



# Revisão da Legislação de Comunicação Social em Moçambique

Documento de posicionamento das OSC's



DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA  
LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

INDICE

<b>I. INTRODUÇÃO</b>	<b>3</b>
<b>1.1 METODOLOGIA</b>	<b>3</b>
<b>2. PILARES DO QUADRO LEGAL REGULATÓRIO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL</b>	<b>4</b>
<b>2.1 UM REGULADOR INDEPENDENTE NA ÁREA DA CS?</b>	<b>5</b>
<b>2.2 OS PODERES DE UMA ER INDEPENDENTE</b>	<b>6</b>
<b>2.3 A LEI DE IMPRENSA, E A LEI DE TV E RADIO, E SEU REGULAMENTO</b>	<b>8</b>
<b>2.4 O PAPEL DO CSCS E DO GABINFO</b>	<b>8</b>
<b>3 MATÉRIAS SOBRE JORNALISTAS</b>	<b>10</b>
<b>3.1 ORDEM DOS JORNALISTAS?</b>	<b>10</b>
<b>3.2 A CARTEIRA PROFISSIONAL</b>	<b>10</b>
<b>2.3 NORMAS CIVIS E PENAS PARA JORNALISTAS</b>	<b>11</b>
<b>4 SOBRE TV'S, RÁDIOS E JORNAIS:</b>	<b>13</b>
<b>4.1 A QUESTÃO DA PROPRIEDADE E DO LICENCIAMENTO</b>	<b>13</b>
<b>3.2 O PAPEL DO DIRECTOR E DO CONCELHO DE REDAÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>3.3 . CONCENTRAÇÃO E MONOPÓLIO</b>	<b>15</b>
<b>3.4. NOVAS PLATAFORMAS</b>	<b>16</b>
<b>3.5. DEFINIÇÃO DE ÓRGÃO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.</b>	<b>17</b>
<b>3.6. RÁDIOS COMUNITÁRIAS</b>	<b>18</b>
<b>4. SERVIÇO PUBLICO</b>	<b>19</b>
<b>4.1 SUA DEFINIÇÃO E SALVAGUARDA</b>	<b>19</b>
<b>4.2. SEU FINANCIAMENTO</b>	<b>20</b>
<b>5. OUTROS ASPECTOS</b>	<b>21</b>

DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA  
LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

# DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

## I. Introdução

A lei de Imprensa moçambicana, reconhecida unanimemente como sendo muito evoluída para a época em que foi criada, mostra-se hoje aquém dos desafios da comunicação social moderna, em particular face às novas plataformas que a evolução tecnológica veio permitir.

Esse sentimento ditou, em 2006, o início de um processo de revisão, infelizmente ainda não concluído, ao mesmo tempo que se percebeu que havia que ir mais longe na regulamentação do sector. A desactualização da lei de imprensa e as lacunas dos demais instrumentos legais existentes, aponta para uma certa urgência na conclusão desta revisão.

Na metodologia escolhida, optou-se por rever a Lei de Imprensa e ao mesmo tempo fazer-se uma Lei de Rádio e Tv, e a respectiva regulamentação, passando estas três peças a constituir um pacote único.

De fora do projectado quadro legal ficou infelizmente uma verdadeira entidade reguladora independente, que o CSCS não é nem pode ser. O documento inclui algumas reflexões sobre essa matéria, que, a ser incluída, conduziria a um quadro legal completo e harmonioso, como seria desejável.

### 1.1 Metodologia

O presente trabalho assentou na cooperação do Consultor com o grupo de trabalho previsto nos TdR, e nas contribuições do Workshop alargado realizado nos dias 10 e 11 de Agosto de 2017.

Como este documento não constitui uma proposta de lei, ele limita-se a contribuir com subsídios e a apontar direcções gerais que a revisão deste quadro legal da CS deverá tomar, sob ponto de vista das Organizações da Sociedade Civil.

Essas contribuições e direcções vão organizadas em blocos temáticos, que refletem as inquietações e soluções do Misa e parceiros, bem como de um grupo de trabalho alargado, com a respectiva fundamentação.

Na discussão e ponderação e elaboração final deste documento, teve-se em conta um estudo comparativo do quadro legal de Imprensa noutros Países de África, (África do Sul e Namíbia), da América latina (Brasil) e da Europa (Portugal).

## 2. Pilares do Quadro legal Regulatório da Comunicação Social

O quadro legal regulatório da Comunicação Social (CS) assenta actualmente nos seguintes diplomas e actores:

- Previsão dos direitos fundamentais na Constituição da Republica de Moçambique (CRM);
- Lei de Imprensa – Lei18/91 de 10 de Agosto;
- Conselho Superior da Comunicação Social (CSCS), previsto na CRM
- GABINFO, criado pelo Decreto Presidencial 4/95 de 16 de Outubro;
- Instituto Nacional de Comunicações de Moçambique;

Estando em revisão a Lei da Imprensa e em projecto a Lei de Televisão e Radio, e sua regulamentação, o novo quadro legal será o seguinte:

