



# **Assistência Técnica à Delegação da UE em Moçambique**

## **Análise da Lei da Radiodifusão e da Lei da Comunicação Social**

**Julho 2021**  
**Toby Mendel**

# Índice

<b>Resumo executivo.....</b>	<b>1</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>4</b>
Breve visão geral do contexto.....	4
<b>1. O direito à liberdade de expressão: Revisão das normas internacionais.....</b>	<b>7</b>
1.1. Restrições à liberdade de expressão.....	8
1.2. Independência dos reguladores dos meios de comunicação social.....	10
1.3. Liberdade de expressão e diversidade.....	11
1.4. Comunicações digitais.....	13
<b>2. Visão geral das garantias constitucionais relevantes.....</b>	<b>14</b>
<b>3. Análise do projeto de Lei da Radiodifusão.....</b>	<b>17</b>
3.1. Abordagem geral para o licenciamento dos serviços de radiodifusão.....	19
3.1.1. Comentários na generalidade.....	21
3.1.2. Mais comentários na especialidade.....	23
3.2. Independência do sistema regulador.....	27
3.3. Âmbito da Lei e Objetivos.....	29
3.3.1. Âmbito de Aplicação da Lei.....	29
3.3.2. Objetivos.....	31
3.4. Restrições.....	33
3.4.1. Restrições de conteúdo.....	33
3.4.2. Obrigações de conteúdo positivo.....	37
3.4.3. Regras prescritivas.....	40
3.4.4. Outras restrições.....	41
3.5. Outras questões.....	43
3.5.1. Monopólios.....	44
3.5.2. Radiodifusão pública.....	44
3.5.3. Infrações.....	45
<b>4. Análise do projeto de Lei da Comunicação Social.....</b>	<b>47</b>
4.1. Questões de enquadramento.....	48
4.1.1. Âmbito.....	48
4.1.2. Regulador dos Meios de Comunicação Social e Independência.....	50
4.2. Regras sobre conteúdo e profissionalismo.....	52
4.2.1. Restrições de ordem geral.....	52
4.2.2. Obrigações de conteúdo positivo.....	54
4.2.3. Iniciativas de autorregulação ou correção.....	55
4.3. Regulamentação de diferentes setores.....	57
4.3.1. Jornalistas.....	57
4.3.2. Publicações.....	59
4.3.3. Meios de comunicação social públicos.....	60
4.3.4. Estrangeiros e meios de comunicação social estrangeiros.....	61

4.4.	Restrições .....	64
4.4.1	Registo .....	64
4.4.2	Direito de resposta .....	66
4.4.3	Monopólios .....	67
4.4.4	Regras prescritivas .....	68
4.4.5	Propriedade Intelectual .....	69
4.4.6	Responsabilidade .....	69

**Esta publicação foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade da Media4Democracy e não reflecte necessariamente a posição da União Europeia.**

## Resumo executivo

O Governo de Moçambique propõe-se adotar duas novas leis para regular os meios de comunicação social. A primeira é o projeto de Lei da Radiodifusão que estabelecerá um regime de licenciamento e regulação dos radiodifusores. A segunda é o projeto de Lei da Comunicação Social, que revogará a Lei da Imprensa de 1991, que é a principal lei relativa aos meios de comunicação social atualmente em vigor em Moçambique, e estabelecerá novas regras aplicáveis aos meios de comunicação social, incidindo sobretudo nos jornalistas e na imprensa. Os dois projetos de lei foram adotados pelo Governo no final de 2020 e apresentados à Assembleia da República, que os debateu em março de 2021. No entanto, foram posteriormente retirados face a críticas generalizadas e o Governo está agora a revê-los com vista a melhorá-los.

A presente Análise da Media4Democracy avalia em que medida estes dois novos projetos de lei estão em conformidade com as normas internacionais em matéria de direitos humanos, em particular as relacionadas com a liberdade de expressão. Destaca as alterações que seria necessário implementar para garantir a conformidade com as normas profissionais aplicáveis à elaboração da legislação sobre meios de comunicação social e com as normas internacionais em matéria de direitos humanos.

Embora os dois projetos de lei contenham uma série de características positivas, a Análise conclui que as duas leis precisariam de revisões assaz substanciais com vista a cumprir as normas do direito internacional e a estabelecer sistemas práticos para a regulação dos meios de comunicação.

