: Lei n.º 8/91, de 18 de Julho, que regula o direito à livre associação, em conjugação com o Decreto n.º 21/91, de 3 de Outubro, que delega no Ministro da Justiça a competência para proceder ao reconhecimento específico das Associações; Lei n.º 16/2018, de 28 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico das fundações e subsidiariamente, os artigos 157-166 e 168-184 do Código Civil (CC)⁴⁶, para as associações registadas; artigos 195-201 do CC, para as associações sem personalidade jurídica; e artigos 157-166 e 185-194 do CC para as fundações. Lei n.º 4/71, de 21 de Agosto (Lei de Base da Liberdade Religiosa), que estabelece o regime jurídico para as confissões religiosas. Estes diplomas, são depois complementados pelo Decreto n.º 37/2000, de 17 de Outubro, referente à atribuição do Estatuto de Utilidade Pública. No plano específico de Prevenção e Combate ao Branqueamento do Capitais e Financiamento do Terrorismo (PCBC/FT), vejam-se sobretudo os artigos 34-36 e 62 da Lei n.º 14/2023, de 28 de Agosto – Regime Jurídico e Medidas de Prevenção e Combate do Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo (PCBC/FT); e Artigos 59 e 60 do Decreto n.º 53/2023, de 31 de Agosto – Regulamento da Lei de PCBC/FT.	Além disso, no caso das OSFL_e, existe o regulamento resultante do Decreto n.º 55/98, de 13 de Outubro, que estabelece o quadro legal da autorização, objectivos a atingir e mecanismos da actuação das OSFL_e.
Natureza das OSFL	Lei n.º 14/2023 define as OSFL por referência à definição do GAFI. O GAFI define OSFL 'como pessoa colectiva, entidade sem personalidade jurídica ou organização que tem por principal objecto a recolha e a distribuição de fundos para fins caritativos, religiosos, culturais, educacionais, sociais ou fraternais ou outros tipos de "obras de beneficência". Neste contexto, entende-se por "organização sem fins lucrativos" as associações de utilidade pública, associações religiosas, fundações, denominações e associações religiosas; e centros, e sucursais de OSFL_e) ou internacionais que exerçam a sua actividade (económica, ou não económica) de forma independente e sem serem influenciadas pelo Estado moçambicano, e que se enquadrem pelo seu objecto e natureza na referida definição.	
Número de OSFL registadas	Até 5 de Maio de 2023, a base de dados da CREL registava os seguintes números: - 4.341 Associações⁴⁷; - 361 Organizações religiosas; - 99 Fundações. Não há registos de Organizações inactivas.	Em 5 de Maio de 2023, a base de dados do MINEC registava 273 OSFL_e. Há actualizações anuais das OSFL_e com autorização para actuar.

⁴⁵ Fora do período de análise do presente relatório, foi adoptada nova legislação incluindo a Lei n.º 3/2024, de 22 de Março, que altera a LBC/FT, e a Lei n.º 4/2024, de 22 de Março.

⁴⁶ Na redacção que lhe é dada pela Lei n.º 3/2006, de 23 de Agosto.

⁴⁷ Este número inclui todo o tipo de associações registadas na CREL, sem distinção entre as que respondem à definição do GAFI e às que não respondem.

AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE



	Organizações Sem Fins Lucrativos nacionais (OSFL)	Organizações Sem Fins Lucrativos estrangeiras (OSFLe)
Autoridade competente	A entidade competente para o reconhecimento jurídico das Associações e confissões Religiosas de âmbito nacional é o MJACR. Ao nível das províncias é delegada a competência no Governador da Província com excepção da Cidade de Maputo que compete ao Conselho dos Serviços de Representação do Estado na Província. As Fundações, após o reconhecimento, adquirem personalidade jurídica com a sua constituição e registo (art.º 10 da Lei n.º 16/2018, de 28 de Dezembro). CREL do MJACR é o organismo competente para o registo – artigo 6.º da Lei 8/91. O Ministro da Justiça é o órgão competente para declarar o Estatuto de utilidade pública – Decreto 37/2000 de 17 de Outubro. Artigo 55 da Lei n.º 14/2023, com a seguinte redacção: "A supervisão das instituições financeiras e das entidades não financeiras no âmbito da prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa é exercida pelas seguintes autoridades: ... (h) GIFIM, em relação às entidades não financeiras que não estejam sujeitas a qualquer outra autoridade de supervisão em matéria de prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa."	O MINEC é a autoridade competente para a autorização prévia das OSFLe – artigo 5º do Decreto n.º 55/98, de 13 de Outubro. Artigo 55 da Lei n.º 14/2023, com a seguinte redacção: "A supervisão das instituições financeiras e das entidades não financeiras no âmbito da prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa é exercida pelas seguintes autoridades: ... (h) GIFIM, em relação às entidades não financeiras que não estejam sujeitas a qualquer outra autoridade de supervisão em matéria de prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa."
Estabelecimento e registo	Qualquer pessoa tem o direito de se organizar e de funcionar como uma organização não registada, sem necessidade de reconhecer e registar uma associação. O registo é voluntário, tal como reconhecido na Constituição e na lei. No entanto, pelo facto de não terem personalidade jurídica, as associações não registadas não poderão aceder (autonomamente) a serviços bancários ou a determinados financiamentos. As associações sem fins lucrativos adquirem a sua personalidade jurídica após o seu reconhecimento (administrativo), pelo Governo ou pelo seu representante na província, quando a actividade da associação se confine ao território desta (n.º 1 do art.º 5 Lei n.º 8/91). Esta competência é delegada pelo Decreto n.º 21/91, de 3 de Outubro, no Ministro da Justiça. Ao nível das províncias é delegada a competência no Conselho dos Serviços de Representação de Estado na Cidade de Maputo e no Governador ao nível da respectiva Província, O Ministro da Justiça é também o órgão competente para declarar o Estatuto de utilidade pública – Decreto n.º 37/2000, de 17 de Outubro. As Fundações, após o reconhecimento, adquirem personalidade jurídica com a sua constituição e registo (art.º 10 da Lei n.º 16/2018, de 28 de Dezembro). As Confissões religiosas têm outras protecções estabelecidas na Lei de Bases da Liberdade Religiosa (Lei n.º 4/71, de 21 de Agosto), que está em processo de revisão. No caso da denominação "Católica," no "Acordo sobre Principios e Disposições Jurídicas para o Relacionamento entre a República de Moçambique e a Santa Sé", assinado em 7 de Dezembro de 2011, e ratificado pelo Governo de Moçambique através da Resolução n.º 12/2012, de 13 de Abril (Concordata), aplica-se subsidiariamente o mesmo regime das associações sem fins lucrativos. A CREL do MJACR é o organismo competente para o registo (Decreto-Lei n.º 1/2024, de 8 de Março). A sua base de dados, actualmente electrónica e em tempo real ('online'), abrange todas as OSFL nacionais.	O Decreto n.º 55/98, de 13 Outubro, estabelece que todas as OSFLe obtenham uma autorização para o seu estabelecimento e início de actividade pelo MINEC (art.º 6/1 do Decreto 55/98), com validade de dois anos, prorrogáveis (do n.º 2 do art.º 6 do Decreto n.º 55/98, de 13 de Outubro). As OSFLe podem operar temporariamente, ao abrigo de uma licença provisória (de 3 meses, prorrogáveis por três vezes), o que traduz uma solução não normativa. Neste âmbito, foi ainda indicada a preocupação de que algumas OSFLe exercem a sua actividade ao abrigo de uma licença provisória, em vez de obterem uma autorização plena. Ainda no quadro deste artigo 6, "o órgão central de tutela (da actividade) aprovará o programa de actividades proposto pela ONG, de acordo com a política sectorial, e verificará se o mesmo complementa o programa do Governo" (n.º 3). Compete, depois, "ao órgão central de tutela da actividade da ONG a indicação da província para a realização das suas actividades, tendo em conta a necessidade da aplicação do princípio da equidade no desenvolvimento do país. Cabe aos governos provinciais a indicação do distrito ou do município de actuação da ONG e ao distrito os locais de desenvolvimento dos projectos" (n.º 4 do artigo 6.º). O MINEC mantém uma base de dados das OSFLe. A mesma não está <i>online</i>.



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

	Organizações Sem Fins Lucrativos nacionais (OSFL)	Organizações Sem Fins Lucrativos estrangeiras (OSFL _e)
Obter e publicar informações sobre as OSFL registadas⁴⁸	A base de dados da CREL permite, doravante, que as OSFL se registem <i>online</i>. Inclui o nome, os dados de contacto, os objectivos, as actividades e o documento de gestão da Organização, bem como dados verificados sobre o requerente, os fundadores e os membros. É necessário clarificar quais as informações que estarão disponíveis ao público; por outro lado, não se determina quais as informações que são recolhidas aquando do início de actividade, e para obtenção do NUIT pelas autoridades fiscais. A lei exige que as OSFL informem a CREL de quaisquer alterações às informações constantes da base de dados. Não existe qualquer mecanismo que permita à CREL assegurar que estas o façam. Também não há nenhum mecanismo de suprimir as Organizações inactivas. As actualizações são motivadas por uma exigência de demonstrar às instituições financeiras que os dados estão correctos, por exemplo, ao autorizar os signatários para a abertura de contas bancárias. A Lei n.º 14/2023 exige que as OSFL "devem conservar as informações relativas ao objecto e a finalidade das suas actividades, assim como dos beneficiários efectivos e de mais pessoas que controlam ou dirigem tais actividades, incluindo os respectivos órgãos sociais e demais pessoas responsáveis pela gestão" (n.º 2 do art.º 62). O Decreto n.º 53/2023 sobre CBC/FT exige que as OSFL "mantenham informações sobre o objecto, a finalidade das suas actividades e a identidade dos seus membros, dos órgãos sociais e ou de outras pessoas seniores que controlam a organização, incluindo os respectivos órgãos sociais e outras pessoas responsáveis pela gestão" (alínea g) do art.º 59).	O Decreto n.º 55/98, de 13 de Outubro, exige que as OSFL_e apresentem todas as informações necessárias. No entanto, na prática, as autoridades não dispõem dos recursos necessários para o fazer. Por exemplo, algumas OSFL_e não indicam a localização e a natureza das suas actividades, tal como previsto no n.º 4 do artigo 6.º do decreto. Os requisitos previstos no n.º 2 do artigo 62.º da Lei n.º 14/2023 e na alínea g) do artigo 59.º do Decreto n.º 53/2023, aplicam-se igualmente às OSFL_e.
Relatórios anuais	Lei n.º 14/2023 estabelece que as OSFL "devem colocar à disposição do GIFiM e das autoridades judiciais, sempre que solicitadas, através dos canais legais, demonstrações financeiras anuais que incluam uma repartição pormenorizada das suas receitas e despesas" (n.º 3 do art.º 62). Os artigos 12.º e 14.º da Lei n.º 8/91, de 18 Julho (Lei das Associações), em conjugação com o artigo 3.º do Decreto n.º 37/2000, estabelece que as associações com estatuto de utilidade pública devem fornecer ao Ministério das Finanças e ao Tribunal Administrativo o relatório anual e as contas do exercício findo, bem como todas as informações que lhes sejam solicitadas pelas entidades jurídicas competentes. No entanto, isto só se aplica às associações com estatuto de utilidade pública e, na prática, mesmo a estas, não é pedida qualquer informação pelo Governo. As autoridades carecem de capacidade e de recursos para aplicar estes requisitos.	O artigo 8 de Decreto n.º 55/98 exige que as OSFL_e submetam relatórios anuais. Têm sido exigidos relatórios anuais às OSFL_e. Entretanto, as autoridades declaram que existem lacunas na aplicação e assinalam a falta de um modelo para facilitar a harmonização dos relatórios de actividade bem como a indisponibilidade dos recursos necessários para o fazer. A Lei n.º 14/2023 veio a estabelecer que as OSFL "devem colocar à disposição do GIFiM e das autoridades judiciais, sempre que solicitadas, através dos canais legais, demonstrações financeiras anuais que incluam uma repartição pormenorizada das suas receitas e despesas" (n.º 3 do art.º 62), que se aplica igualmente às OSFL_e.

48

Em conformidade com a nota interpretativa do GAFI relativa à recomendação 8, esta secção abrange o nome, o endereço, os objectivos e o documento de gestão da OSFL, bem como o nome e o endereço dos responsáveis pelo controlo, dos titulares de cargos e/ou dos quadros superiores. Esta secção diz respeito às informações obtidas e detidas pela autoridade de regulamentação aquando do registo; às informações a que terceiros têm o direito de aceder, quer junto do agente de registo, quer junto da OSFL; e aos mecanismos destinados a assegurar a actualização regular destas informações.

AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE



	Organizações Sem Fins Lucrativos nacionais (OSFL)	Organizações Sem Fins Lucrativos estrangeiras (OSFL _e)
Contas e auditorias	A Lei n.º 14/2023 exige que as OSFL "disponham de mecanismos de controlo adequados para garantir que todos os fundos sejam devidamente contabilizados e utilizados em conformidade com o objecto e a finalidade das actividades declaradas pela organização" (n.º 4 do art.º 62⁴⁹) e que mantenham essas informações "durante um período de 5 anos" (n.º 4 do art.º 62).⁵⁰ Na prática, algumas OSFL procedem à auditoria financeira da sua actividade, seguindo, por analogia, os requisitos aplicáveis às empresas. Algumas outras Organizações elaboram demonstrações financeiras anuais auditadas quando tal é exigido pelos doadores que financiam a actividade dessa Organização. Por sua vez, as fundações são obrigadas a submeter ao Governo uma cópia dos seus relatórios anuais de contas, e a submeter essas contas a auditoria externa (1 do art.º 13 da Lei n.º 16/2018).	O artigo 9.º do Decreto n.º 55/98 indica que "as ONG estão sujeitas a inspecção ou auditoria fiscal nos precisos termos da legislação fiscal em vigor." Após autorização de instalação, as OSFL_e deverão registar-se na repartição de finanças da respectiva área fiscal, antes do início da sua actividade (n.º 1 do art.º 9 do Decreto n.º 55/98). O n.º 2 do mesmo artigo, remete o regime da fiscalização e auditoria fiscal para a legislação fiscal em vigor. Para efeitos de PBC/FT, a lei estabelece as mesmas obrigações assinaladas nos n.ºs 4 e 5 do art.º 62 da Lei n.º 14/2023. No caso das OSFL_e com natureza de fundação, regem-se também pelo n.º 1 do art.º 13 da Lei n.º 16/2018, nos termos do qual estas OSFL_e são obrigadas a submeter ao Governo uma cópia dos seus relatórios anuais de contas, e a submeter essas contas a auditoria externa.
Publicação de informações financeiras	As fundações são obrigadas a publicar na sua página de <i>internet</i>: o documento de reconhecimento da fundação; a versão actualizada dos seus estatutos; a identificação dos instituidores e a composição actualizada dos órgãos sociais, data de início e termo do mandato; relatórios de gestão, contas e pareceres do órgão fiscal, e relatórios de actividade dos últimos 3 anos; e o relatório anual de auditoria externa (n.º 2 do art.º 13 da Lei n.º 16/2018). Não existe obrigatoriedade de publicação de contas e informações financeiras para as associações e confissões religiosas.	Não exigido pelo Decreto n.º 55/98.
Acompanhamento e Monitoria	Artigo 55 da Lei n.º 14/2023 a seguinte redacção: "A supervisão das instituições financeiras e das entidades não financeiras no âmbito da prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa é exercida pelas seguintes autoridades: ... (h) GIFiM, em relação as entidades não financeiras que não estejam sujeitas a qualquer outra autoridade de supervisão em matéria de prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa." N.º 3 do art.º 62 da Lei n.º 14/2023 a seguinte redacção: "as OSFL devem colocar à disposição do GIFiM e às autoridades judiciais, sempre que solicitadas, pelas vias legais, demonstrações financeiras anuais que incluam uma desagregação pormenorizada das suas receitas e despesas." As OSFL's têm o dever de colaborar com o GIFiM e autoridades judiciais, sempre que solicitados, pelas vias legais, forem requeridos quaisquer elementos relevantes presentes no art.º 62 da Lei n.º 14/2023.	O artigo 55 da Lei n.º 14/2023 a seguinte redacção: "A supervisão das instituições financeiras e das entidades não financeiras no âmbito da prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa é exercida pelas seguintes autoridades: ... (h) GIFiM, em relação às entidades não financeiras que não estejam sujeitas a qualquer outra autoridade de supervisão em matéria de prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa." N.º 3 do art.º 62 da Lei n.º 14/2023 a seguinte redacção: "as OSFL devem colocar à disposição do GIFiM e das autoridades judiciais, sempre que solicitadas, pelas vias legais, demonstrações financeiras anuais que incluam uma desagregação pormenorizada das suas receitas e despesas." As autoridades referem que não dispõem dos recursos necessários para acompanhamento ou monitoria das actividades das OSFL.

⁴⁹ Ver também a alínea c) do artigo 59.º do Decreto 53/2023 sobre CBC/FT.

⁵⁰ Ver também a alínea d) do artigo 59.º do Decreto 53/2023 sobre CBC/FT.



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

	Organizações Sem Fins Lucrativos nacionais (OSFL)	Organizações Sem Fins Lucrativos estrangeiras (OSFL _e)
Verificação e diligência devida	Em termos gerais, a lei não prevê expressamente o controlo das OSFL e/ou o controlo dos membros do seu Conselho de Administração. No entanto, aplica-se algum tipo de controlo às OSFL quando um ou mais dos seus beneficiários efectivos são pessoas politicamente expostas (ver artigos 23 e 24 da Lei n.º 14/2023,); por outro lado, o pacote de pedidos de financiamento da maioria dos doadores estrangeiros e locais exige a apresentação de registos criminais limpos. Em termos específicos, para as OSFL abrangidas pela definição do GAFI: □ O Decreto n.º 53/2023 relativo ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo exige que as OSFL controlem os membros dos seus órgãos sociais e o pessoal com um cargo de responsabilidade (alínea a) do artigo 59.º). O mesmo Decreto exige que as OSFL "apliquem procedimentos para garantir o conhecimento das suas contrapartes financiadoras, incluindo referências profissionais ou projectos anteriores realizados, e o registo das pessoas responsáveis pela sua gestão" (alínea b) do art.º 59); □ O n.º 2 do artigo 59.º do Decreto exige que as OSFL "identifiquem e verifiquem a identidade de todas as pessoas que delas recebam fundos ou recursos a título gratuito", excepto quando "a natureza do projecto ou da actividade torne inviável a identificação individualizada, ou quando a actividade desenvolvida implique um risco reduzido de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo", caso em que devem "proceder à identificação do grupo de beneficiários, bem como das contrapartes ou colaboradores nesse projecto ou actividade" (n.º 3 do artigo 59.º); □ Os critérios de risco reduzido baseiam-se no contexto da actividade, na urgência/necessidade e na localização da acção (n.º 5 do artigo 59.º do decreto); □ O n.º 5 do artigo 59.º do Decreto exige que as OSFL "identifiquem e verifiquem a identidade de todas as pessoas que lhe fornecem fundos ou recursos gratuitos num montante igual ou superior a 50 mil Meticaís" (780 dólares americanos).	
Investigações e informações	A competência para investigações e recolha de informações em matéria de PCBC/FT, reparte-se por um conjunto de entidades, consoante a questão que esteja em causa, e vão desde a Autoridade Tributária (relativamente a movimentos físicos transfronteiriços de moeda estrangeira ou de instrumentos negociáveis ao portador ou o seu registo, art.º 45/7, da Lei n.º 14/2023), e, noutros casos, ao GIFIM, enquanto Supervisor e UIF, ou ainda às autoridades judiciais, coadjuvadas pelo SERNIC. A Lei n.º 14/2023 estabelece que "a autoridade de controlo competente é obrigada a informar o GIFIM sobre as infracções a esta lei e as sanções aplicadas". (n.º 2 do art.º 60).	
Sanções e poderes de correcção	O regime sancionatório para efeitos de PCBC/FT é diferenciado, consoante se trate de contravenções (Direito Administrativo Sancionatório), previstas nos artigos 71 e as da Lei n.º 14/2023, ou de infracções penais, que se encontram repartidas pelo Código Penal e pela Lei n.º 15/2023, de 28 de Agosto. O confisco de bens e a recuperação de activos são regulados pela Lei n.º 13/2020, de 23 de Dezembro. Quanto ao sistema de recursos, existem recursos nos termos da Lei do Contencioso Administrativo (sanções administrativas) e do Código de Processo Penal (infracções penais). Este regime sancionatório aplica-se a todas as OSFL, independentemente de serem nacionais ou estrangeiras. O artigo 10.º da Lei das Associações confere poderes para dissolver uma associação. A lei n.º 14/2023 de 28 de Agosto, exige que "as autoridades de supervisão competentes que detectem a violação das obrigações previstas na presente Lei, devem impor as sanções por violação das medidas de prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa" (n.º 1 do art.º 60).	



AVALIAÇÃO DA ADEQUAÇÃO GERAL DO QUADRO REGULAMENTAR APLICÁVEL

H.1 Criação e registo

154. Como já foi referido, a competência para o reconhecimento jurídico específico (administrativo) das associações é, de acordo com o artigo 5.º da Lei n.º 8/91, da competência do governo (competência delegada no Ministro da Justiça pelo Decreto n.º 21/91, de 3 de Outubro), ou do seu representante na província, quando a actividade da associação se circunscreve ao seu território, competência que, no novo quadro de descentralização em Moçambique, é cometida ao Secretário de Estado na província. As Fundações, após o reconhecimento na CREL, adquirem personalidade jurídica com a sua constituição e registo (art.º 10 da Lei n.º 16/2018, de 28 de Dezembro). O reconhecimento das confissões religiosas é com base na Lei de Bases da Liberdade Religiosa (Lei n.º 4/71, de 21 de Agosto).

155. A CREL do MJACR é o organismo competente para registar as OSFL nacionais; o MJACR é o organismo competente para declarar o estatuto de utilidade pública.

156. A liberdade de associação é garantida pelo artigo 52.º da Constituição da República de Moçambique, que deve, de acordo com o artigo 43.º, ser interpretada e integrada à luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, conforme *acima referido*.

157. O registo das associações devia ser regido por uma notificação e não por um regime de autorização prévia, de modo a que o estatuto jurídico se presuma a partir da recepção da notificação⁵¹. Os procedimentos de registo devem ser simples, claros, não discriminatórios, não onerosos e sem elementos discricionários. Se a lei permitir que as autoridades de registo rejeitem pedidos, devem fazê-lo com base num número limitado de fundamentos jurídicos claros, em conformidade com o direito regional e internacional em matéria de direitos humanos.⁵² O Anexo 2 contém uma análise detalhada da aplicabilidade destes fun-

⁵¹ Ver, Monim Elgak, Osman Hummeida e Amir Suliman (representados pela Federação Internacional dos Direitos Humanos e pela Organização Mundial contra a Tortura) v. Sudão, Comm. N.º 379/09 (2014), § 118 para a estipulação de que o direito à liberdade de associação "engloba o direito de formar e aderir livremente a Organizações". Para anular uma recusa ilegal de registo, ver, Procurador-Geral do Botsuana v. Thuto Rammoge e outros, Tribunal de Recurso do Botsuana (16 de Março de 2016).

⁵² Para mais comentários sobre esta questão, ver Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, Guidelines on Freedom of Association (2015), § 154. No contexto regional africano, ver MARCOLINO MOCO, num comentário ao artigo 1.º da Carta, in Patrícia Jerónimo et alii (coords.), *Comentário Lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, Observatório Lusófono dos Direitos Humanos da Universidade do Minho (OLDHUM) e Direitos Humanos - Centro de Investigação Interdisciplinar (DH-CII), Braga, 2018, pp. 33-33; e Fernando Macedo, num comentário ao artigo 10. 33-39; e FERNANDO MACEDO, NUM COMENTÁRIO AO artigo 10.º da Carta, na mesma obra, pp. 121-130; e PAULINO LUKAMBA: "Liberdade



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

damentos do direito internacional no contexto moçambicano.

158. A nota interpretativa actualizada sobre a Recomendação 8 esclarece que “não está em conformidade com a Recomendação 8 aplicar medidas às OSFL para as proteger dos abusos do FT quando não se enquadram na definição funcional do GAFI de OSFL.”⁵³ Isto significa que o GAFI não recomenda o registo obrigatório de todas as OSFL. O GAFI exclui desta sua recomendação às OSFL sem riscos identificados de financiamento do terrorismo, ou seja, as OSFL que não se dedicam principalmente à angariação de fundos ou ao desembolso de fundos e às OSFL sem activos fungíveis relevantes.

159. Além disso, nem todas as OSFL têm de ser registadas para que um sistema regulamentar seja eficaz. Em muitos ordenamentos jurídicos, uma grande parte das OSFL são pequenas e informais; não dispõem de activos fungíveis; não têm empregados; e podem não ter personalidade jurídica. Desde que não seja identificado qualquer risco específico, é coerente com uma abordagem baseada no risco, com a Constituição de Moçambique e com a liberdade fundamental de associação reconhecida pelo direito internacional, que estas OSFL permaneçam não registadas.