- Previsão dos direitos fundamentais na Constituição da Republica de Moçambique (CRM);
- Lei de Imprensa – Lei18/91 de 10 de Agosto (revista);
- Lei da Televisão e da Rádio, e sua Regulamentação (em projecto);
- Conselho Superior da Comunicação Social (CSCS), previsto na CRM
- GABINFO, criado pelo Decreto Presidencial 4/95 de 16 de Outubro;
- Instituto Nacional de Comunicações de Moçambique;

Existem ainda outros diplomas legais com relevância evidente no sector da CS:

- Decreto nº 22/92 de 31/12 – estabelece as condições legais e técnicas para o acesso ao espectro de radiofrequências por parte de outros sectores (após a abertura do sector);<sup>1</sup>
- Decreto 9/93 de 22/6 – critérios de participação dos sectores privado e comercial no domínio da radiodifusão;<sup>2</sup>
- Decretos 18/94 e 19/94, ambos de 16/6, que criam respectivamente a TVM e a RM enquanto provedores de serviço publico.<sup>3</sup>
- Decreto 65/2004 de 31 de Dezembro – Código da Publicidade.

Salvo o Código de publicidade, cuja autonomia é evidente, e cuja conexão resulta do facto de ser uma incontornável fonte de receita dos *media*, a matéria constante dos demais diplomas deve ser inserida no processo legislativo em curso, sendo a mesma inserida na Lei de Imprensa, na Lei de Tv e de Rádio e no respetivo regulamento., consoante os casos.

---

<sup>1</sup> A matéria deste diploma há-de constar da Lei de Radio e Tv e do seu regulamento;

<sup>2</sup> Idem nota 1

<sup>3</sup> Idem nota 1

## DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

A codificação daí resultante é saudável, e torna o quadro legal mais coerente, actual e simples de utilizar.

Pela mesma razão, este documento de advocacia destina-se a contribuir numa óptica “*de jure constituendo*” para o aperfeiçoamento de aspectos determinados da nova regulamentação legal.

È o que faremos de seguida.

### 2.1 Um regulador independente na área da CS?

O quadro legal que vai resultar da reforma continua a evidenciar a falta de uma verdadeira Entidade Reguladora (ER), que o CSCS não é, como assume o art 50 da CRM, que lhe atribui meras funções (e limitadas) de disciplina e de consulta.

Na evolução legislativa recente têm sido criadas várias ER. Infelizmente, constata-se que o traço comum a todas elas é a assumpção de Independência, a qual fica depois comprometida quer pelo processo de criação e nomeação dos seus membros, quer pelas tutelas a que fica sujeita.<sup>4</sup>

Dir-se-á então que, advogar uma nova ER verdadeiramente independente na CS será trabalho hercúleo, pois, na linha que tem sido seguida, o Governo acabaria por criar uma ER sob a tutela do Conselho de Ministros a que chamaria de independente<sup>5</sup>, e que na prática não o seria. Esta solução parece resultar em tempo perdido e dispêndio de meios.

Por outro lado, ao instituir-se o CSCS e suas atribuições na CRM<sup>6</sup>, limitou-se desde logo a possibilidade de fazer dele uma ER verdadeiramente independente, pois para tal teria de se proceder a uma revisão constitucional.

**Uma ER independente na CS, de caracter novo e com funções transversais é ainda possível, se a Assembleia da Republica o assumir, no uso das competências genéricas do nº 1 do art 179 da CRM. Ela teria um processo de criação e composição<sup>7</sup> aberto e abrangente, e as suas**

---

<sup>4</sup> O Conselho de Ministros tem assumido, quando cria ER ou regula ER criadas pela Assembleia da República, que essa regulamentação se faz ao abrigo da al b) do nº 2 do artº 204 da Constituição, remetendo-a à 2ª parte do preceito, quando se refere à sua competência para “*dirigir e coordenar outros órgãos subordinados ao Conselho de Ministros* “. Por isso não se estranha a adopção de soluções que condicionam fortemente na prática a independência das ER.

<sup>5</sup> Como tem sido, aliás, prática corrente.

<sup>6</sup> Compreende-se a intenção de dar esta dignidade acrescida ao CSCS, mas a verdade é que tal se vem a revelar como uma limitação.

<sup>7</sup> Veja-se, por exemplo, a boa solução assumida no Independent Communications Authority os South Africa - ICASA

**competências seriam as próprias de um regulador independente do sector, mesmo que acabasse por incluir competências actualmente cometidas a outros actores institucionais. E seria o desejável.**

## 2.2 Os poderes de uma ER independente

E quais seriam afinal os poderes, atribuições e competências de um Regulador independente?

Seguindo de perto um modelo de independência possível, por exemplo, o modelo da ERC<sup>8</sup> – Entidade Reguladora para a Comunicação Social – no ordenamento jurídico Português, onde se conjugam poderes de supervisão, de mera regulamentação e outras atribuições<sup>9</sup>, teríamos algo como:

- a) Sujeição a **supervisão** e intervenção do conselho regulador todas as entidades que, sob jurisdição do Estado Português, prossigam actividades de comunicação social, designadamente:
  - As agências noticiosas;
  - As pessoas singulares ou colectivas que editem publicações periódicas, independentemente do suporte de distribuição que utilizem;
  - Os operadores de rádio e de televisão, relativamente aos serviços de programas que difundam ou aos conteúdos complementares que forneçam, sob sua responsabilidade editorial, por qualquer meio, incluindo por via electrónica;
  - As pessoas singulares ou colectivas que disponibilizem ao público, através de redes de comunicações electrónicas, serviços de programas de rádio ou de televisão, na medida em que lhes caiba decidir sobre a sua selecção e agregação;
  - As pessoas singulares ou colectivas que disponibilizem regularmente ao público, através de redes de comunicações electrónicas, conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente.
  