Uma norma fundamental em matéria de liberdade de expressão é que qualquer instituição ou autoridade pública que regule os meios de comunicação deve dispor de proteções robustas para a sua independência. O artigo 50.º da Constituição de Moçambique prevê o estabelecimento do Conselho Superior da Comunicação Social como um órgão independente, enquanto a atual Lei da Imprensa detalha artigos que estabelecem o mandato, a estrutura e as competências do Conselho. Em contraste, o artigo 8.º do projeto de Lei da Comunicação Social prevê simplesmente a constituição de um «organismo regulador dos meios de comunicação», mas nada diz sobre o seu mandato, estrutura e competências, deixando tudo para ser definido pelo Governo. Tal não garante a proteção da independência do organismo, uma vez que deixa ao critério do Governo o estabelecimento de regras fundamentais, por exemplo relativas à nomeação e mandato dos membros, em vez de isto ser feito através de legislação adotada pela Assembleia da República, que é a prática quase universal de outros Estados.

Dado que os dois projetos de lei impõem obrigações importantes a diferentes setores da comunicação social – jornalistas, publicações, radiodifusores e a generalidade dos meios de comunicação – é muito importante que contenham definições claras desses mesmos setores. Infelizmente, as definições nos projetos de lei de quase todos os setores da comunicação social são de natureza muito geral, abrangendo uma vasta gama de formas de comunicação que simplesmente não podem ser comparadas com os meios de comunicação – como as comunicações da polícia – e que não devem ser oneradas por obrigações que são concebidas especificamente para os meios de comunicação, tais como o direito de resposta.

Os dois projetos de lei estabelecem uma série de restrições ao conteúdo que os meios de comunicação podem divulgar. Embora seja legítimo pedir aos meios de comunicação que se comportem profissionalmente, estas regras, na presente versão, são quase todas muito vagas ou muito amplas para o cumprimento das restrições à liberdade de expressão ao abrigo do direito internacional, enquanto algumas delas duplicam desnecessariamente as que já constam do Código Penal.

Recomenda-se que toda esta abordagem seja substituída pela noção de um regulador independente, um organismo autorregulador ou corregulador, que elabore um código de conduta em consulta com as partes interessadas e, depois, o aplique por meio de um sistema de queixas do público ou por iniciativa própria.

Ambas as leis impõem igualmente uma série de obrigações positivas aos meios de comunicação, tal como a difusão de conteúdos de interesse público ou a satisfação das necessidades de informação dos cidadãos. Mais uma vez, há lugar para isto, especialmente no que diz respeito aos radiodifusores. No entanto, como estas regras são na sua maioria excessivamente onerosas, muitas são indevidamente vagas e todas se aplicam sem qualquer distinção a todos os meios de comunicação (ou, eventualmente, a todos os radiodifusores), não se justificam. Em vez disso, recomenda-se que sejam definidas na legislação metas gerais em áreas específicas – tais como línguas nacionais, produção nacional e notícias – ficando depois ao critério do regulador decidir quotas ou normas específicas para cada radiodifusor ou classe de radiodifusão por meio do processo de licenciamento.

Ambos os projetos de lei impõem ainda uma série de restrições ou obrigações a todos os meios de comunicação ou a diferentes setores de comunicação, por exemplo, em relação à concentração da propriedade (monopólios), registo, licenciamento profissional dos jornalistas, exigência de depósito de cópias por parte das publicações e várias restrições a cidadãos estrangeiros e a meios de comunicação estrangeiros. Muitas destas restrições prosseguem interesses legítimos, até mesmo importantes, como impedir a concentração indevida da propriedade dos meios de comunicação, enquanto outros não são legítimos ao abrigo do direito

internacional, tais como o licenciamento profissional dos jornalistas. Quase todas as que prosseguem objetivos legítimos precisariam de ser ajustadas ou aperfeiçoadas para ficarem mais plenamente alinhadas com as normas internacionais, bem como para estabelecerem sistemas práticos para a concretização dos seus objetivos. As restrições aos meios de comunicação estrangeiros são particularmente severas e, se implementadas, acabariam basicamente com as operações dos radiodifusores estrangeiros que operam atualmente em Moçambique, privando assim os moçambicanos de fontes valiosas de notícias independentes e de qualidade. Da mesma forma, todo o regime de registo dos meios de comunicação deve ser completamente abandonado ou substancialmente revisto para que seja bem mais fácil cumprir os requisitos.