160. Contudo, o GAFI exige que as autoridades competentes adoptem medidas específicas e proporcionais para o subconjunto OSFL identificadas como potencialmente expostas ao risco de abuso do financiamento do terrorismo. Para este efeito, as autoridades devem poder identificar o subconjunto de OSFL susceptíveis de serem abrangidas por uma determinada categoria de risco com base nas suas actividades ou características,⁵⁴ desde que este registo não pressuponha um reconhecimento administrativo e, por conseguinte, uma autorização prévia. Na maior parte dos casos, é suficiente uma simples comunicação ou notificação às autoridades para inclusão no portal da CREL.

161. Por conseguinte, os sistemas regulamentares eficazes devem prever um mecanismo de identificação baseado no risco para exigir que as OSFL potencialmente expostas ao risco se registem, permitindo simultaneamente que as OSFL de baixo risco ou sem risco operem sem se registarem, em conformidade com a protecção constitucional da liberdade de associação. Moçambique tem dois factores de desencadeamento de registo. Em primeiro lugar, todas as OSFL necessitam, como já foi referido, de uma autorização prévia para se estabelecerem antes de iniciarem as suas actividades em Moçambique. Em segundo lugar, qualquer OSFL que pretenda abrir uma conta bancária ou aceder a certas fontes de financiamento deve adquirir personalidade jurídica e registar-se. Isto significa que a maior parte das OSFL formais e de maior risco estão efectivamente registadas. Tal como indicado na alínea b), subalínea i), do ponto 7 da nota interpretativa e no ponto 57 do documento sobre as melhores práticas, “as medidas regulamentares, de auto-regulamentação e de controlo

de associação e sindicatos” in Paulo Pinto de Albuquerque (Org), *Comentário à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e ao Protocolo Adicional*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, pp. 133-151, e bibliografia citada, com uma Introdução do organizador, pp. 575-578.

⁵³ 5(e), Nota interpretativa da Recomendação 8 (GAFI, 2023).

⁵⁴ Grupo de Acção Financeira Internacional, Nota interpretativa da Recomendação 8, parágrafo 3 “*apenas um subconjunto de Organizações Sem Fins Lucrativos pode ser vulnerável a abusos em virtude das suas características ou actividades, tais como o acesso a fontes de financiamento consideráveis, uma presença global que inclui zonas próximas ou expostas a actividades terroristas e operações com utilização intensiva de numerário*”.



interno em vigor nas OSFL, ou outras medidas, podem já dar uma resposta suficiente ao actual risco de FT para as OSFL de um país."

H.2 Registo das Organizações Sem Fins Lucrativos Estrangeiras (OSFLe)

162. Contrariamente às sociedades comerciais (nacionais e estrangeiras) e às OSFL nacionais, as OSFLe não se registam na CREL, mas obtêm uma autorização de criação e de início de actividade junto do MINEC, em conformidade com o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto n.º 55/98, a ser renovada de dois em dois anos, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto em alusão.

163. Como forma de garantir alinhamento com a Constituição da República e com a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (ver anexo 2 para mais pormenores), e também ter a informação de forma consistente, os procedimentos de registo e as bases de dados das organizações nacionais e estrangeiras deviam estar integradas, e conter os mesmos itens que constam do registo da CREL. Uma vez autorizadas pelo MINEC, a informação das OSFLe também poderia ser integrada, oficiosamente, na base de dados da CREL para criar um registo centralizado e procedimentos consistentes.

H.3 Informações sobre as OSFL

164. O registo destina-se a divulgar as OSFL que operam no país e a permitir que as autoridades competentes, os doadores ou o público compreendam o objectivo das OSFL, as suas actividades gerais e as pessoas que controlam a organização. Idealmente, fornecerá igualmente informações que permitam às autoridades identificar OSFL específicas que possam estar "em risco" de financiamento do terrorismo, embora tal dependa da natureza específica dos factores de risco.

165. Em 2023, foi lançada uma nova Plataforma das Entidades Legais pela CREL. A plataforma colecta todos os dados necessários sobre as OSFL, incluindo o nome, o endereço, os dados de contacto, a forma jurídica, os objectivos e as actividades propostas. Recolhe igualmente informações verificadas sobre os potenciais responsáveis pelo controlo, incluindo os fundadores e os titulares de cargos superiores.

166. No entanto, a base de dados é concebida como um registo para entidades empresariais. Por conseguinte, não responde à questão central de quais as OSFL que correspondem à definição do GAFI e que devem estar sujeitas aos requisitos do R8 do GAFI.

167. A lei obriga as pessoas colectivas a actualizarem a informação constante na base de dados, embora não existam mecanismos reguladores para acompanhar ou fazer cumprir esta obrigação. Com a implementação da nova plataforma da CREL, referida anteriormente, e com o acesso das OSFL a esta plataforma, é de esperar uma melhor actualização da informação, nomeadamente devido à obrigação de actualização periódica dos seus dados bancários, o que exige um "Certificado de Registo" emitido pela CREL, bem como, em determinadas situações em que a OSFL necessita de contratar com terceiros, nomeadamente com o Estado. O Decreto-Lei n.º 1/2024, de 8 de Março, Regulamento de Entidades Legais,



também exige actualização em caso de mudança voluntária da sede, conforme estabelecido no seu artigo 26.

168. Os dados sobre as OSFL são conservados numa base de dados separada mantida pelo MINEC.

169. As autoridades competentes podem aceder à base de dados da CREL em tempo real; o mesmo não se pode dizer da base de dados MINEC. Este facto reforça a recomendação expressa nos parágrafos anteriores.

170. A lei de CBC/FT estabelece que as OSFL disponibilizem demonstrações financeiras anuais às autoridades competentes e judiciais quando solicitadas pelos meios legais; que disponham de mecanismos para garantir que todos os fundos são devidamente contabilizados e aplicados; e que mantenham registos que comprovem o acima exposto durante pelo menos cinco anos. Cabe ao supervisor e às autoridades judiciais verificar o cumprimento destes requisitos. Tal justifica-se no contexto de um caso específico e não de forma sistemática e inquisitorial; ou, nos casos em que a OSFL solicita o estatuto de utilidade pública, o que significa que tem de apresentar estes elementos ao Tribunal Administrativo, na sua qualidade de Tribunal de Contas, ou quando pretende celebrar qualquer tipo de contrato com o Estado.

H.4 Acompanhamento e Monitoria das OSFL

171. A nota interpretativa actualizada sobre a recomendação 8 exige que as OSFL "em risco" sejam objecto de "acompanhamento ou monitoria". Esclarece que tal exclui a "supervisão" exigida às instituições financeiras ou às actividades e profissões não financeiras designadas (APNFD). Em vez disso, o objectivo consiste em assegurar que as autoridades tenham acesso a informações que demonstrem que as OSFL geriram bem os seus fundos e os aplicaram nos seus objectivos legais, por outras palavras, que as autoridades saibam o que se passa e não que controlem o que se passa. Estas informações são geralmente fornecidas através de relatórios financeiros e (por vezes) de actividades (descritivos). Estes relatórios podem estar disponíveis para verificação, ser publicados abertamente e/ou apresentados às autoridades quando exigidos pelas vias legais para efeitos de investigação (cf. § supra).

172. O documento de boas práticas esclarece que os termos "acompanhamento ou monitoria" são utilizados para diferenciar estes termos de "supervisão", normalmente utilizados no contexto das instituições financeiras e das sociedades não financeiras designadas ("APNFD")⁵⁵. O objectivo destas medidas consiste em assegurar que as autoridades competentes tenham acesso às informações que lhes permitam verificar a conformidade do uso dos fundos com os objectivos da OSFL. Não se espera que as OSFL sejam entidades declarantes ou obrigadas a efectuar diligências regulares em relação aos doadores, parceiros ou beneficiários, nem que sejam controladas pelas autoridades. Além disso, não é necessário que estas informações sejam apresentadas regularmente às autoridades, desde que estas possam ter acesso a elas, sempre necessitem e os solicitem através dos canais e

⁵⁵

⁷, documento sobre as melhores práticas (GAFI, 2023).



meios legais adequados. Qualquer proposta de correcção das deficiências identificadas no regime de acompanhamento ou monitoria não deve impor medidas que ultrapassem os requisitos estabelecidos pelo GAFI e, ainda assim, ser adequada (eficaz), necessária (ultima ratio, ou intervenção mínima) e racional (eficiente, numa lógica de custo/benefício), como decorre do n.º 2 do artigo 56.º da CRM.

173. Em termos gerais, os requisitos legais são definidos nos quadros seguintes:

- Os respectivos estatutos de cada OSFL (que são naturalmente adequados à dimensão e à natureza da OSFL específica);
- Artigos 157º e ss do Código Civil (aplicável a todas as OSFL);
- Artigos 168º e ss do Código Civil para as associações com personalidade jurídica (registadas);
- Artigos 185º e ss do Código Civil para as fundações;
- Artigos 195º e ss do Código Civil para as associações de facto (OSFL não registadas sem personalidade jurídica).

174. Quanto às obrigações e à responsabilidade dos membros dos órgãos das OSFL para com estas e destas para com terceiros, estas são igualmente definidas nos respectivos estatutos e, na ausência de disposições estatutárias, aplicam-se as regras do mandato, com as necessárias adaptações (artigo 164.º/1 do Código Civil). As pessoas colectivas são civilmente responsáveis pelos actos ou omissões dos seus representantes, mandatários ou prepostos, do mesmo modo que os comitentes são responsáveis pelos actos ou omissões dos seus comissários (artigo 165.º do Código Civil). No que diz respeito às associações de facto e aos comités especiais, ver os artigos 198.º e 200.º do Código Civil no que diz respeito ao cumprimento das obrigações e à responsabilidade das OSFL.

175. Além disso, a Lei n.º 14/2023, de 28 de Agosto obriga as OSFL a apresentar relatórios financeiros pormenorizados ao GIFiM e às autoridades judiciais quando solicitados através dos canais legais; a dispor de mecanismos para garantir que todos os fundos são correctamente contabilizados e aplicados; e a conservar registos para verificar o que precede durante, pelo menos, cinco anos.

H.5 Verificação e diligência devida

176. O n.º 1 do artigo 59.º do Decreto n.º 53/2013, relativo ao combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, impõe às OSFL uma série de requisitos em matéria de verificação e diligência devida do pessoal, dos parceiros e dos beneficiários. Estas medidas integram apenas parcialmente uma abordagem baseada no risco para a diligência devida dos beneficiários (n.º 3 do artigo 59.º), não reflectindo o baixo risco global da maior parte das OSFL em relação ao financiamento do terrorismo e adoptando uma abordagem única. Este artigo é incoerente com o nível de risco identificado na presente avaliação de risco e não está em conformidade com a abordagem baseada no risco exigida pelo GAFI, nem com o requisito constante da Recomendação actualizada 8 segundo o qual as medidas não devem perturbar ou desencorajar as actividades legítimas das OSFL.⁵⁶

⁵⁶ Fora do período de análise do presente relatório, foi adoptada nova legislação incluindo a Lei n.º 3/2024, de 22 de Março, que altera a Lei de CBC/FT, e a Lei n.º 4/2024, de 22 de Março.



H.6 Aplicação de sanções

177. A nota interpretativa afirma que "as autoridades competentes devem poder aplicar sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas às violações cometidas pelas OSFL ou pelas pessoas que actuam em seu nome."⁵⁷. Uma nota de pé-de-página desenvolve este aspecto, indicando que o leque de tais sanções pode incluir o congelamento de contas, a destituição de administradores, multas, a descertificação, a retirada de licenças e o cancelamento do registo. Tal não deve excluir a instauração paralela de processos civis, administrativos ou penais contra as OSFL ou às pessoas que actuam em seu nome, se for caso disso". O documento actualizado sobre as melhores práticas esclarece que os organismos de acompanhamento ou monitoria devem dispor de uma "gama suficiente de sanções que possam ser aplicadas proporcionalmente a violações maiores ou menores dos requisitos".⁵⁸

178. O documento actualizado sobre as melhores práticas acrescenta que "para evitar uma aplicação excessiva de sanções e processos administrativos desproporcionais, as OSFL devem ser devidamente informadas e o Estado de direito e os direitos humanos devem ser respeitados, dando a devida oportunidade de recurso nos termos da legislação processual aplicável".⁵⁹

179. Neste contexto, o regime sancionatório é desagregado, consoante se trate de direito administrativo sancionatório ou de ilícito criminal, pela Lei n.º 14/2023 (LBCFT), nomeadamente no artigo 79.º (Contra-ordenações), artigo 80.º (Coimas). No que diz respeito às infracções penais, estas encontram-se repartidas pelo Código Penal (responsabilidade, artigos 30.º a 34.º), penas principais de dissolução ou de multa (artigos 85.º a 87.º), e penas acessórias de: a) imposição de regras de conduta; b) juramento de bom comportamento; c) proibição temporária do exercício de determinada actividade ou de contratar; d) privação do direito a subsídios, subvenções ou incentivos públicos; ou e) encerramento de estabelecimento (artigos 90.º a 94.º); e pela Lei n.º 15/2023, de 28 de Agosto. O confisco de bens e a recuperação de activos são regulados pela Lei n.º 13/2020, de 23 de Dezembro. Quanto ao sistema de recursos, existem recursos nos termos da Lei do Contencioso Administrativo (sanções administrativas) e do Código de Processo Penal (infracções penais). Naturalmente, este regime sancionatório aplica-se a todas as OSFL, independentemente de serem nacionais ou estrangeiras. Estas medidas são consideradas adequadas.