- b) Constituem objectivos da **regulação** do sector da comunicação social a prosseguir pela ERC:
  - Promover e assegurar o pluralismo cultural e a diversidade de expressão das várias correntes de pensamento, através das

---

<sup>8</sup> Lei 53/2005, de 8 de Agosto

<sup>9</sup> Arts 6º, 7º e 8º;

## DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

entidades que prosseguem actividades de comunicação social sujeitas à sua regulação;

- Assegurar a livre difusão de conteúdos pelas entidades que prosseguem actividades de comunicação social e o livre acesso aos conteúdos por parte dos respectivos destinatários da respectiva oferta de conteúdos de comunicação social, de forma transparente e não discriminatória, de modo a evitar qualquer tipo de exclusão social ou económica e zelando pela eficiência na atribuição de recursos escassos;
- Assegurar a protecção dos públicos mais sensíveis, tais como menores, relativamente a conteúdos e serviços susceptíveis de prejudicar o respectivo desenvolvimento, oferecidos ao público através das entidades que prosseguem actividades de comunicação social sujeitos à sua regulação;
- Assegurar que a informação fornecida pelos prestadores de serviços de natureza editorial se pauta por critérios de exigência e rigor jornalísticos, efectivando a responsabilidade editorial perante o público em geral dos que se encontram sujeitos à sua jurisdição, caso se mostrem violados os princípios e regras legais aplicáveis;
- Assegurar a protecção dos destinatários dos serviços de conteúdos de comunicação social enquanto consumidores, no que diz respeito a comunicações de natureza ou finalidade comercial distribuídas através de comunicações electrónicas, por parte de prestadores de serviços sujeitos à sua actuação, no caso de violação das leis sobre a publicidade;
- Assegurar a protecção dos direitos de personalidade individuais sempre que os mesmos estejam em causa no âmbito da prestação de serviços de conteúdos de comunicação social sujeitos à sua regulação.

### b) Constituem **atribuições** da ERC:

- Assegurar o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa;
- Velar pela não concentração da titularidade das entidades que prosseguem actividades de comunicação social com vista à salvaguarda do pluralismo e da diversidade, sem prejuízo das competências expressamente atribuídas por lei à Autoridade da Concorrência;
- Zelar pela independência das entidades que prosseguem actividades de comunicação social perante os poderes político e económico;
- Garantir o respeito pelos direitos, liberdades e garantias;



## DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

- Garantir a efectiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha editorial de cada órgão de comunicação social;
- Assegurar o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política;
- Assegurar, em articulação com a Autoridade da Concorrência, o regular e eficaz funcionamento dos mercados de imprensa escrita e de audiovisual em condições de transparência e equidade;
- Colaborar na definição das políticas e estratégias sectoriais que fundamentam a planificação do espectro radioelétrico, sem prejuízo das atribuições cometidas por lei ao ICP-ANACOM<sup>10</sup>;
- Fiscalizar a conformidade das campanhas de publicidade do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais com os princípios constitucionais da imparcialidade e isenção da Administração Pública;
- Assegurar o cumprimento das normas reguladoras das actividades de comunicação social;

### 2.3 A lei de Imprensa, e a Lei de Tv e radio, e seu regulamento

Os pilares seguintes deste quadro legal seriam a **Lei de Imprensa** (em revisão) e a **Lei da Televisão e Rádio**, bem como a sua respectiva **regulamentação**.

Sem prejuízo de outros tópicos que abordaremos à frente, **estes textos legais devem reflectir adequadamente a realidade tecnológica, as novas plataformas e as recomendações e boas praticas das organizações internacionais do sector da CS, e ainda assumir uma atitude codificadora, contribuindo para a concentração das normas num só texto, e evitando a sua proliferação avulsa.**

Será ainda oportuno salientar que **este quadro legal só pode ser aplicável às entidades que actuem sob jurisdição do Estado Moçambicano**, clarificando assim alguns ímpetos que chegaram a advogar a criação de legislação aplicável a entidades que ... operam sob jurisdição de outros Estados.

### 2.4 O papel do CSCS e do GABINFO

Na impossibilidade de transformar o actual CSCS num verdadeiro regulador independente para a CS, ele pode continuar a exercer o seu papel consultivo

---

<sup>10</sup> O equivalente ao Instituto Nacional de Comunicações de Moçambique;

## DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

muito virado para os órgãos de CS públicos. Mas a restante actuação disciplinadora é limitada e incompleta.

Uma vez mais assumindo o exemplo da África do Sul, o CSCS poderia exercer funções idênticas<sup>11</sup> ao **Media Development and Diversity Agency – Moda**, promovendo e apoiando a diversidade linguística e cultural e um bom uso da língua oficial. Mas de modo algum pode ser o **ICASA – Independent Communications Authority**, regulador e supervisor no modelo daquele ordenamento jurídico.