A questão dos meios de comunicação social públicos é contemplada nos dois projetos de lei. Isto é útil porque é muito importante para Moçambique estabelecer regras jurídicas mais claras aplicáveis às operações dos seus radiodifusores públicos, em particular, dado o papel significativo que desempenham no ambiente geral dos meios de comunicação. No entanto, para transformar estes radiodifusores em operadores de radiodifusão de serviço público independente, conforme exige a legislação internacional, seria necessário muito mais. Entre outras coisas, seria necessário que a lei estabelecesse conselhos de administração estruturalmente independentes para supervisionar as suas operações e implementasse regras claras sobre o seguinte: esclarecimento do mandato e dos serviços a prestar por estes radiodifusores; garantir o fornecimento de financiamento adequado a estes radiodifusores de forma que não obste à sua independência; e prever a prestação de contas destes radiodifusores ao público, de preferência através da Assembleia da República, bem como de forma mais direta.

Por fim, a abordagem adotada para o licenciamento dos radiodifusores precisaria de ser significativamente revista, tanto para alinhá-la mais plenamente com as normas internacionais, como para garantir uma abordagem pragmática em relação a esta questão. O atual projeto não prevê adequadamente a regulação da televisão digital. Embora reconheça certas categorias de radiodifusores – tais como cobertura (local, regional, nacional), propriedade (pública, privada e comunitária) e tipo (rádio e televisão) – não reconhece categorias essenciais, tais como fornecedores e distribuidores de conteúdos. Mais importante ainda, não implementa regras diferenciadas mesmo para as categorias que reconhece, por exemplo, não cria um regime específico para os radiodifusores comunitários, apesar de serem significativamente diferentes dos radiodifusores comerciais, bem como não reconhece as diferenças entre a televisão nacional e uma estação de rádio local (estando ambas sujeitas exatamente aos mesmos termos e obrigações). O projeto de Lei da Radiodifusão também é omissivo ou incipiente no que se

refere a muitas questões importantes de licenciamento, incluindo os critérios para decidir entre requerimentos de licença concorrentes; os procedimentos para solicitar uma licença (afora os documentos que devem ser fornecidos) e para decidir sobre um requerimento de licença; os procedimentos para solicitar a renovação da licença; e os procedimentos e regras para alterar as condições de uma licença. Este projeto de lei precisaria de ser significativamente ampliado e desenvolvido para criar um regime prático e moderno para o licenciamento dos radiodifusores.

Além destas áreas mais estruturais que carecem de reforma, esta Análise tece uma série de outras recomendações, muitas vezes mais técnicas, para melhorar os projetos de lei de modo a torná-los mais práticos e, ao mesmo tempo, reforçar o alinhamento com as normas internacionais. A título de exemplo, recomenda-se que as regras relativas à concentração da propriedade sejam aplicáveis a pessoas singulares e não a pessoas coletivas, já que seria fácil contorná-las constituindo empresas diferentes.

O projeto de Lei da Radiodifusão e o projeto de Lei da Comunicação Social representam uma tentativa ambiciosa por parte do Governo de Moçambique de melhorar e modernizar consideravelmente o ambiente regulatório dos meios de comunicação social no país. Nesse sentido, saúda-se ambos os projetos. Ao mesmo tempo, embora representem um passo em frente muito importante, é necessário um trabalho adicional significativo para garantir que estão de acordo com as normas internacionais em matéria de liberdade de expressão e estabelecem um regime prático e avançado para a regulação dos meios de comunicação social em Moçambique.

## Introdução

### Breve visão geral do contexto

Moçambique tem um ambiente de comunicação social razoavelmente diverso, incluindo jornais públicos e privados, emissoras públicas e privadas e um forte setor de rádios comunitárias. O maior jornal estatal, o Notícias, é considerado o mais popular, mas a sua circulação de apenas cerca de 16.000 exemplares entre uma população de mais de 30 milhões é representativa do nível muito baixo de público leitor de jornais no país. Em geral, a circulação de jornais concentra-se principalmente em Maputo e arredores. A rádio é o meio de comunicação mais popular em Moçambique, com a Rádio Moçambique, uma rede nacional de rádio pública que opera a Antena Nacional e várias estações regionais e transmite em cerca de 18 línguas diferentes, sendo a estação de rádio mais popular, com a maioria das outras estações a operar localmente. Estas últimas incluem uma mistura de rádios comunitárias, públicas locais

e comerciais. O setor da rádio comunitária é comparativamente muito bem desenvolvido, tendo uma audiência estimada em 18 milhões, mais de metade da população, há alguns anos.<sup>1</sup> Muitas destas estações são iniciativas conjuntas que envolvem o Estado e a comunidade, enquanto outras têm o apoio da UNESCO.<sup>2</sup> A Televisão de Moçambique é a única estação de televisão pública, e opera lado a lado com várias estações de televisão privadas, estando disponíveis no país várias estações internacionais de televisão e rádio. Os sistemas de distribuição por cabo chegam a 30% dos agregados familiares em Maputo, com taxas muito mais baixas no resto do país.