H.7. Abordagem Baseada no Risco: Visando vulnerabilidades inerentes específicas

180. As OSFL **com operações informais, não rastreáveis e/ou em numerário**: não existe actualmente qualquer mecanismo regulamentar para identificar as OSFL que realizam operações informais, não rastreáveis e/ou em numerário. Não existem medidas legais ou regulamentares para atenuar os riscos potenciais para as OSFL envolvidas nestas actividades.

⁵⁷ 7(iii), Nota interpretativa da Recomendação 8 (GAFI, 2023).

⁵⁸ Parágrafo 65, documento sobre as melhores práticas (GAFI, 2023).

⁵⁹ *Ibid*, parágrafo 68.



181. As OSFL **com donativos estrangeiros ou ligações ao estrangeiro**: as OSFL estão sujeitas a regulamentos adicionais ao abrigo do n.º Decreto 55/98, de 13 Outubro. Além disso, as transacções com o estrangeiro são devidamente verificadas pelo Banco de Moçambique e pelas instituições financeiras nacionais. Uma grande parte do financiamento das OSFL provém de fontes estrangeiras. Todo o financiamento estrangeiro é considerado de alto risco, mesmo que provenha de fontes de risco muito baixo, como, por exemplo, da USAID ou da UE. Não é feita qualquer distinção entre as diferentes fontes ou tipos de financiamento estrangeiro e não existe qualquer mecanismo para identificar a fonte de financiamento estrangeiro ou a natureza de uma ligação estrangeira que seja particularmente arriscada.

182. As OSFL **que operam em zonas de alto risco ou nas suas imediações**: as OSFL nacionais não eram obrigadas a fornecer informações pormenorizadas sobre a sua localização aquando do registo. A recolha deste tipo de informação já está incluída na nova plataforma de registo e deve ser sistematicamente actualizada e pode ser consultada pelas autoridades de acompanhamento ou monitoria e judiciais. No entanto, esta informação apenas identifica a localização da sede da OSFL e não a localização das suas actividades. Não existem medidas normativas destinadas a atenuar os riscos potenciais para as OSFL que operam em zonas de alto risco.

183. As OSFL são obrigadas a declarar as zonas geográficas em que operam e a apresentar relatórios anuais de actividade. No entanto, as autoridades afirmam que estas medidas não são efectivamente aplicadas e que, mesmo que fossem aplicadas, as autoridades não dispõem dos recursos ou da capacidade para monitorar as OSFL que podem estar a operar em zonas de alto risco.

184. **Organizações humanitárias e de caridade**: no contexto de Moçambique, é necessário compreender melhor as características específicas das OSFL que fazem parte deste grupo e que podem ser vulneráveis. As OSFL são obrigadas a fornecer informações pormenorizadas sobre as suas actividades aquando do registo. No entanto, não existe nenhum mecanismo conhecido para assinalar as OSFL com actividades humanitárias ou caritativas no momento do registo, ou para o acompanhamento contínuo dessas Organizações; ou para identificar as OSFL que possam iniciar essas actividades após o registo.

185. O anexo ao Decreto 53/2023 relativo ao CBC/FT estabelece sete factores que são indicadores de uma potencial suspeita de utilização de OSFL em casos de BC/FT (Anexo II, secção V(9)), que se enquadram na definição do GAFI, e em que se verifica que:

- A natureza, a frequência ou o montante das operações não são coerentes com a dimensão da organização, os seus objectivos e/ou as suas actividades conhecidas;
- A frequência e o montante das transacções aumentam subitamente;
- A organização mantém fundos avultados na sua conta bancária durante longos períodos de tempo;
- A organização apenas recolhe contribuições de pessoas ou entidades não residentes em Moçambique;
- A organização parece dispor de poucos ou nenhuns recursos humanos e logísti-



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

cos afectados à sua actividade;

- Os representantes da organização não são residentes em Moçambique, nomeadamente quando são transferidas somas avultadas para o país de residência desses representantes; ou
- A organização tem algum tipo de ligação com países ou jurisdições publicamente reconhecidos como locais de produção/tráfico de droga, como tendo elevados níveis de corrupção, como plataformas de branqueamento de capitais, como promovendo ou apoiando o terrorismo ou como promovendo ou apoiando a proliferação de armas de destruição maciça.

186. O indicador da alínea a) diz respeito, em parte, ao terceiro tipo dos riscos inerentes ("OSFL que operam em zonas de alto risco ou nas suas imediações"). Os indicadores das alíneas d), e) e g) são relevantes para o segundo e terceiro tipos de riscos inerentes ("OSFL com donativos estrangeiros ou ligações estrangeiras").

187. Estes indicadores evidenciam uma abordagem baseada no risco, embora os indicadores específicos estejam apenas parcialmente correlacionados com os riscos inerentes identificados no processo de avaliação do risco.

H.8 Recomendações

188. Embora tenham sido identificadas algumas deficiências residuais no sistema jurídico e regulamentar, estas devem ser entendidas no contexto geral de um baixo risco de financiamento do terrorismo para as OSFL em Moçambique.

189. Num contexto de baixo risco, as medidas de atenuação eficazes não são necessariamente regulamentares. A nota interpretativa da Recomendação 8 afirma o seguinte:

"Existe um leque variado de abordagens para identificar, prevenir e combater a utilização abusiva das OSFL para efeitos de financiamento do terrorismo. **No que diz respeito às OSFL identificadas como apresentando um risco reduzido de utilização abusiva do FT, os países podem centrar-se apenas na realização de acções de sensibilização em matéria de financiamento do terrorismo e podem decidir abster-se de tomar medidas adicionais de mitigação.**"⁶⁰

190. A análise da adequação das medidas de sensibilização e as recomendações para a sua melhoria são apresentadas na secção a seguir. As recomendações que se seguem são sugeridas como parte de um pacote global de medidas que têm a sensibilização no seu centro.

191. Recomenda-se que a regulamentação das OSFL seja harmonizada em conformidade com as normas internacionais estabelecidas para o registo destas organizações. Tal asseguraria um processo de registo e de divulgação mais adequado e racional, em conformidade com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) e o Conselho da União Europeia (ver Anexo 2 para mais pormenores). Nesta base, as OSFL devem seguir os mesmos procedimentos de registo que as OSFL nacionais e as empresas com fins lu-

60

7, Nota interpretativa da Recomendação 8 (GAFI, 2023).



crativos (nacionais e estrangeiras), adaptados às suas características específicas. Após a obtenção da autorização de funcionamento no país, concedida pelo MINEC, as OSFL que pretendam exercer a sua actividade por um período superior a um ano em Moçambique devem estabelecer uma representação permanente e cumprir a legislação local relativa ao registo de pessoas colectivas, conforme estabelecido no Código Comercial (artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 1/2022) e no Regulamento do Registo de Pessoas Colectivas (artigos 11.º, 12.º e 63.º do Decreto-Lei n.º 1/2024, de 3 de Maio).

192. Recomenda-se a introdução de um sistema formal para identificar as OSFL susceptíveis de correrem um maior risco de abuso do financiamento do terrorismo, através da CREL e o MINEC (e possivelmente também o Banco de Moçambique).

193. Como primeira fase deste processo, o formulário de registo *online* da CREL deve incluir um campo com categorias de actividade para que, no processo de registo, as OSFL façam uma auto-identificação de acordo com a(s) sua(s) característica(s) de actividade. Estas categorias podem ser definidas em colaboração com as OSFL, e podem incluir as seguintes:

- Humanitárias (organizações cujo objectivo principal é prestar assistência financeira ou material a indivíduos ou comunidades necessitadas, geralmente em situações de emergência ou de pobreza);
- Religiosas (grupos ou organizações que se concentram na prática ou promoção de crenças religiosas e actividades conexas, tais como serviços religiosos, educação teológica e assistência espiritual);
- Caritativas (grupos ou organizações dedicadas à realização de obras de caridade ou de beneficência em prol da comunidade, incluindo a construção e manutenção de instalações públicas, programas de assistência social e projectos de desenvolvimento comunitário);
- Culturais (grupos ou organizações que se dedicam à promoção, preservação e divulgação de práticas culturais, tradições, arte e património cultural de uma comunidade ou sociedade);
- Desportivas (grupos ou organizações que têm como objectivo promover e desenvolver actividades desportivas, como organização de competições, treino de atletas, promoção de eventos desportivos, educação física, inclusão social por meio do desporto, entre outras);
- Advocacia e pesquisa (grupos ou organizações que se dedicam à advocacia em defesa dos direitos humanos, boa governação e pesquisa).

194. Para efeitos de actualização, a Lei n.º 1/2024 de 8 de Março, exige que as OSFL informem a CREL de quaisquer alterações à informação constante da base de dados, o que incluiria alterações a esta categorização/classificação.

195. Numa segunda fase, sempre que possível, a base de dados CREL deve incluir indicadores para identificar as OSFL que estão "em risco" de financiamento do terrorismo. Um conjunto de hipóteses deve ser acrescentado ao campo de objectivos do registo, permitindo ao operador avaliar se correspondem à definição do GAFI e acender a "luz amarela".



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

Actualmente, esta hipótese deve abranger:

- As OSFL que operam em zonas de maior risco;
- As OSFL com pessoas que controlam ou pessoal-chave de jurisdições de risco mais elevado. Isto pode estar também na base de dados da CREL;
- As OSFL que recebem financiamento estrangeiro, nomeadamente de jurisdições de alto risco (para a CREL); ou que são originárias de jurisdições de alto risco (para o MINEC); e
- OSFL de carácter caritativo e humanitário;
- Estas sinalizações (luz amarela) devem ser adaptadas para reflectir a evolução do conhecimento ou dos riscos.

196. O objectivo destas medidas consiste em identificar quais as OSFL que devem receber mais orientações e apoio. Estes indicadores deveriam poder ser alterados à medida que a compreensão do risco de FT nas OSFL aperfeiçoa ou se altera.

197. Como forma de encorajar que mais associações se registem, o processo de registo das associações deve ser regido por uma notificação e não por um regime de autorização prévia, de modo a que o estatuto jurídico se presuma a partir da recepção da notificação⁶¹. Os procedimentos de registo devem ser simples, claros, não discriminatórios, não onerosos e sem elementos discricionários. Se a lei permitir que as autoridades de registo rejeitem pedidos, devem fazê-lo com base num número limitado de fundamentos jurídicos claros, em conformidade com o direito regional e internacional em matéria de direitos humanos⁶². O Anexo 2 contém uma análise detalhada da aplicabilidade destes fundamentos do direito internacional no contexto moçambicano. Para tal, a CREL e o MINEC devem rever as informações que solicitam no momento do registo (autorização para as OSFL), bem como as informações armazenadas na(s) sua(s) base(s) de dados.

198. A falta de informações precisas sobre as actividades das OSFL limita a transparência e a responsabilização do sector e impede o acompanhamento ou monitoria das OSFL abrangidas pela definição do GAFI, particularmente as de maior risco. Trata-se de uma deficiência estratégica fundamental. A resolução desta deficiência tem implicações em termos de recursos, operacionais e de direitos humanos que ultrapassam o âmbito do presente relatório.

199. Em resposta a esta deficiência, atenção deve ser dada a:

- O sistema de acompanhamento e monitoria deve ser proporcional ao nível de ris-

⁶¹ Ver, Monim Elgak, Osman Hummeida e Amir Suliman (representados pela Federação Internacional dos Direitos Humanos e pela Organização Mundial contra a Tortura) v. Sudão, Comm. N.º 379/09 (2014), § 118 para a estipulação de que o direito à liberdade de associação "engloba o direito de formar e aderir livremente a Organizações". Para anular uma recusa ilegal de registo, ver, Procurador-Geral do Botsuana v. Thuto Rammoge e outros, Tribunal de Recurso do Botsuana (16 de Março de 2016).