Já o GABINFO, nos termos do art 3º do Decreto Presidencial 4/95, exerce predominantemente as suas funções na área da CS Pública e na articulação entre o Governo e os media em geral. A nova publicação entretanto anunciada confirma o seu traço de instituição de informação, assessoria e propaganda do Governo, portanto totalmente desadequada para qualquer função de coordenação ou supervisão do sector da CS, quer por falta de vocação, quer por evidente conflito de interesses.

Muita da sua preponderância actual passa pela ausência de regulamentação da carteira profissional do jornalista, o que o faz exercer funções de acreditação de jornalistas em eventos. Esta competência tenderá a desaparecer, quando se regular o título profissional de jornalista.

---

<sup>11</sup> Afinal, a realidade sociológica de ambos os Países é similar nesta matéria

### 3 Matérias sobre Jornalistas

Trataremos em seguida, em blocos temáticos, as matérias a acautelar na revisão legislativa em curso, sobre jornalistas e sua acticvidade.

#### 3.1 Ordem dos Jornalistas?

Moçambique tem uma boa experiência recente com Ordens Profissionais.

O traço essencial é o reconhecimento pelo Estado das vantagens **da autorregulação com valor institucional de uma profissão**. Ela traduz-se na instituição de uma Ordem Profissional, cuja natureza jurídica é a de pessoa colectiva de Direito Publico<sup>12</sup>. Esta entidade, de inscrição obrigatória para os profissionais, além de instituir um Código Deontológico a que devem observância todos os seus membros, define as condições de acesso á profissão, atribui os respectivos títulos profissionais, e exerce a acção disciplinar sobre os seus membros, num modelo a que e convencionou chamar de “justiça *inter pares*”.

Esta opção pode contribuir para credibilizar a profissão e para aumentar a liberdade de imprensa, a independência da profissão, e a qualidade dos órgãos de CS.

Precisamente por se tratar de uma pessoa colectiva de Direito Público, ela distingue-se de um Sindicato, que é uma pessoa colectiva de Direito Privado com finalidades corporativas e meramente reivindicativas, e submetida ao princípio do livre associativismo<sup>13</sup>, ou a outras organizações de Direito Privado, como o próprio MISA, o FORCOM, ou outras, cujo escopo estatutário é a mera defesa de interesses e princípios, e a quem não cabe nenhum papel regulador ou disciplinador.

#### 3.2 A carteira profissional

Conhecem-se vários sistemas de atribuição de carteira profissional para os jornalistas. Eles vão do puramente estatal, em que a carteira é atribuída pelo

---

<sup>12</sup> E por força dessa natureza é criada por diploma governamental

<sup>13</sup> Que não se coloca numa Ordem, onde a inscrição é obrigatória.

## DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

Estado, via um órgão da administração, ao puramente privado, em que a carteira é atribuída por um Sindicato ou pelas entidades empregadoras. Além destes modelos, temos as soluções de autorregulação, reforçadas pelo Estado, como o são os assegurados pelas Ordens Profissionais.

Se o modelo estatal é de evitar a todo o custo, e, aliás, o Estado Moçambicano não se tem, e bem, aventurado nestas áreas de títulos profissionais, o modelo privado apresenta vários problemas, que vão da violação do princípio da liberdade sindical (quando é o Sindicato) a uma certa inferiorização e precarização da profissão (se forem os empregadores).

Assim, a gestão de um sistema de carteira profissional já é uma excelente razão, se mais não houvesse, para a instituição de uma Ordem de Jornalistas.

Esta carteira deve ter duas componentes bem definidas:

- A habilitação para o exercício da profissão;
- A acreditação dos jornalistas;

Naturalmente que uma inovação deste tipo pressupõe a adopção de soluções de transição, a definir.

### 2.3 Normas Cíveis e Penais para jornalistas

Já se debateu muito a questão de a **responsabilidade cível**, tal como prevista no Código Civil, nomeadamente quanto ao chamado “direito ao bom nome” (art. 484º do Código Civil).<sup>14</sup>

Continuamos a entender que em virtude da submissão deste tipo de lesão ao princípio geral do artigo 483 do C Civil, isto é, que só existe obrigação de indemnizar (i) quando o agente actue com dolo ou mera culpa, e a (ii) violação seja ilícita, **a matéria de responsabilidade cível está devida e satisfatoriamente regulada no nossa lei civil.**<sup>15</sup>

No campo da **responsabilidade penal**, urge assumir de forma clara a censura penal ao bem jurídico protegido “Liberdade de Imprensa” e assim punir explicitamente as condutas que são lesivas dessa liberdade, criando um novo tipo legal de crime na própria lei de imprensa<sup>16</sup>, que se deverá designar de “**crime contra a liberdade de imprensa**”. No seu desenho e concepção, é

<sup>14</sup> Tomas Mario defendeu que esta formulação era demasiado ampla, e neste caso, deveria abrir-se a prova da verdade dos factos, tal como previsto para a lei penal.

<sup>15</sup> Prescreve igualmente o nº 2 do art 483 que só existe a responsabilidade objectiva (isto é, independentemente de culpa) nos casos especialmente previstos na lei, não sendo este o caso.

<sup>16</sup> A incriminação potencial resultante do art 491do Cod Penal é, *in casu*, demasiado tímida e genérica.

## DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

fundamental atribuir-lhe explicitamente a natureza de crime público<sup>17</sup>, podendo considerar-se um crime base, e um crime agravado, quando cometido por agente público. A pena poderá ser prisão até um ano, no primeiro caso, e até 2 anos, no segundo caso.

Quanto aos **crimes de abuso de liberdade de imprensa**, praticados por Jornalistas, e órgãos de CS, entendemos que é de manter a incriminação, até como forma reconhecer que uma profissão sujeita a limites é mais credível. Eles são a difamação e a injúria (art<sup>os</sup> 229 e 231 do CPenal), admitindo o primeiro a figura da prova da verdade dos factos. Exemplos mais recentes da jurisprudência moçambicana levam-nos a sugerir que a lei defina na moldura penal em abstracto que, tratando-se de agente (jornalista) primário, a eventual pena deve ser sempre suspensa na sua execução.

No mais, não chocaria a **previsão de uma impossibilidade absoluta de prisão preventiva de jornalista com carteira profissional por crimes cometidos no exercício da sua função** (sempre puníveis com pena inferior a dois anos, e como tal, onde a prisão preventiva não deve ser aplicada, nos termos do C. P. Penal<sup>18</sup>, à semelhança dos Magistrados Judiciais e do MP. Na verdade, e podendo parecer redundante, seria um importante contributo no chamado equilíbrio de forças desta classe profissional com as entidades policiais.

Por fim, não se deve também esquecer que, face ao novo art 30, nº 1 do Código Penal, a própria empresa detentora da publicação pode ser sujeita a responsabilidade penal.

---

<sup>17</sup> Protegendo-se assim as próprias vítimas, tal como sucede na violência doméstica;

<sup>18</sup> Cfr art 292 do C.P.Penal

## 4 Sobre TV's, rádios e jornais:

### 4.1 A questão da propriedade e do licenciamento

A legislação moçambicana impõe actualmente limitações no capital social das empresas de *media*, mais sensíveis em Televisão. A lei prescreve que o capital nacional deve ser detido por moçambicanos, residentes, e que o capital estrangeiro não pode exceder 20% e tem de ser detido por entidades que sejam titulares de empresas de radiodifusão no País de origem.<sup>19</sup> Além disso, é vedada a participação no capital destas empresas a partidos políticos e sindicatos.<sup>20</sup>

Observada esta exigência, encontrámos 16 operadores de Tv licenciados em sinal aberto em moçambique<sup>21</sup>, o que se reputa de manifestamente exagerado e até mesmo contraproducente num mercado tão emergente e estreito como é o de Moçambique.

As soluções que preconizamos nesta matéria para TV são:

- a) Quanto ao capital social e sua detenção:
  - Reconhecendo que se trata de uma actividade com relevantes necessidades de investimento, propõe-se a inversão do limite: as Tv's licenciadas para operar a partir de Moçambique devem ter um mínimo de 20% de capital nacional. Por uma questão de equilíbrio social, os estatutos devem instituir limitação do direito de voto<sup>22</sup> a 20% aos detentores estrangeiros e para estes não devem existir limitações de qualificação;<sup>23</sup>
  - Por outro lado, faz sentido a fixação de um capital mínimo, que limite, pela seriedade do projecto, o número de operadores;<sup>24</sup>
  - Manutenção do impedimento de participação, directa ou indirecta de partidos políticos e sindicatos, e extensão desta limitação a todas as igrejas, nacionais ou estrangeiras.<sup>25</sup>
- b) Quanto às condições do projecto:

---

<sup>19</sup> Encontramos, amiúde, este tipo de soluções quer na Africa do Sul, quer na América Latina.

<sup>20</sup> Esta, sim, uma limitação vulgar em todo o mundo

<sup>21</sup> Ainda que grande parte só esteja acedível no sistema de pay-per-view...

<sup>22</sup> Previsto no Codigo das Sociedades Comerciais e muito comum em situações congéneres.

<sup>23</sup> A limitação de ser detentor de participação social no país de origem exclui desde logo investidores transnacionais, capitais de risco, private equity funds, etç, que actuando numa óptica de puro negócio podem (e devem) ser aproveitados pelos operadores nacionais para o desenvolvimento das suas empresas.

<sup>24</sup> Em Portugal, o limite mínimo é de 1 milhão de Euros.

<sup>25</sup> Moçambique é um Estado laico – art 12, nº 1 da CRM, e a razão de ser da limitação a Partidos Políticos e Sindicatos acaba por ser a mesma, ou seja, o princípio da igualdade.

## DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

- Se matéria existe onde fazem falta normas de proteção ao conteúdo local, é esta. Assim, preconizamos que todos os operadores de Tv sejam obrigados a emitir apenas conteúdos nacionais em horário nobre.<sup>26 27</sup>; Faz ainda sentido que os conteúdos estrangeiros não possam exceder uma determinada percentagem da programação semanal total (por exemplo, 50%);
  - Equaciona-se, por outro lado, se o projecto do canal de tv deve ser previamente submetido e aprovado pela entidade licenciadora. Optamos por não ir, nesta fase, tão longe assim;<sup>28</sup>
- c) Quanto ao processo de licenciamento:
- O mercado de televisão não é ilimitado. Assim, preconizamos que o regulador determine um número máximo de operadores em sinal aberto (e a integrar na migração digital). Cada operador pode depois ter mais do que um canal, neste caso a integrar no sistema de pay-per-view.
  - Fora deste quadro, e salvo quanto ao operador público, as restantes licenças devem ser atribuídas por concurso, privilegiando os projectos mais sólidos financeiramente por um lado, e os que ofereçam conteúdos nacionais, por outro lado;

A talhe de foice, dir-se-á ainda que aos operadores de pay per view ou TDT pode ser entregue o cumprimento destes parâmetros e a proibição expressa de incorporar canais que não cumpram os requisitos a fixar na lei.