Em geral, a liberdade democrática em Moçambique tem vindo a diminuir lentamente, mas de forma constante, em termos da classificação do relatório da Freedom House, Freedom in the World, passando de 53 em 100 pontos possíveis em 2017 para 52 em 2018, 51 em 2019 e depois caindo para 45 em 2020 e 43 em 2021. Ao mesmo tempo, manteve-se razoavelmente estável em termos dos indicadores-chave sobre liberdade de expressão e dos meios de comunicação social e, em cada um desses anos, as suas pontuações renderam-lhe a avaliação «parcialmente livre».<sup>3</sup> Segundo a organização Repórteres Sem Fronteiras (RSF), Moçambique estava em 108.º lugar no Índice Mundial de Liberdade de Imprensa de 2021 num total de 180 países,<sup>4</sup> ou seja, a meio do Índice, depois de ter ocupado o 104.º lugar em 2020 e o 103.º em 2019.

O governo de Moçambique propõe adotar duas novas leis para regular os meios de comunicação social, entendidos em sentido lato, nomeadamente um projeto Lei da Radiodifusão<sup>5</sup> e um projeto Lei da Comunicação Social.<sup>6</sup> A Lei da Imprensa<sup>7</sup> de 1991 é a principal Lei da Comunicação social em vigor em Moçambique. Estabelece regras

---

<sup>1</sup> Club of Mozambique, «Estimated audience of 18 million for Community Radios – Mozambique», 19 de dezembro de 2016, <https://clubofmozambique.com/news/estimated-audience-18-million-community-radios-mozambique/>.

<sup>2</sup> The Business Year, «Mozambique 2016: Spreading The Word, Slowly», <https://www.thebusinessyear.com/mozambique-2016/spreading-the-word-slowly/review>.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/mozambique/freedom-world/2021> A Freedom House é uma respeitada organização de direitos humanos com sede nos Estados Unidos que há muitos anos classifica as liberdades democráticas em todo o mundo.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://rsf.org/en/ranking#>. O Índice Mundial de Liberdade de Imprensa da RSF é uma ferramenta amplamente usada para avaliar a força da liberdade dos meios de comunicação num país.

<sup>5</sup> O projeto está disponível em português em: <https://www.misa.org.mz/index.php/publicacoes/proposta-de-lei-de-radiodifusao..>

<sup>6</sup> Disponível em português em: <https://www.misa.org.mz/index.php/publicacoes/proposta-de-lei-de-radiodifusao>.

<sup>7</sup> Lei n.º 18/91 de 10 de agosto, disponível em português em: <https://www.cmaputo.gov.mz/por/Legislacao/Lei-de-Imprensa>.

principalmente para a imprensa escrita e jornalistas, assim como cria o Conselho Superior de Comunicação Social, que também está previsto na Constituição da República de Moçambique (ver abaixo), como um órgão regulador fundamental para a comunicação social.

Até ao momento, Moçambique não tem uma lei específica sobre o regulamento da radiodifusão. No entanto, a Lei das Telecomunicações de 2004 <sup>8</sup> estabelece regras gerais para a atribuição de frequências, incluindo através da criação do regulador das telecomunicações, o Instituto Nacional das Comunicações (INCM). O INCM licencia o uso de radiofrequências, enquanto as autorizações para operar os serviços de radiodifusão são concedidas pelo governo (Conselho de Ministros). Como tal, a introdução de um novo projeto de Lei da Radiodifusão é potencialmente um desenvolvimento muito positivo.

O projeto de lei da Comunicação Social, se adotado, viria substituir e revogar a Lei da Imprensa. Dado que já tem quase exatamente 30 anos, um período durante o qual os meios de comunicação mudaram drasticamente, é manifestamente altura de atualizar a Lei da Imprensa. Como tal, a introdução de um novo projeto de Lei da Comunicação tem potencial para modernizar as regras que regem os meios de comunicação em Moçambique.