⁶² Para mais comentários sobre esta questão, ver Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, Guidelines on Freedom of Association (2015), § 154. No contexto regional africano, ver MARCOLINO MOCO, num comentário ao artigo 1.º da Carta, in Patrícia Jerónimo et alii (coords.), *Comentário Lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, Observatório Lusófono dos Direitos Humanos da Universidade do Minho (OLDHUM) e Direitos Humanos - Centro de Investigação Interdisciplinar (DH-CII), Braga, 2018, pp. 33-33; e Fernando Macedo, num comentário ao artigo 10.º da Carta, na mesma obra, pp. 121-130; e PAULO LUKAMBA: "Liberdade de associação e sindicatos" in Paulo Pinto de Albuquerque (Org), *Comentário à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e ao Protocolo Adicional*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, pp. 133-151, e bibliografia citada, com uma Introdução do organizador, pp. 575-578.



co: "Uma abordagem única seria incompatível com a aplicação correcta de uma abordagem baseada no risco, tal como estipulado na Recomendação 1 das normas do GAFI".

- Não é necessário introduzir um sistema regulamentar para todas as OSFL apenas para efeitos do FT: "É igualmente possível que as medidas regulamentares e de auto-regulamentação existentes e as medidas de controlo interno conexas em vigor nas OSFL, ou outras medidas, possam já abordar suficientemente o actual risco de financiamento do terrorismo para as OSFL de um país"⁶³.

200. Recomenda-se, por conseguinte, a criação de um grupo de trabalho multisectorial, incluindo supervisores, autoridades responsáveis pela aplicação da lei, sociedade civil e doadores, para estudar medidas práticas destinadas a melhorar a transparência e a responsabilização no sector, sem perturbar ou desencorajar indevidamente as actividades legítimas das OSFL. Estas medidas deverão garantir que as informações sobre os objectivos e as actividades das OSFL abrangidas pela definição do GAFI, a identidade dos controladores, dos quadros superiores e dos directores, bem como as informações financeiras de base, estejam, em certos casos, à disposição do público. O documento sobre as melhores práticas (GAFI, 2023) deve ser consultado, uma vez que apresenta numerosos exemplos de medidas adoptadas pelas OSFL para melhorar a transparência.

201. O grupo de trabalho multisectorial deve desenvolver e considerar propostas para garantir a transparência e a responsabilização no sector, incluindo mecanismos para garantir o acompanhamento e monitoria. Recomenda-se que o GIFiM continue a ser uma agência técnica centrada na luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e, não, com questões específicas de acompanhamento e monitoria de OSFL. Poderá, por exemplo, ser considerado um modelo híbrido ou sectorial, com uma OSFL habilitada a incentivar e monitorar normas mais elevadas de transparência. Por exemplo, poderia ser criada uma confederação de OSFL e ser-lhe-ia concedido o estatuto de utilidade pública, conferido estatuto jurídico e atribuído poderes de regulação e acompanhamento. A Ordem dos Advogados de Moçambique pode ser um modelo.

202. A fim de melhorar a transparência, tanto a CREL, como o MINEC, devem desenvolver um conjunto de informação mínima financeira e de actividades e fornecer orientações sobre a forma como essa informação deve ser utilizada. Devem trabalhar com os parceiros para aumentar a consciencialização sobre estes assuntos. Qualquer que seja a monitoria introduzida, esta deve ser incidental e não sistemática. Isto significa que as informações devem estar disponíveis para uma eventual verificação pelas autoridades de acompanhamento, mediante pedido, mas não têm necessariamente de ser apresentadas a uma única entidade nem por todas as OSFL, com a excepção específica das OSFL com estatuto de utilidade pública ou que celebram contratos com o Estado.

203. Reconhece-se que o anexo do Decreto n.º 55/2013, relativo à luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo exige que sejam fornecidas orientações às entidades declarantes sobre potenciais actividades suspeitas. O GIFiM deveria

⁶³ *Ibid*, 7(a)(i)



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

publicar uma actualização formal destas orientações a fim de reflectir o conhecimento mais recente sobre os riscos potenciais de FT que algumas OSFL enfrentam. Deve reafirmar, simultaneamente, que as OSFL estão expostas a diferentes graus de risco de abuso de TF em virtude dos seus tipos, actividades ou características e que a maioria pode representar um risco reduzido.

204. O artigo n.º 7 do art.º 62 da Lei n.º 14/2023, de 28 de Agosto, exige que qualquer contribuição financeira para uma OSFL num valor igual ou superior a 250.000 Meticais (US\$4000) seja efectuada por transferência bancária para uma conta aberta em nome da organização ou por cheque. O GAFI exige que os países tomem medidas para encorajar o uso de transacções financeiras formais, mas não exige que tais medidas sejam obrigatórias. A imposição de tais regulamentos a todas as transacções acima de um determinado nível não é coerente com os requisitos do GAFI de que as medidas sejam focalizadas, proporcionadas ou baseadas no risco, pelo que esta cláusula deve ser substancialmente revista ou suprimida. Devem ser adoptadas medidas de sensibilização para incentivar as associações sem fins lucrativos a utilizar os canais financeiros formais.

205. **Verificação e diligência devida.** Tal como supra referido, o artigo 59.º do Decreto n.º 53/2013, da Lei de CBC/FT, impõe às OSFL um certo número de requisitos em matéria de verificação e diligência devida do pessoal, dos parceiros e dos beneficiários, que são incoerentes com o nível de risco identificado na presente avaliação do risco e não estão em conformidade com a abordagem baseada no risco exigida pelo GAFI, nem com o requisito da Recomendação n.º 8 actualizada, segundo a qual as medidas não devem perturbar ou desencorajar as actividades legítimas das OSFL. Recomenda-se que este artigo seja substancialmente revisto ou suprimido.

206. Recomenda-se o melhoramento dos mecanismos de colaboração e de partilha de informação entre as entidades reguladoras. O GIFiM deve estabelecer um comité multisectorial permanente para considerar o desenvolvimento e implementação de políticas relacionadas com o financiamento do terrorismo no sector das OSFL. O comité incluiria representantes do governo, do sector das OSFL e do sector financeiro. Os principais doadores e instituições financeiras poderiam ser convidados como observadores. O comité supervisionará a implementação das recomendações deste relatório, desenvolvendo e refinando a recomendação, conforme achar adequado; identificar e rever quaisquer desenvolvimentos significativos que possam ter impacto nas políticas para garantir a integridade financeira do sector, tais como novos casos, orientações ou análises; e coordenar todas iniciativas e medidas relacionadas com a redução do risco do FT para as OSFL.



I. POLÍTICAS, DIVULGAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO

1.1 Avaliação da Adequação Geral das Políticas e das Acções de Sensibilização

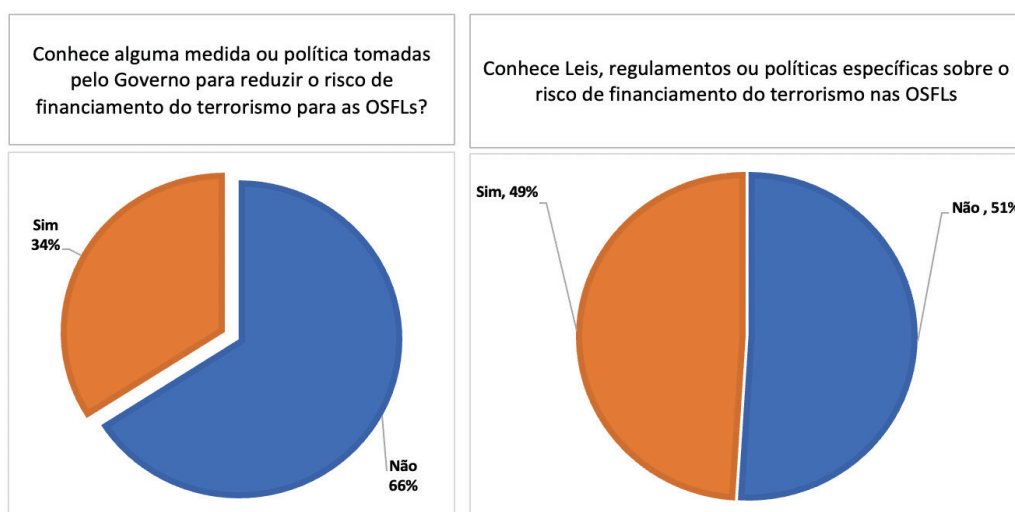
207. MJACR o MINEC e o GIFiM não comunicaram quaisquer programas de sensibilização para as OSFL.

208. O MINEC informou que partia do princípio de que todas as OSFL utilizavam canais financeiros formais.

209. O n.º 7 do artigo 62.º da CBC/FT estabelece que "os donativos ou outras contribuições financeiras a OSFL de valor igual ou superior a 250.000 meticais devem ser efectuados por transferência bancária para uma conta aberta em nome da organização ou por cheque, nos termos a regulamentar".

210. O inquérito realizado junto das OSFL interrogou-as sobre o seu conhecimento das medidas governamentais em matéria de CBC/FT e das medidas internas de governação e de gestão susceptíveis de ajudar a prevenir o financiamento do terrorismo na sua organização. Cerca de 1/3 (34%) das OSFL entrevistadas afirmaram ter conhecimento de alguma medida ou política governamental destinada a impedir a utilização das OSFL como veículo para o financiamento do terrorismo e pouco mais de metade da amostra afirmou ter conhecimento de alguma legislação em matéria de CBC/FT.

Figura 24: Tem conhecimento de quaisquer medidas ou políticas governamentais destinadas a impedir a utilização das associações sem fins lucrativos como veículo de financiamento do terrorismo?



211. O Parlamento Moçambicano aprovou Lei n.º 14/2023, de 28 de Agosto, e o Decreto 53/2023, de 31 de Agosto, relativos ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Ambas as disposições legislativas envolveram a participação de OSFL.



212. As medidas políticas e de sensibilização são consideradas inadequadas.

1.2. Abordagem Baseada no Risco: Visando Vulnerabilidades Inerentes Específicas

213. Não existe uma sensibilização específica ou orientada para o risco das OSFL serem utilizadas para o Financiamento do Terrorismo, nem uma colaboração com as Organizações profissionais nacionais para desenvolver as melhores práticas para atenuar os potenciais riscos de BC/FT.

1.3. Recomendações

214. Torna-se necessário o desenvolvimento um programa de sensibilização abrangente, sustentado e orientado para aumentar a consciência dos riscos potenciais de FT no sector das OSFL. As autoridades governamentais competentes devem colaborar com as OSFL para desenvolver e aperfeiçoar as melhores práticas para minimizar os riscos e apoiar as OSFL na sua aplicação. O processo de trabalho de avaliação de risco do sector é um bom exemplo de trabalho conjunto entre as partes.

215. No contexto de sensibilização, as acções devem ser desenvolvidas pelo MJACR, pelo MINEC e pelo GIFiM, em concertação com as entidades representativas do sector das OSFL com os doadores. O desenvolvimento e a execução das acções de sensibilização podem ser levados a cabo por qualquer uma destas organizações ou por uma combinação das mesmas. Nada obsta a que a solução seja a criação de uma Confederação das OSFL que se encarregue desta matéria, no pressuposto e para os efeitos acima referidos em matéria de auto-regulação. Independentemente da abordagem, devem ser desenvolvidos procedimentos para assegurar a coordenação dos objectivos e da aplicação.

216. Existe uma vasta gama de medidas de sensibilização. As partes interessadas enumeradas no parágrafo anterior devem elaborar e executar um programa de sensibilização pormenorizado. O programa deve abranger uma série de tópicos relevantes e específicos sobre FT para um público alargado. Deve incluir:

- Programas gerais de sensibilização destinados aos doadores e ao público sobre questões relacionadas com o FT e que indiquem onde se pode obter mais aconselhamento;
- Aconselhamento geral e/ou formação para as OSFL sobre as melhores práticas, incluindo a forma de identificar possíveis financiamentos do FT e de determinar se a sua OSFL está sujeita a um risco mais elevado;
- Aconselhamento, orientação e/ou formação específicos para as OSFL de alto risco, fornecendo explicações pormenorizadas sobre as obrigações jurídicas e orientações sobre as melhores práticas em questões fundamentais como governação, finanças, gestão de projectos, gestão de riscos e diligência devida;
- Socialização do relatório de avaliação do risco e das suas principais conclusões junto das partes interessadas do Governo e das OSFL do sector privado.