Quanto a rádios, o legislador deve desde logo assumir na Lei de Imprensa a classificação que resulta da Carta Africana de Radiodifusão. As emissoras são assim de serviço público (propriedade do estado), comerciais (de sociedades comerciais, visando o lucro) e comunitárias. Estas últimas devem pertencer a associações em fins lucrativos, fundações ou cooperativas. Para além destas limitações de natureza e das questões que resultem da gestão de espectro, deve igualmente fixar-se um limite para as estações comerciais, a atribuir por concurso, enquanto as estações comunitárias devem ser sempre licenciadas, a não ser que subsistam limitações de espectro.

No mais, entendemos que os operadores de serviço público de radio e de televisão devem actuar ao abrigo de contratos de concessão (por 20 anos), e que os demais operadores devem agir ao abrigo de licenças, cujo prazo tenha em conta a amortização dos investimentos (10 anos para radio, e 15 para televisão). E em ambos os casos, debaixo de fiscalização efectiva das regras

<sup>26</sup> Por exemplo, no horário 19.30 às 22.30

<sup>27</sup> Ou pelo menos 80% serem conteúdos de origem nacional

<sup>28</sup> No Brasil, o regime é este, mas na prática não existe depois fiscalização ao seu cumprimento. Já em Portugal, por exemplo, este é o regime e depois existe reavaliação no 5º e no 10º ano dos 15 da licença.

## DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

ditadas pelo estado. E esta fiscalização deveria ser feita por um Regulador Independente, diverso de quem atribui a concessões e licenças.

Quanto á imprensa escrita, preconizamos um regime de mero registo do título, e a exigência de que o editor deve ser moçambicano residente<sup>29</sup>, sendo no mais livre a sua configuração.

### 3.2 O Papel do Director e do conselho de redação

O novo quadro legal deve prever expressamente, desde logo nas condições de licenciamento, a existência de um Director, o qual deve ser cumulativamente cidadão nacional e residente<sup>30</sup> e detentor de título profissional, quando este for instituído. Esta opção justifica-se face às responsabilidades que a lei de imprensa lhe atribui, incluindo penais.

Deve também instituir a figura do Conselho de Redação, obrigatório para todos os órgãos de CS com mais de 5 jornalistas, com funções consultivas do Director.

O estatuto editorial deve ser proposto pelo Director, ouvido o Conselho de redação e aprovado pelos órgãos que obrigam a pessoa colectiva detentora do título.<sup>31</sup>

### 3.3 Concentração e monopólio

O novo quadro legal deve definir alguns conceitos nesta matéria.

Desde logo, devem deixar expressamente as questões de concorrência à Autoridade Reguladora da Concorrência criada pela Lei 10/2013 de 11 de Abril, cuja artº 5 contém atribuições suficientes para procurar assegurar um ambiente concorrencial livre e saudável entre os operadores. Esta opção é ainda mais recomendável pela inexistência de uma verdadeira ER para a CS, a quem se poderiam atribuir tais poderes e competências.

---

<sup>29</sup> Uma solução que encontramos na Namíbia e que reputamos de muito interessante;

<sup>30</sup> Fomos encontrar esta solução na Namíbia, embora não, curiosamente, em Moçambique, nem na lei nem nas propostas que conhecemos para a sua revisão.

<sup>31</sup> Encontramos uma formulação infeliz numa proposta de revisão da lei de Imprensa. Efectivamente, quem detém um título de CS é uma empresa e não um órgão de CS... E é esse título que se assume como órgão de comunicação social.



## DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

Além disso, o quadro legal deve clarificar<sup>32</sup> que as situações de mera integração vertical (uma empresa actuando numa ou mais plataformas, como radio, tv, imprensa escrita ou internet) não constituem situação de monopólio ou concentração, nem afectam a livre concorrência.

Para além dos conceitos próprios da legislação de concorrência, o novo quadro legal pode/deve instituir limites de concentração, tais como:

- Nenhuma pessoa singular ou colectiva pode, directa ou indirectamente, deter ou controlar maioritariamente mais de 2 empresas de CS a actuar na mesma plataforma.
- Nenhuma pessoa singular ou colectiva pode, directa ou indirectamente, deter ou controlar maioritariamente mais de 4 empresas de CS a actuar em plataformas diferentes.
- Nenhum operador pode deter, directa ou indirectamente, mais de 50% do mercado, aferido este em termos de receitas de publicidade, patrocínios e sponsors.

### 3.4. Novas plataformas

Por fim, há que ter em conta as novas realidades e as novas plataformas em que se podem propagar conteúdos informativos ou de *media*.