Ambos os novos projetos de lei poderiam, se fossem introduzidas mais melhorias, fazer com que Moçambique passasse a estar plenamente em consonância com o direito internacional em matéria de liberdade de expressão, relativamente ao qual algumas das principais normas são descritas abaixo. Ao mesmo tempo, a regulação dos órgãos de comunicação social é sempre uma matéria complexa do ponto de vista da liberdade de expressão, por isso é muito importante abordar esta questão de uma forma profissional e sensível aos direitos humanos. Esta Análise da Media4Democracy visa fornecer aos leitores o conhecimento necessário para entenderem onde poderiam ser introduzidas melhorias adicionais nos dois projetos de lei. Em vários pontos, a Análise refere-se a «melhores práticas»; isso inclui melhores práticas regionais e internacionais. Mediante pedido, a Media4Democracy está disponível para detalhar as melhores práticas regionais e internacionais nas diferentes áreas abrangidas por esta Análise.

Esta Análise da Media4Democracy apresenta uma avaliação dos dois projetos de lei que foram adotados pelo Governo de Moçambique no final de 2020. Os dois projetos de lei foram apresentados à Assembleia da República, que os debateu em março de 2021, mas foram posteriormente retirados face a críticas generalizadas de diferentes quadrantes. O Governo de Moçambique está agora a rever as duas leis, com vista a melhorá-las.

---

<sup>8</sup> Lei n.º 8/2004 de 21 de julho de 2004, disponível em português em: <https://wipolex.wipo.int/en/text/181811>.

A presente Análise avalia em que medida o projeto de Lei da Radiodifusão e o projeto de Lei da Comunicação Social estão em conformidade com as normas internacionais em matéria de direitos humanos, em particular as relativas à liberdade de expressão. No entanto, os projetos de lei precisariam ambos de ser substancialmente alargados e reformulados para atingir os seus objetivos principais de substituir os sistemas atuais de licenciamento e regulamentação das emissoras e de regulamentação dos meios de comunicação social e dos jornalistas de forma mais ampla, com abordagens mais alinhadas com as normas internacionais. As diferentes modalidades de implementação são pormenorizadas na parte substantiva desta Análise.

Inicialmente, este relatório apresenta uma revisão das normas internacionais que regem o direito à liberdade de expressão a fim de contextualizar a análise que se segue.

## 1. O direito à liberdade de expressão: Revisão das normas internacionais

O direito à liberdade de expressão é garantido no artigo 19.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH),<sup>9</sup> nos seguintes termos:

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.

A DUDH, sendo uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, não vincula diretamente os Estados. No entanto, partes dela, incluindo o artigo 19.º, são amplamente consideradas como tendo adquirido força legal como direito consuetudinário internacional desde a sua adoção em 1948.<sup>10</sup> O Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP)<sup>11</sup> é um tratado juridicamente vinculativo, adotado em 1966 e ratificado por Moçambique em 21 de julho de 1993. O PIDCP consubstancia muitos dos direitos da DUDH, incluindo a liberdade de expressão, no artigo 19.º, n.º 2, que afirma:

Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e divulgar informações e ideias de toda a índole, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha.

---

<sup>9</sup> Resolução 217A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948.

<sup>10</sup> Veja, por exemplo, Processo da Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (Bélgica v. Espanha) (segunda fase), Rep. TIJ 1970 3 (Tribunal Internacional de Justiça) e Parecer da Namíbia<}, Rep. TIJ 1971 16, Parecer Separado, Juiz Ammoun (Tribunal Internacional de Justiça).

<sup>11</sup> Adotado pela Resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, 16 de dezembro de 1966, em vigor em 23 de março de 1976.

A liberdade de expressão também é garantida no artigo 9.º da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (CADHP),<sup>12</sup> ratificada por Moçambique em 22 de fevereiro de 1989, no artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH)<sup>13</sup> e no artigo 13.º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (ACHR).<sup>14</sup>

Os órgãos e tribunais internacionais têm salientado reiteradamente a importância fundamental do direito à liberdade de expressão. Apenas a título de exemplo, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos fez notar, em relação ao artigo 9.º da Convenção Africana:

Este artigo reflete o facto de a liberdade de expressão ser um direito humano básico, vital para o desenvolvimento humano de um indivíduo, para a sua consciência política e para a sua participação na condução dos assuntos públicos no seu país.<sup>15</sup>

### 1.1. Restrições à liberdade de expressão

A liberdade de expressão não é um direito absoluto. No entanto, o direito internacional em matéria de direitos humanos impõe condições estritas a quaisquer restrições a este direito, através do n.º 3 do artigo 19º, do PIDCP, que declara:

O exercício do direito previsto no parágrafo 2 deste artigo implica deveres e responsabilidades especiais. Por conseguinte, pode estar sujeito a certas restrições, expressamente previstas na lei, e que sejam necessárias para:

- (a) Assegurar o respeito pelos direitos ou a reputação de outrem;
- (b) A proteção da segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas.