217. As partes interessadas devem consultar as melhores práticas pormenorizadas constantes do documento de boas práticas "*Combating the Terrorist Financing Abuse of Non-Profit Organisation*" (GAFI, Paris 2023).



J. MEDIDAS PARA AS OSFL'S

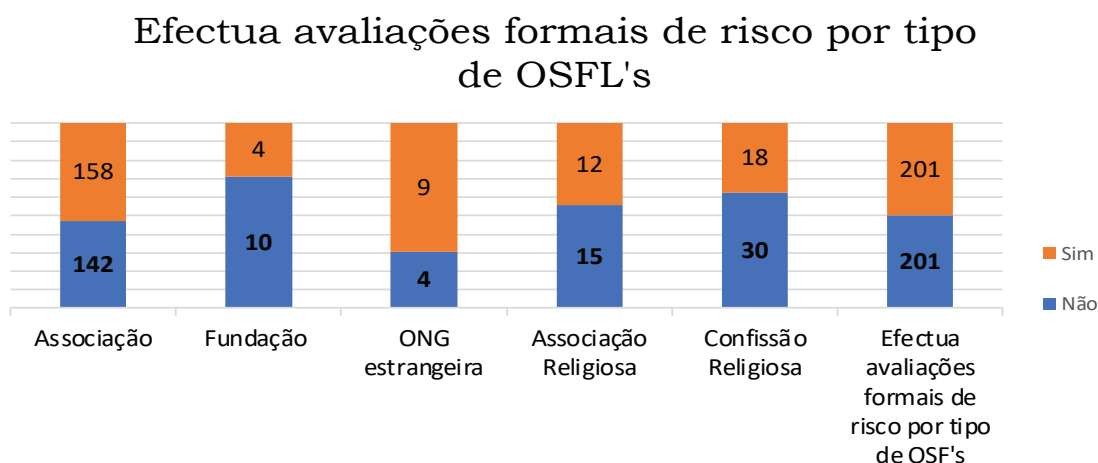
J.1 Avaliação da Adequação Geral das Medidas de Auto-regulação

218. A nota interpretativa revista da Recomendação 8 indica que as medidas de auto-regulação e de governação e gestão internas conexas em vigor nas OSFL devem igualmente ser consideradas como parte de um país que dispõe de medidas específicas, proporcionais e baseadas no risco para fazer face aos riscos identificados de FT, em conformidade com a abordagem baseada no risco.

219. O inquérito às OSFL pediu a estas Organizações que indicassem as melhores práticas relevantes para a redução dos riscos de FT.

220. Metade das OSFL entrevistadas declarou que efectua algum tipo de avaliação formal de risco. Entre estas, destacam-se as OSFL (69%), seguidas das associações em geral (53%) e das associações religiosas (44%) que efectuam uma avaliação formal de risco.

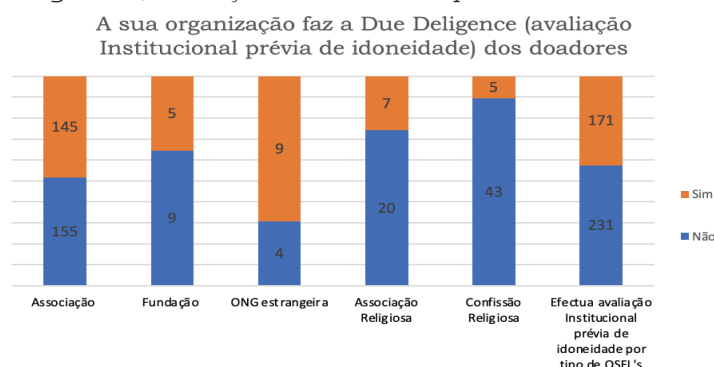
Figura 25: As associações sem fins lucrativos efectuam uma avaliação formal dos riscos por tipo de associação sem fins lucrativos



221. Muitas das organizações entrevistadas (43%) referiram também ter efectuado uma avaliação institucional prévia da idoneidade das instituições das quais receberam donativos. Este facto foi referido sobretudo por OSFL (69%), associações (48%), fundações (36%) e, em menor escala, por associações religiosas (26%) e confissões religiosas (10%).

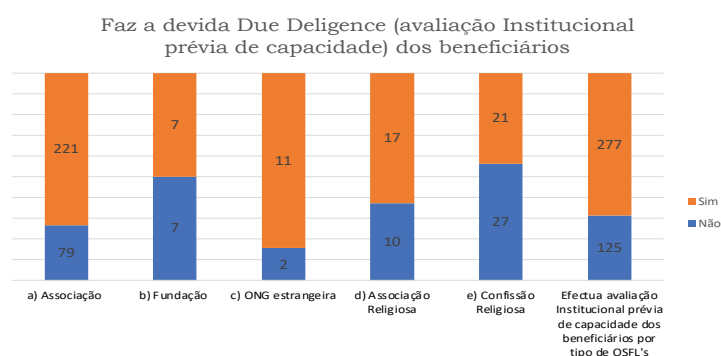
AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

Figura 26: Due Diligence (avaliação institucional prévia da idoneidade) dos doadores



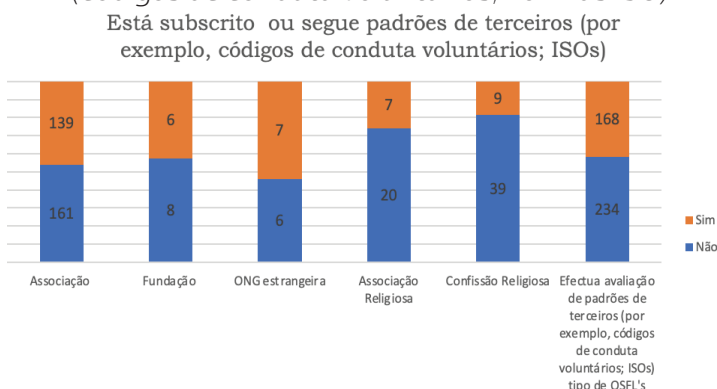
222. A maioria (69%) dos inquiridos efectua alguma forma de "diligência devida" (avaliação institucional prévia da adequação) relativamente aos seus beneficiários. As OSFLs são as que têm maior probabilidade de efectuar as devidas diligências (85%), seguidas das associações (74%), das associações religiosas (63%), das fundações (50%) e das confissões religiosas (44%).

Figura 27: Due Diligence (avaliação institucional prévia da idoneidade) dos beneficiários



223. Um número consideravelmente elevado (168 em 402) indicou que subscrevia ou seguia normas de terceiros reconhecidas internacionalmente ou normas a nível da sociedade civil. Por exemplo, códigos de auto-regulação da sociedade civil, códigos de conduta voluntários, normas ISO. Este facto foi referido principalmente por OSFLs (54%), associações (46%), fundações (43%) e, em menor medida, por associações religiosas (26%) e confissões religiosas (19%).

Figura 28: As associações sem fins lucrativos subscrevem ou seguem normas de terceiros (códigos de conduta voluntários; normas ISO)





224. O Movimento de Defesa do Direito à Liberdade de Associação tem realizado acções de formação nesta área para os seus associados (organizações de âmbito nacional) e criou um *site* onde pode encontrar legislação relevante e actualizada sobre esta matéria.

J.2 Apreciação da Adequação Geral das Medidas das OSFL

225. O inquérito a 402 OSFL reflectiu os elevados níveis de boas práticas entre as OSFL moçambicanas. É de notar que as associações inquiridas estavam desproporcionadamente representadas (em maior número).

226. Um elemento marcante das respostas ao inquérito foi o facto de as OSFL serem as que mais provavelmente aplicaram as melhores práticas em todas as medidas, com uma maioria a aplicar cada uma das quatro melhores práticas. Em contrapartida, as associações e confissões religiosas registaram o nível mais baixo de boas práticas em relação às quatro boas práticas avaliadas.

227. Em geral, as medidas adoptadas pelas OSFL em Moçambique são susceptíveis de contribuir significativamente para atenuar os riscos de serem utilizadas para o financiamento do BC/FT, especialmente entre as OSFL mais formais e estrangeiras. A contribuição é menor no caso das associações religiosas e confissões religiosas. Não dispomos de dados sobre as OSFL informais (não constituídas em sociedade), embora seja provável que o seu risco seja menor, tendo em conta os condicionalismos a que estão sujeitas, nomeadamente em termos de operações bancárias. Não dispomos de dados para avaliar se existem diferenças significativas na aplicação das melhores práticas nas diferentes regiões.

J.3 Recomendações

228. Na secção VIII (acima) recomendam-se programas de divulgação, que seriam o principal mecanismo para melhorar a implementação das melhores práticas entre as OSFL em Moçambique.

229. Existe a necessidade das autoridades Governamentais e dos doadores explorarem oportunidades de trabalhar com as OSFL para desenvolver e aplicar as melhores práticas, com especial incidência na minimização dos riscos identificados para um subconjunto de OSFL, incluindo incentivar a reactivação de um mecanismo de auto-regulação que havia sido promovido em 2015/16 e que, neste momento, se torna relevante para o sector.



K. POLÍTICA DE REAVALIAÇÃO

230. A metodologia do GAFI estabelece que:

"8.1 Os países devem...:

(d) reavaliar periodicamente o sector, analisando as novas informações sobre as potenciais vulnerabilidades do sector às actividades terroristas, a fim de assegurar a aplicação eficaz das medidas".

231. De acordo com a CBC/FT, as autoridades de acompanhamento ou monitoria devem assegurar o cumprimento das medidas de prevenção e combate ao BC/FT, reavaliando periodicamente o sector ou sectores pelos quais são responsáveis. Além disso, devem participar na avaliação de risco nacional, efectuar uma avaliação de risco sectorial e estabelecer critérios de idoneidade e reputação das instituições financeiras e não financeiras. São também responsáveis pelo acompanhamento ou monitoria destas instituições, pela emissão de orientações de cumprimento, pela instauração de processos de coordenação, pela cooperação com outras autoridades, pela elaboração de normas para a comunicação de transacções suspeitas, entre outras medidas. As autoridades devem manter estatísticas das acções empreendidas e exigir a apresentação de informações para avaliar os requisitos de prevenção e combate ao BC/FT (ver, entre outros, os artigos 56.º, 57.º, especialmente os números 4 e 6, 59.º do referido DL/FT).

Em conformidade com as melhores práticas identificadas pelo GAFI, qualquer avaliação futura deverá incluir:

Envolvimento das OSFL: "É essencial que os esforços para identificar as OSFL e avaliar o risco de BC/FT incluam a participação destas organizações. É importante assegurar a participação de uma amostra representativa de OSFL no processo de avaliação do risco, tendo em conta factores, como a dimensão das entidades, a capacidade organizativa, a natureza das operações e a diversidade dos participantes, bem como, se for caso disso, representantes que tenham um conhecimento fiável das OSFL não registadas ou não autorizadas"⁶⁴;

Clareza na definição de OSFL: É essencial que próximas avaliações iniciem com uma definição clara do conceito de OSFL de modo a que a população e a amostragem sejam definidas de forma mais ajustada à realidade do contexto que se pretende analisar;

Adaptação a novos desafios: Embora esta avaliação do risco tenha utilizado uma metodologia adequada, "a natureza evolutiva das ameaças e vulnerabilidades do FT significa que

64

32, Documento sobre as melhores práticas (GAFI, 2023).



as fontes de informação pertinentes que os países terão de consultar para avaliar o risco de FT enfrentado pelas OSFL nacionais podem mudar com o tempo. Uma parte importante da actualização de qualquer avaliação do risco de FT enfrentado pelas OSFL consistirá em analisar criticamente a abordagem adoptada e em identificar os domínios em que a abordagem poderá ser melhorada da próxima vez (por exemplo, identificando os pontos cegos, os domínios em que são necessárias mais informações e as OSFL que possam ter sido indevidamente afectadas), reconhecendo que algumas jurisdições poderão ter de adoptar uma abordagem faseada. As actualizações dos riscos podem centrar-se em ameaças ou subsectores específicos e/ou no desenvolvimento de indicadores de risco."⁶⁵

Publicação: para "aumentar a compreensão global do risco e ajudar as partes interessadas, incluindo as autoridades, as OSFL, as instituições financeiras e os doadores, a identificar, avaliar e compreender as suas vulnerabilidades."⁶⁶

⁶⁵ *Ibid*, 38.

⁶⁶ *Ibid*, 23.