Há que separar desde logo as news-letters, pagas e gratuitas, e a realidade da Blogosfera. Sendo plataformas de propagação de conteúdos, elas não são, por filosofia e concepção, informação clássica como a dos órgãos de CS, mas sim espaço de opinião individual ou de informação não sujeita aos normais limites éticos e deontológicos.<sup>33</sup>

Mas a legislação deve ter em conta a existência destes meios a actuar sob jurisdição do Estado Moçambicano, dado que se faz radio, tv e jornalismo em sites de internet, da mesma forma que se usa o Facebook, o Whatsup e outras. Muitas vezes os primeiros são registados em domínios fora da jurisdição de Moçambique, cuja regulação não está, de todo, na esfera jurídica do legislador. Já no nos restantes casos, o mais comum é o anonimato mais ou menos conseguido, abordagem que, como é sabido, condiciona desde logo a sua credibilidade.

A solução deverá ser passar pela possibilidade, mas não a obrigação, de esses operadores, para beneficiarem da classificação de órgãos de CS, se

---

<sup>32</sup> Embora a solução seja evidente, faça a duvidas já levantadas, é de clarificar.

<sup>33</sup> Por exemplo, dever de verdade;

## DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

conformarem com as exigências da lei para estes. Mesmo que no futuro a solução tenha de vir a ser outra.

Até lá, e para a imprensa escrita em formato exclusivamente digital<sup>34</sup>, a lei pode prever que as exigências de depósito legal sejam asseguradas em formato digital. Por outro lado, e quanto à manutenção do título e à obrigação de pelo menos uma tiragem anual, ela pode ser assegurada por outras formas.<sup>35</sup>

### 3.5. Definição de Órgão de Comunicação social.

Intimamente ligada à questão das novas plataformas, está a oportunidade de criar a definição de Órgão de Comunicação Social.

Em termos de Direito Comparado (Portugal), encontramos uma tentativa da autoria da ERC<sup>36</sup>, que, na impossibilidade de encontrar uma definição suficientemente abrangente, optou por definir critérios de qualificação para o efeito. Assim, Órgão de Comunicação social é aquele que:

- Produz, agrega ou difunde conteúdos de *media*;
- Está sujeito a um controle editorial;
- Tem a intenção de actuar como *media* (revelada através da existência, por exemplo, de métodos de trabalho típicos dos *mídia*);
- Tem alcance e disseminação relevantes;
- Respeita os padrões profissionais (um código deontológico, acrescentamos nós);
- Apresenta-se como um serviço;
- Está sujeito à jurisdição portuguesa;

Se a Nova Lei de Imprensa ensaiar uma opção deste tipo, acrescentando ainda a sua submissão ao quadro regulador nacional, a questão das novas plataformas ficaria simplificada. Dir-se-ia então que está resolvida a questão da qualificação: Órgão de Comunicação Social é aquele que preenche estes qualificadores (todos), sendo as demais realidades meras plataformas informais, com todas as consequências a nível de credibilidade.

---

<sup>34</sup> Uma opção muito em moda por esse mundo fora, que já se usa também em Moçambique ( ex : A Verdade )

<sup>35</sup> Podem ser encontradas soluções idênticas para operadores noutras plataformas.

<sup>36</sup> V “ Redefinição da noção de Órgão de Comunicação Social”, da ERC, em 29 de Outubro de 2014;

## DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

E, naturalmente, associada a esta noção etária a possibilidade de utilização da designação órgão de comunicação social, que assim seria vedada aos veículos quem não possuíssem estes qualificativos.

### 3.6. Rádios Comunitárias

Todo o quadro legal aplicável às rádios comunitárias deve ter em conta a sua fragilidade económica, e como tal não deve ser pesado em termos de custos de operação com taxas, licenças, etc.

Por outro lado, as rádios comunitárias actuam sob a roupagem jurídica de pessoas colectivas de direito privado do tipo associação, reconhecidas (art 167 e segs do C.Civil) ou não reconhecidas (art 195 e segs do C Civil.). Isto é, não visam o lucro, nem a sua distribuição nos seus projectos.<sup>37</sup>

O regime aplicável deve pois clarificar esta condição de acesso, vedando o licenciamento de rádios a sociedades comerciais ou a pessoas singulares.

Alertamos ainda que a legislação fiscal aplicável a estas pessoas jurídicas, nomeadamente IRPC e IVA<sup>38</sup>, são muito pouco adequadas a associações em geral, e a estes projectos em particular, pelo que o esforço de advocacia deve ser estendido à revisão da lei das associações actualmente em curso, onde estes aspectos não foram contemplados.

---

<sup>37</sup> Não é possível atribuir a propriedade destes órgãos às comunidades locais, pois estas não têm personalidade jurídica e como tal não são directamente sujeitos de direitos e deveres. Mas, uma vez organizadas em associações, a questão fica resolvida;

<sup>38</sup> Mesmo o regime de pequenos contribuintes com facturação abaixo de 2.5 milhões de meticais acaba por representar neste caso um custo desapropriado a este tipo de pessoas colectivas que, não visando o lucro, acabando pagando imposto como se tivessem (3ª sobre a facturação total).