Isto impõe três critérios para as restrições, que os tribunais internacionais e regionais indicaram que devem ser interpretados estritamente:

A liberdade de expressão, como consagrada no artigo 10º, está sujeita a uma série de exceções que, no entanto, devem ser interpretadas de forma restrita, e a necessidade de quaisquer restrições deve ser estabelecida de forma convincente.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Adotada em 26 de junho de 1981, em vigor em 21 de outubro de 1986.

<sup>13</sup> Adotado em 4 de novembro de 1950, em vigor em 3 de setembro de 1953.

<sup>14</sup> Adotado em 22 de novembro de 1969, em vigor em 18 de julho de 1978.

<sup>15</sup> *Media Rights Agenda and Others v. Nigéria*, 31 de outubro de 1998, Comunicações n.º 105/93, 130/94, 128/94 e 152/96, parágrafo 52.

<sup>16</sup> *Observer e Guardian vs. Reino Unido*, 26 de novembro de 1991, Queixa n.º 13585/88 (Tribunal Europeu de Direitos Humanos), par. 59. Embora este processo interpretasse a CEDH, a sua garantia de liberdade de expressão é muito semelhante à encontrada no PIDCP e esta regra tem sido aplicada de forma consistente a ambos.

Cabe notar que, embora a redação do artigo 9.º da CADHP seja diferente da do artigo 19.º do PIDCP, o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos aplica os mesmos três critérios.<sup>17</sup>

Em primeiro lugar, uma restrição deve ser prevista por lei ou imposta em conformidade com a lei. Isto implica não só que a restrição se baseia em uma disposição legal, mas também que a lei cumpre certas normas de clareza e acessibilidade. Quando as restrições são redigidas de forma vaga, podem ser interpretadas de uma forma que lhes dê uma ampla gama de aceções diferentes. Isto dá às autoridades o poder discricionário de aplicá-las em situações que não têm qualquer relação com o objetivo original da lei ou com o objetivo legítimo que se pretende proteger. Para quem está sujeito à lei, disposições vagas não dão as informações adequadas sobre exatamente que conduta é proibida. Como resultado, exercem um efeito inibidor inaceitável sobre a liberdade de expressão, à medida que os indivíduos se afastam da zona potencial de aplicação para evitar a censura. Conforme a Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas (CDH ONU), o órgão independente encarregado de supervisionar a implementação do PIDCP, declarou no Comentário Geral n.º 34, adotado em 2011:

Para efeitos do n.º 3, uma norma, para ser qualificada de ‘lei’, deve ser formulada com precisão suficiente para permitir que um indivíduo regule a sua conduta de acordo com ela e ser acessível ao público. A lei não pode conferir poder discricionário ilimitado para a restrição da liberdade de expressão aos responsáveis pela execução da mesma. As leis devem fornecer orientações suficientes aos responsáveis pela sua execução, permitindo-lhes determinar que formas de expressão são legitimamente restringidas ou não. [referências não incluídas]<sup>18</sup>

Em segundo lugar, uma restrição deve perseguir um dos objetivos legítimos enumerados no n.º 3 do artigo 19.º. É bastante claro, tanto pela redação do artigo quanto pelos pontos de vista da CDH da ONU, que essa lista é exclusiva e que as restrições que não correspondem a um dos objetivos legítimos listados não são válidas.<sup>19</sup> Não é suficiente, para satisfazer este critério, que as restrições à liberdade de expressão tenham um efeito meramente acessório sobre um dos objetivos legítimos listados. A medida em questão deve visar principalmente esse fim.<sup>20</sup>

Em terceiro lugar, uma restrição deve ser necessária para garantir o objetivo. O elemento de necessidade do critério apresenta um alto padrão a ser superado pelo Estado que procure

---

<sup>17</sup> Ver, por exemplo, *Lohe Issa Konate v. Burquina Faso*, 5 de dezembro de 2014, Queixa n.º 004/2013, par. 125 e seguintes.