ANEXOS

Anexo 1: GAFI Recomendação 8 sobre as Organizações Sem Fins Lucrativos

8. Organizações Sem Fins Lucrativos

Os países devem analisar a adequação das leis e regulamentos relativos às Organizações Sem Fins Lucrativos que o país identificou como vulneráveis ao abuso do financiamento do terrorismo. Os países devem aplicar medidas específicas e proporcionadas, em conformidade com a abordagem baseada no risco, a essas Organizações Sem Fins Lucrativos, a fim de as proteger contra o abuso do financiamento do terrorismo, nomeadamente:

- (a) Por organizações terroristas que se fazem passar por entidades legítimas;*
- (b) Explorando entidades legítimas como canais de financiamento do terrorismo, nomeadamente para escapar a medidas de congelamento de bens; e*
- (c) Dissimulando ou ocultando o desvio clandestino de fundos destinados a fins legítimos para organizações terroristas.*

Extracto das **Recomendações do GAFI**: Normas Internacionais sobre o combate ao Branqueamento de Capitais e financiamento de terrorismo e proliferação (GAFI, Junho de 2016).

A *Metodologia para Avaliar o Cumprimento Técnico das Recomendações do GAFI e a Eficácia dos Sistemas de CBC/FT* (GAFI (2013)) fornece orientações aos avaliadores sobre a avaliação do cumprimento da R8. Estabelece as questões a que os avaliadores procurarão responder no processo de avaliação mútua. A metodologia para a Recomendação 8 é a seguinte:

Adopção de uma abordagem baseada no risco

8.1 Os países devem:

- (a) Sem prejuízo dos requisitos da Recomendação 1, uma vez que nem todas as Organizações Sem Fins Lucrativos são intrinsecamente de alto risco (e algumas podem representar pouco ou nenhum risco), identificar o subconjunto de organizações abrangidas pela definição de Organização Sem Fins Lucrativos do GAFI e utilizar todas as fontes de informação relevantes, a fim de identificar as características e os tipos de Organizações Sem Fins Lucrativos que, em virtude das suas actividades ou características, são susceptíveis de correr o risco de abuso do financiamento do terrorismo;
- (b) Identificar a natureza das ameaças que as entidades terroristas representam para as Organizações Sem Fins Lucrativos que estão em risco, bem como a forma



- como os actores terroristas utilizam essas Organizações Sem Fins Lucrativos;
- (c) Rever a adequação das medidas, incluindo as disposições legislativas e regulamentares, relacionadas com o subconjunto do sector das Organizações Sem Fins Lucrativos que podem ser utilizadas abusivamente para o apoio ao financiamento do terrorismo, a fim de poder tomar medidas proporcionadas e eficazes para fazer face aos riscos identificados; e
 - (d) Reavaliar periodicamente o sector, analisando as novas informações sobre as potenciais vulnerabilidades do sector às actividades terroristas, a fim de assegurar a aplicação eficaz das medidas.

Sensibilização contínua para as questões relacionadas com o financiamento do terrorismo

8.2 Os países devem:

- (a) *Ter políticas claras para promover a responsabilização, a integridade e a confiança do público na administração e gestão das Organizações Sem Fins Lucrativos;*
- (b) *Incentivar e realizar programas de sensibilização e de educação para aumentar e aprofundar a consciencialização das Organizações Sem Fins Lucrativos, bem como da comunidade de doadores, sobre as vulnerabilidades potenciais das Organizações Sem Fins Lucrativos face aos abusos e aos riscos de financiamento do terrorismo, bem como sobre as medidas que as Organizações Sem Fins Lucrativos podem tomar para se protegerem contra esses abusos;*
- (c) *Trabalhar com as Organizações Sem Fins Lucrativos para desenvolver e aperfeiçoar as melhores práticas para fazer face aos riscos e às vulnerabilidades em matéria de financiamento do terrorismo, protegendo-as assim dos abusos neste domínio; e*
- (d) *Incentivar as Organizações Sem Fins Lucrativos a efectuarem operações através de canais financeiros regulamentados, sempre que tal seja viável, tendo em conta as diferentes capacidades dos sectores financeiros nos diferentes países e nos diferentes domínios de preocupações caritativas e humanitárias urgentes.*

Acompanhamento ou controlo das Organizações Sem Fins Lucrativos com base em riscos específicos

8.3 Os países devem tomar medidas para promover um Acompanhamento ou um controlo eficaz, de modo a poderem demonstrar que as medidas baseadas no risco se aplicam às Organizações Sem Fins Lucrativos em risco de abuso do financiamento do terrorismo.

8.4 As autoridades competentes devem:

- (a) *Controlar a conformidade das Organizações Sem Fins Lucrativos com os requisitos da presente recomendação, incluindo as medidas baseadas no risco que lhes são aplicadas ao abrigo do critério 8.3; e*



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

- (b) Poder aplicar sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas às infracções cometidas pelas Organizações Sem Fins Lucrativos ou pelas pessoas que actuam em seu nome.

Recolha eficaz de informações e investigação

8.5 Os países devem:

- (a) Assegurar uma cooperação, uma coordenação e uma partilha de informações eficazes, na medida do possível, entre todos os níveis das autoridades ou organizações competentes que dispõem de informações pertinentes sobre as Organizações Sem Fins Lucrativos;
- (b) Possuir competências e capacidades de investigação para examinar as Organizações Sem Fins Lucrativos suspeitas de serem exploradas ou de apoiarem activamente actividades terroristas ou organizações terroristas;
- (c) Assegurar que o pleno acesso às informações sobre a administração e a gestão de determinadas Organizações Sem Fins Lucrativos (incluindo informações financeiras e programáticas) possa ser obtido no decurso de uma investigação; e
- (d) Estabelecer mecanismos adequados para assegurar que, sempre que existam suspeitas ou motivos razoáveis para suspeitar que uma determinada Organização sem fins lucrativos: (1) está envolvida em abusos de financiamento do terrorismo e/ou é uma fachada para a angariação de fundos por uma organização terrorista; (2) está a ser explorada como um canal para o financiamento do terrorismo, incluindo para escapar a medidas de congelamento de bens, ou outras formas de apoio ao terrorismo; ou (3) está a ocultar ou a dissimular o desvio clandestino de fundos destinados a fins legítimos, mas reorientados em benefício de terroristas ou de organizações terroristas, que esta informação seja prontamente partilhada com as autoridades competentes, a fim de tomar medidas preventivas ou de investigação.

Capacidade efectiva para responder a pedidos internacionais de informação sobre uma organização sem fins lucrativos que suscita preocupações

8.6 Os países devem identificar os pontos de contacto e os procedimentos adequados para responder aos pedidos internacionais de informação sobre determinadas Organizações Sem Fins Lucrativos suspeitas de financiamento do terrorismo ou de envolvimento noutras formas de apoio ao terrorismo."

Extracto de: Metodologia para avaliar o cumprimento das recomendações do GAFI e a eficácia dos sistemas de CBC/FT, actualizado em Fevereiro de 2019, GAFI, Paris, França.



Resultado imediato 10

“Resultado imediato 10: Os terroristas, as organizações terroristas e os financiadores do terrorismo são impedidos de angariar, movimentar e utilizar fundos e de abusar do sector das Organizações Sem Fins Lucrativos.

Características de um sistema eficaz: Os terroristas, as organizações terroristas e as redes de apoio ao terrorismo são identificados e privados dos recursos e meios para financiar ou apoiar actividades e organizações terroristas. Tal inclui a aplicação adequada de sanções financeiras específicas contra pessoas e entidades designadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e ao abrigo dos regimes de sanções nacionais ou regionais aplicáveis. O país também tem uma boa compreensão dos riscos de financiamento do terrorismo e toma medidas adequadas e proporcionadas para atenuar esses riscos, incluindo medidas que impedem a angariação e a movimentação de fundos através de entidades ou métodos que correm o maior risco de serem utilizados indevidamente por terroristas. Em última análise, isto reduz os fluxos de financiamento do terrorismo, o que evitaria os actos terroristas. Este resultado refere-se principalmente às Recomendações 1, 4, 6 e 8, mas também a elementos das Recomendações 14, 16, 30 a 32, 37, 38 e 40.”

Extracto de: Metodologia para avaliar o conformidade Técnica com as recomendações do GAFI e a eficácia dos sistemas de CBC/FT (GAFI, 2013)

IO. Resultado imediato 10 apresenta exemplos de informações que podem apoiar as conclusões dos avaliadores:

“a) Exemplos de informações susceptíveis de apoiar as conclusões sobre questões fundamentais

1. Experiências das autoridades responsáveis pela aplicação da lei, das UIF e da luta contra o terrorismo (por exemplo, tendências que indiquem que os financiadores do terrorismo estão a procurar métodos alternativos para angariar/transmitir fundos; informações/fontes que indiquem que as organizações terroristas têm dificuldade em angariar fundos no país).
 2. Exemplos de intervenções e confisco (por exemplo, ... investigações e intervenções em Organizações Sem Fins Lucrativos utilizadas indevidamente por terroristas).
- Informações sobre a Acompanhamento e o acompanhamento das Organizações Sem Fins Lucrativos (por exemplo, frequência da análise e do acompanhamento do sector das Organizações Sem Fins Lucrativos (incluindo avaliações de risco); frequência do envolvimento e da sensibilização (incluindo orientações) do sector das Organizações Sem Fins Lucrativos relativamente às medidas e tendências em matéria de combate ao financiamento do terrorismo; medidas correctivas e sanções aplicadas às Organizações Sem Fins Lucrativos).

Extrato de: Metodologia para avaliar o conformidade Técnica com as recomendações do GAFI e a eficácia dos sistemas de CBC/FT (GAFI, 2013)



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

Apresenta ainda exemplos de factores específicos que podem apoiar as conclusões dos avaliadores.

“b) Exemplos de factores específicos que podem apoiar as conclusões sobre questões fundamentais

...10. Qual é o nível de autorização ou de registo das Organizações Sem Fins Lucrativos? Em que medida é adoptada uma abordagem sensível ao risco para supervisionar ou controlar as Organizações Sem Fins Lucrativos em risco de abuso terrorista e são adoptadas medidas preventivas, de investigação, penais, civis ou administrativas e mecanismos de cooperação adequados?

11. Em que medida é que as Organizações Sem Fins Lucrativos compreendem as suas vulnerabilidades e cumprem as medidas de protecção contra a ameaça de abuso terrorista?

Extrato de: Metodologia para avaliar o conformidade Técnica com as recomendações do GAFI e a eficácia dos sistemas de CBC/FT (GAFI, 2013)

A Metodologia de Avaliação da Conformidade Técnica fornece “Notas aos Avaliadores” sobre a forma de avaliar o IO.10. As notas relevantes para as Organizações Sem Fins Lucrativos são as seguintes:

“Nota aos avaliadores: Ao avaliar este resultado imediato, os avaliadores devem também ter em conta as conclusões pertinentes sobre o nível de cooperação internacional em que as autoridades competentes participam.

Questões fundamentais a ter em conta para determinar se o resultado está a ser alcançado.

...10.2 Em que medida, sem perturbar as actividades legítimas das Organizações Sem Fins Lucrativos, o país aplicou uma abordagem orientada, realizou acções de sensibilização e exerceu um Acompanhamento das Organizações Sem Fins Lucrativos que correm o risco de serem vítimas de abusos terroristas?

...10.4 Em que medida as medidas acima referidas são coerentes com o perfil de risco global da FT?

Extrato de: Metodologia para avaliar o conformidade Técnica com as recomendações do GAFI e a eficácia dos sistemas de CBC/FT (GAFI, 2013)



ANEXO 2: ANÁLISE DOS REQUISITOS DE REGISTO À LUZ DA LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO

A competência para o reconhecimento específico (administrativo) das associações é, de acordo com o artigo 5.º da Lei n.º 8/91, da competência do governo (competência delegada no Ministro da Justiça pelo Decreto n.º 21/91, de 3 de Outubro), ou do seu representante na província, quando a actividade da associação se circunscreve ao seu território, competência que no novo quadro de descentralização em Moçambique é cometida ao Secretário de Estado na província.

A CREL do MJACR é o organismo competente para registar as Organizações Sem Fins Lucrativos nacionais; o MJACR é o organismo competente para declarar o estatuto de utilidade pública.

A liberdade de associação é garantida pelo artigo 52.º da Constituição da República de Moçambique, que deve, de acordo com o artigo 43.º, ser interpretada e integrada à luz da Declaração Universal dos Direitos do Homem e da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, como *acima* referido.

Este modo de aquisição da personalidade jurídica, que se pode designar por "reconhecimento administrativo condicional" – porque cabe ao Estado-administração proceder ao registo das associações e este, por sua vez, uma vez concluído, produz o efeito jurídico que é a aquisição da personalidade jurídica das associações – constitui um atentado ao princípio da necessidade e também ao princípio da proibição da protecção insuficiente dos direitos humanos, que incumbe ao Estado-legislador.