## 4. Serviço Público

### 4.1 Sua definição e salvaguarda

Até aqui, o legislador, na lei de imprensa, não definia serviço público, embora depois, nos diplomas que instituem a TVM e a RM o tenha vindo a fazer. Parece que a opção se mantém.

Mas afinal, como definir serviço público, no contexto dos *media*?

É hoje uma questão central de boas políticas públicas o acesso generalizado dos cidadãos a serviços onde possa colher informação (tv, rádios, jornais, internet, etc ). Desejavelmente, esse acesso, além de generalizado, deveria ser gratuito para o utilizador e integralmente custeado pelo Estado.

Noutras geografias, o serviço público é regulamentado, fiscalizado, e auditado, ao passo que em Moçambique, estamos verdadeiramente ainda na fase da sua concepção e implementação.

Mas entendemos que o serviço público de radio e de televisão deve ser assegurado por operadores públicos, em regime de concessão.<sup>39</sup>

Se não é fácil definir serviço público, será mais consensual definir em que consiste, alinhando as suas características, o que pode ser feito nos seguintes termos:

- Deve assegurar a expressão e o confronto de ideias das diversas correntes de opinião (art 48, nº 4, da CRM);
- Dever ser isento e independente perante o Governo, a administração e os demais poderes políticos (art 48º, nº 5 da CRM);
- Deve assegurar os Direitos de antena, de resposta e de réplica política, tal como definido no art 49 da CRM;
- Deve assegurar os princípios da universalidade e da coesão nacional, da diversificação, da qualidade e da indivisibilidade da programação, do pluralismo e do rigor, isenção e independência da informação, bem como o princípio da inovação;
- Deve promover a formação cultural e cívica dos telespectadores, garantindo o acesso de todos à informação, à educação e ao entretenimento diversificado e de qualidade.
- Deve emitir as mensagens cuja difusão seja solicitada pelo Presidente da República, pelo Presidente da Assembleia da República ou pelo Primeiro-Ministro;

---

<sup>39</sup> . ponto 3.1. supra

## DOCUMENTO DE POSICIONAMENTO DAS OSCs PARA A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE IMPRENSA EM MOÇAMBIQUE

- Deve ceder tempo de emissão à Administração Pública, com vista à divulgação de informações de interesse geral, nomeadamente em matéria de saúde e segurança públicas.

Por outro lado, o serviço público deve fiscalizado para assegurar a sua salvaguarda. Nos modelos que se conhecem, essa fiscalização deve ser assegurada de fora, por exemplo através de uma comissão parlamentar, com 7 membros, sendo um de cada partido e os demais da sociedade civil, ou através de um Provedor Independente.

Além disso, o serviço público deve ter obrigações especiais na difusão de conteúdos nacionais, e limitações de publicidade comercial mais fortes que os aplicáveis aos operadores privados.

### 4.2. Seu financiamento

O serviço público deve ser maioritariamente financiado pelo Estado, através de contratos programas, cujo cumprimento é imperioso verificar, nomeadamente através dos mecanismos de salvaguarda previstos atrás, nomeadamente para evitar situações como a que constatámos com a RM, onde o Contrato programa não é feito desde 2010.

O contrato programa deve ter a duração igual á da concessão, ainda que as dotações anuais por ele veiculadas possam ser ajustadas por exemplo, com base na taxa de inflação, e/ou pontualmente em função de necessidades especiais de investimento, e devidamente inscritas em cada ano no OGE. Sem esquecer que, se o salvo operacional do operador for positivo, é o accionista Estado que o embolsa<sup>40</sup>.

Por fim, as receitas arrecadadas pelo Estado em Taxas de radiodifusão devem passar a constituir receita própria do Estado, visto que está obrigado a financiar o serviço público, impondo assim outro rigor no processo de arrecadação, cobrança e pagamento. Por certo, assim se resolverão de imediato as questões entre o Cobrador – EDM – e o novo beneficiário – Estado – sem prejuízo para os órgãos de serviço público.

---

<sup>40</sup> Algo que não é exclusivo para as empresas públicas de mídia, mas é tempo de instituir para as boas administrações de empresas públicas, prémios de desempenho, e penalizações por mau desempenho.

## 5. Outros aspectos

Foi unanime o reconhecimento do excessivo peso da carga fiscal sobre os operadores de *media*, em particular rádios e tv.

Efectivamente, não existindo produção nacional dos equipamentos necessários às operações, estes são importados e taxados em termos aduaneiros dentro do regime geral, onde pagam, nomeadamente, imposto de consumo.

Esta solução não tem, desde logo, fundamentação conceptual, porquanto tais equipamentos não são de consumo, mas sim de investimento.

Preconiza-se assim a isenção deste imposto às importações por operadores e empresas de *media*.<sup>41</sup>

Ao tempo em que se escrevem estas linhas, o Governo fez saber que foram criadas novas e mais favoráveis condições para a importação de produtos de tipografia. É este o caminho, sem dúvida, mas deve ser complementado com outras isenções em equipamentos de TIC para órgão de comunicação social.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> À semelhança do que se passa em caso de investimento estrangeiro, para bens da classe K da respectiva pauta aduaneira.

<sup>42</sup> Uma espécie de isenção pessoal, criada e aplicada em função de entidades importadoras que sejam também órgãos de comunicação social.