<sup>18</sup> Comentário Geral n.º 34, artigo 19.º: Liberdades de opinião e expressão, 12 de setembro de 2011, par. 25. Disponível nos seis idiomas da ONU em: <http://undocs.org/ccpr/c/gc/34>.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Como fez notar o Supremo Tribunal da Índia: «Na medida em que a possibilidade [de uma restrição] ser aplicada para fins não sancionados pela Constituição não possa ser excluída, esta deve ser considerada totalmente inconstitucional e nula.» *Thappar v. Estado de Madras*, [1950] SCR 594, p. 603.

justificar qualquer restrição. Os tribunais identificaram três aspetos deste critério. Em primeiro lugar, as restrições devem estar racionalmente ligadas ao objetivo que procuram promover, no sentido de que são cuidadosamente planeadas para atingir esse objetivo e não são arbitrárias ou injustas. Em segundo lugar, as restrições devem prejudicar o direito o menos possível (a violação dessa condição é por vezes designada por «hiperabrangência»). Em terceiro lugar, as restrições devem ser proporcionais. A parte da proporcionalidade do critério envolve a comparação de dois fatores, a saber, o efeito provável da restrição à liberdade de expressão e o seu impacto sobre o objetivo legítimo que se pretende proteger. Estes elementos são em larga medida captados na sentença seguinte, que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos cita frequentemente:

Compete ao Tribunal, em particular, determinar se os motivos invocados pelas autoridades nacionais para justificar a ingerência são «pertinentes e suficientes» e se a medida adotada era «proporcional ao fim legítimo prosseguido». Para o efeito, o Tribunal deve estar convencido de que as autoridades nacionais, fundamentando-se numa apreciação aceitável dos factos pertinentes, aplicaram regras conforme os princípios consagrados no artigo 10.º.<sup>21</sup>

## **1.2. Independência dos reguladores dos meios de comunicação social**

É um princípio claro de direito internacional que os órgãos que têm o poder de regular os meios de comunicação devem ser independentes no sentido de estarem protegidos contra interferências políticas e também comerciais. As razões subjacentes para isso são razoavelmente claras. Se os reguladores forem controlados pelo governo, tomarão provavelmente decisões reguladoras a favor do governo em funções, em detrimento do interesse público mais amplo. Isto prejudicará a capacidade dos meios de comunicação de informarem de forma crítica, especialmente no que respeita a agentes políticos, e, conseqüentemente, diminuirá o respeito pela liberdade de expressão.

Numerosas declarações internacionais por agentes oficiais estipulam a necessidade de independência dos órgãos com o poder de regular os meios de comunicação. Uma versão ampla consta da Declaração Conjunta de 2003 pelas organizações internacionais especiais (na altura três: ONU, OSCE, OEA) em matéria de liberdade de expressão:

Todas as autoridades públicas que exercem poderes reguladores formais sobre os meios de comunicação social devem ser protegidas de interferências, particularmente de natureza política ou económica, inclusive mediante um processo de nomeação de membros que seja transparente, permita a participação pública e não seja controlado por qualquer partido político.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> *Cumpăna e Mazăre v. Roménia*, 17 de dezembro de 2004, Queixa nº 33348/96, par 90.

<sup>22</sup> Adotada em 18 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://www.osce.org/fom/66176>. A Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Organização dos

Muitas dessas declarações foram dirigidas a reguladores de radiodifusão ou telecomunicações, principalmente porque a maioria das democracias não tem órgãos oficiais que regulam a imprensa ou os jornalistas. Assim, no Comentário Geral n.º 34, a CDH da ONU afirmou:

Recomenda-se que os Estados partes que ainda não o fizeram, que criem uma autoridade reguladora independente do sistema de licenciamento de radiodifusão, com a responsabilidade de examinar os pedidos de licença de radiodifusão e de conceder as licenças. [referências omitidas]<sup>23</sup>

Todos os três órgãos regionais de proteção dos direitos humanos - na África, nas Américas e na Europa - também se referiram a esta ideia. Assim, a *Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão em África*, adotada pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, declara:

Qualquer autoridade pública que exerça poderes nas áreas da regulação de radiodifusão ou telecomunicações deve ser independente e estar adequadamente protegida de interferências, principalmente as de natureza política ou económica.<sup>24</sup>

### 1.3. Liberdade de expressão e diversidade

O direito à liberdade de expressão protege não só o direito de «transmitir» informações e ideias, mas também os direitos de as «procurar» e «receber», ou seja, os direitos dos ouvintes ou destinatários das comunicações. Parte disto é o direito dos ouvintes a terem acesso a uma ampla gama de fontes de informações e ideias. E parte disto, por sua vez, é a obrigação positiva dos Estados de promover a diversidade dos meios de comunicação.