O legislador democrático, entre os dois meios – o reconhecimento normativo condicionado e o reconhecimento administrativo condicionado – que pode utilizar para atribuir personalidade jurídica, deve sempre optar pela forma de reconhecimento das associações que menos obstáculos (prejuízos) cause, de facto ou de direito, à conquista da personalidade jurídica das associações, inerente ao direito humano de associação. Desta forma, o Estado-legislador respeitará o princípio da necessidade, exigido pelo artigo 3.º da CRM, como corolário lógico, expressamente consagrado no n.º 2 do artigo 56.º da CRM, em conformidade com o direito internacional e regional dos direitos humanos, em especial a DUDH e a CADHP, à luz dos quais deve ser interpretado e integrado o artigo 52.º da CRM. Nestes termos, recomendam as Directrizes sobre Liberdade de Associação e Liberdade de Reunião da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos,⁶⁷ com a autoridade interpretativa

⁶⁷ Adoptada 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 a Liberdade de Associação e de Reunião que elaborasse



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

da CADHP que lhe é conferida pelos artigos 60.º e 61.º da referida Carta:

“§ 13. O registo deve ser regido por uma notificação e não por um regime de autorização prévia, de modo a que o estatuto jurídico se presuma a partir da recepção da notificação⁶⁸. Os procedimentos de registo devem ser simples, claros, não discriminatórios, não onerosos e sem elementos discricionários. Se a lei permitir que as autoridades de registo rejeitem pedidos, devem fazê-lo com base num número limitado de fundamentos jurídicos claros, em conformidade com o direito regional e internacional em matéria de direitos humanos.⁶⁹”

Por seu lado, as OSFLe não são registadas. O artigo 6.º do Decreto 55/98 regula esta matéria. Contrariamente às sociedades comerciais (nacionais e estrangeiras) e às Organizações Sem Fins Lucrativos nacionais, as OSFLe não se registam na CREL, mas obtêm uma autorização de criação e de início de actividade junto do MINEC, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto 55/98, que é precária porque tem de ser renovada de dois em dois anos (n.º 2 do artigo 6.º).

As normas internacionais estabelecidas para o registo das OSFLe estabeleceram que estas organizações, de ‘iure condendo’, deveriam ser harmonizadas em conformidade com as Organizações Sem Fins Lucrativos nacionais. Tal asseguraria um processo de registo e de divulgação mais adequado e racional, em conformidade com o artigo 10.º da CADHP, à luz do qual o artigo 52.º da CRM deve ser interpretado e integrado, e com os §§ 17, 19, 20 e 39 das já referidas Directrizes sobre a Liberdade de Associação e de Reunião da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, com a sua autoridade interpretativa da CADHP, que resulta dos seus artigos 60.º e 61.º. Nesta base, as OSFLe devem seguir os mesmos procedimentos de registo que as Organizações Sem Fins Lucrativos nacionais e as empresas com fins lucrativos (nacionais e estrangeiras), adaptados às suas características específicas.

estas orientações, sob a supervisão do Relator Especial sobre os Defensores dos Direitos Humanos em África.

⁶⁸ Ver, Monim Elgak, Osman Hummeida e Amir Suliman (representados pela Federação Internacional dos Direitos Humanos e pela Organização Mundial contra a Tortura) v. Sudão, Comm. N.º 379/09 (2014), § 118 para a estipulação de que o direito à liberdade de associação “engloba o direito de formar e aderir livremente a Organizações”. Para anular uma recusa ilegal de registo, ver, Procurador-Geral do Botsuana v. Thuto Rammoge e outros, Tribunal de Recurso do Botsuana (16 de Março de 2016).

⁶⁹ Para mais comentários sobre esta questão, ver Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, Guidelines on Freedom of Association (2015), § 154. No contexto regional africano, ver MARCOLINO MOCO, num comentário ao artigo 1.º da Carta, in Patrícia Jerónimo et alii (coords.), *Comentário Lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, Observatório Lusófono dos Direitos Humanos da Universidade do Minho (OLDHUM) e Direitos Humanos - Centro de Investigação Interdisciplinar (DH-CII), Braga, 2018, pp. 33-33; e Fernando Macedo, num comentário ao artigo 10.º da Carta, na mesma obra, pp. 121-130; e PAULINO LUKAMBA: “Liberdade de associação e sindicatos” in Paulo Pinto de Albuquerque (Org), *Comentário à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e ao Protocolo Adicional*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, pp. 133-151, e bibliografia citada, com uma Introdução do organizador, pp. 575-578.



ANEXO 3: CATEGORIZAÇÃO DOS PAÍSES POR RISCO TERRORISTA

O Índice Global de Terrorismo desenvolvido pelo Instituto de Economia e Paz mede o Impacto do terrorismo nos países do mundo. O Impacto em 6 categorias apresentadas na tabela em baixo para o ano de 2023 (<https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/03/GTI-2023-web-170423.pdf>)

Risco muito alto	Afeganistão, Burkina Faso, Somália, Mali, Paquistão, Iraque, Nigéria e Síria.
Alto risco	Mianmar (Birmânia), Níger, Camarões, Moçambique, Índia, República Democrática do Congo, Colômbia, Egito, Chile, Filipinas, Chade e Quênia.
Médio	Irão, Iémen, Turquia, Indonésia, Israel, Tailândia, Togo, Benim, Sri Lanka, Estados Unidos da América, Grécia, Líbia, Palestina e França.
Baixo	Tunísia, Peru, Reino Unido, Bangladesh, Djibouti, Rússia, Nova Zelândia, Costa do Marfim, Uganda, Noruega, Tajiquistão, Venezuela, Líbano, Itália, Canadá, República Centro-Africana, Etiópia, Argentina, Eslováquia, Bélgica, Espanha, Áustria, Japão, Arábia Saudita, Arábia, Suécia, Suíça, Equador, Holanda e Jordânia.
Muito baixo	Austrália, Uzbequistão, Paraguai, México, Ucrânia, Chipre, Malásia Emiratos Árabes Unidos, Senegal, ESwatini, Bahrein, Ruanda, África do Sul, Uruguai, Marrocos, Roménia, Brasil, Lituânia, Irlanda, Mauritânia, Vietname, Angola, Dinamarca e Kosovo.
Sem impacto	Albânia, Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Butão, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Botsuana, Bulgária, Camboja, China, Costa Rica, Croácia, Cuba, Checa, República Dominicana, República El Salvador, Equatorial, Guiné, Eritreia, Estónia, Finlândia, Gabão, Geórgia, Gana, Guatemala, Guiné, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Honduras, Hungria, Islândia, Jamaica, Cazaquistão, Kuwait, Quirguistão, República do Laos, Letónia, Lesoto, Libéria, Macedónia (ARJM), Madagáscar, Malawi, Maurícias, Moldávia, Mongólia, Montenegro, Namíbia, Nicarágua, Coreia do Norte, Omã, Panamá, Papua Nova Guiné, Polónia, Portugal, Qatar, República do Congo, Sérvia, Serra Leoa, Singapura, Eslovénia, Coreia do Sul, Sudão do Sul, Sudão, Taiwan, Gâmbia, Timor-Leste, Trinidad e Tobago, Turquemenistão, Zâmbia e Zimbábue.



ANEXO 4: DOCUMENTOS E BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Aid to Church in Need (2023), Relatório sobre a Liberdade Religiosa. <https://acninternational.org/religiousfreedomreport/pt/relatorios/global/2023>;
- Carew e Durner (2023), Estudo de 'Financiamento e facilitação do ISIS: África Oriental e Austral;
- Conselho de Segurança das Nações Unidas (2023), 32.º relatório da Equipa de Apoio Analítico e Monitoramento de Sanções apresentado em conformidade com a Resolução 2.610 (2021) relativa a Isil (Da'esh), Al-Qaeda e indivíduos e Entidades Associadas;
- CREL (2016), Base de dados de organizações sem tipologia específica definida;
- CRM (1971), Lei 4/71 de 21 de Agosto sobre Liberdade Religiosa;
- CRM (1991), Lei 8/91 de 18 de Julho sobre associações nacionais;
- CRM (1998), Decreto 55/98 Mecanismos de acção para OFSL. Imprensa Nacional de Moçambique;
- CRM (2000), Decreto nr. 37/2000 de 17 de Outubro sobre os requisitos e procedimentos para a declaração de utilidade pública das associações. Imprensa Nacional de Moçambique;
- CRM (2018), Lei 16/2018, de 28 de Dezembro, sobre o Regime Jurídico das Fundações. Imprensa Nacional de Moçambique;
- CRM (2023), Decreto nº 53/2023, de 31 de Agosto, que estabelece o regime jurídico e as medidas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento ao Terrorismo e revoga o Decreto nº 66/2014, de 29 de Outubro. Imprensa Nacional de Moçambique;
- CRM (2023), Decreto nº 54/2023, de 31 de Agosto, que estabelece o regime jurídico de Prevenção, Repressão e Combate ao Terrorismo e Proliferação de Armas de Destruição em Massa. Imprensa Nacional de Moçambique;
- CRM (2023), Lei 14/2023, de 28 de Agosto, que estabelece o regime jurídico e as Medidas de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e revoga a lei 11/2022 de 7 de Julho. Imprensa Nacional de Moçambique;
- CRM (2023), Lei 15/2023 de 28 de Agosto que estabelece o regime jurídico de Prevenção, Repressão e Combate ao Terrorismo e Proliferação de Armas de Destruição em Massa e revoga a Lei nº 13/2022, de 8 de Julho. Imprensa Nacional de Moçambique;



- Doctor II, Austin (Agosto de 2022), Depois de Palma: Avaliando a posição do Estado Islâmico no Norte de Moçambique Programa sobre Extremismo. UNIVERSIDADE GEORGE WASHINGTON;
- ESAAMLG (2021), Branqueamento de Capitais e de Financiamento do Terrorismo – Relatório de Avaliação Mútua de Moçambique;
- GAFI (2012), A Nota Interpretativa à Recomendação 8;
- GAFI (2013), A Metodologia para Avaliar a Conformidade Técnica com as Recomendações do GAFI e a Eficácia dos Sistemas ABC/CFT;
- GAFI (2014), O risco de abuso terrorista em organizações sem fins lucrativos;
- GAFI, (2015). As Melhores Práticas Internacionais: *Combatendo o Abuso de Organizações Sem Fins Lucrativos*;
- GAFI (2016), Extraído das Recomendações do GAFI: Padrões Internacionais de Combate à Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo e da proliferação;
- GAFI (2018), O ABC para avaliação de riscos do sector sem fins lucrativos no seu país. Global NPO Coalition on FATF;
- GAFI (2019), Metodologia para avaliar o cumprimento das recomendações do GAFI e a eficácia dos sistemas de CBC/FT, actualizado em Fevereiro de 2019, GAFI, Paris, França;
- GAFI (2019), Guiões para Avaliação do Risco de Financiamento do Terrorismo;
- GAFI (2022), Publicação em relação à incorporação de Moçambique na lista cinzenta <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-october-2022.html> (acedido a 5 de Novembro);
- GIFIM (2022), Relatório da Avaliação Nacional dos Riscos de Branqueamento de Capitais e de Financiamento do Terrorismo;
- ICNL (2018), Documento de definição de escopo de avaliação de risco: *A abordagem de avaliação baseada no risco e as avaliações mútuas como pedra angular para validando a eficácia da Recomendação 8*;
- ICNL (2023), Práticas Positivas na Implementação da Recomendação 8 do GAFI: *Guião para Actores Estatais e Sociedade Civil*;
- Índice Global do Terrorismo, (2023). <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2023/03/GTI-2023-web.pdf> (acedido a 3 de Setembro);
- INE (Abril, 2019), Resultados definitivos, Censo 2017. IV Recenseamento Geral da População e Habitação;
- INE (2014/2015), Base de dados de associações nacionais, fundações e confissões religiosas estrangeiras;
- MINEC (2023), Base de dados de registos de organizações internacionais;
- OECD, Estados de Fragilidade (2022), <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c7fedf5e-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/c7fedf5e-en&csp=ed992425c-7db5557b78226a6c98c6daf&itemIGO=oecd&itemContentType=book> (acedido a 3 de Setembro de 2023);
- República de Moçambique (2004), Constituição da República de Moçambique. Im-



AVALIAÇÃO DO RISCO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO SECTOR DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM MOÇAMBIQUE

prensa Nacional de Moçambique;

- SADF (2020), Policy Brief 10 – Tablighi Jamaat e seu papel na Jihad Global. DOI:10.48251/SADF.ISSN.2406-5625.PB.10;
- US State Department (2021), Relatórios dos Países sobre Terrorismo 2021: Moçambique <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2021/mozambique/> (acedido a 4 de Setembro de 2023).