A diversidade recebeu aprovação geral como um aspeto-chave do direito à liberdade de expressão. Por exemplo, a *Declaração de Windhoek*, adotada sob os auspícios da UNESCO em 3 de maio de 1991, afirma:

1. De acordo com o artigo 19.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o estabelecimento, manutenção e promoção de uma imprensa independente, pluralista e livre é essencial para o desenvolvimento e a construção de uma sociedade democrática, mas também para o desenvolvimento económico.

---

Estados Americanos (OEA) e a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ACmHPR) designaram, cada uma, mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão (relatores especiais). Todos os anos, desde 1999, têm adotado uma Declaração Conjunta sobre um tema específico da liberdade de expressão. Em 2003, o tema foi a regulação dos meios de comunicação.

<sup>23</sup> Nota 18, parágrafo 39.

<sup>24</sup> Adotada pela Comissão Africana na sua 32ª Sessão, 17 a 23 de outubro de 2002, Princípio VII (1).

3. Entende-se por imprensa pluralista o fim de monopólios de qualquer tipo e a existência do maior número possível de jornais, revistas e periódicos que reflitam a mais vasta gama possível de opiniões no seio de uma comunidade.<sup>25</sup>

A necessidade de medidas positivas para promover a diversidade dos meios de comunicação foi reconhecida em várias declarações oficiais. A Declaração Africana, por exemplo, afirma:

A liberdade de expressão impõe às autoridades a obrigação de tomar medidas positivas que promovam a diversidade, incluindo, nomeadamente:

- disponibilidade e promoção de um leque de informações e ideias para o público;
- acesso pluralístico aos meios de informação e outros meios de comunicação, incluindo grupos vulneráveis ou marginalizados, tais como mulheres, crianças e refugiados, bem como grupos linguísticos e culturais;
- a promoção e proteção das vozes africanas, inclusive por meio de meios de comunicação em línguas locais; e
- a promoção do uso das línguas locais em assuntos públicos, inclusive nos tribunais.<sup>26</sup>

A Carta Africana da Radiodifusão, de 2001, adotada em Windhoek no décimo aniversário da Declaração de Windhoek original, contém uma série de disposições sobre diversidade, na sua Parte I: Questões Regulamentares Gerais, como segue:

1. O quadro jurídico para a radiodifusão deve incluir uma exposição clara dos princípios basilares da regulamentação da radiodifusão, incluindo a promoção do respeito pela liberdade de expressão, a diversidade e a livre circulação de informações e ideias e ainda os três formatos de radiodifusão, ou seja: os serviços públicos, comerciais e comunitários.

...

4. As frequências atribuídas à radiodifusão devem ser partilhadas equitativamente entre os três formatos de radiodifusão.

5. Os processos de concessão de licenças para a atribuição de frequências específicas a emissoras individuais devem ser justos e transparentes e baseados em critérios claros que incluam a promoção da diversidade dos meios de comunicação não só em relação à propriedade como ao conteúdo.

6. Deve ser exigido às emissoras que promovam e desenvolvam o conteúdo local, que deve ser definido de forma a incluir conteúdo africano, mesmo que tal obrigue à introdução de quotas mínimas.

7. Os Estados devem promover um ambiente económico que facilite o desenvolvimento de uma produção independente e da diversidade na radiodifusão.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> A Declaração foi aprovada pela Conferência Geral da UNESCO na sua 26ª sessão em 1991. Disponível em: [https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/windhoek\\_declaration.pdf](https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/windhoek_declaration.pdf).

<sup>26</sup> Nota 24, Princípio III.

<sup>27</sup> Disponível em: [https://en.unesco.org/sites/default/files/african\\_charter.pdf](https://en.unesco.org/sites/default/files/african_charter.pdf).

## 1.4. Comunicações digitais

Um primeiro ponto a considerar em relação às comunicações digitais é que o direito à liberdade de expressão se aplica online do mesmo modo que offline, salvo os ajustes a regras específicas em matéria e expressão que possam ser necessários para ter em conta as características particulares dos meios digitais de comunicação. Assim, a Declaração de 2003 sobre a Liberdade de Comunicação na Internet, adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, afirma, no seu Princípio 1:

Os Estados-Membros não devem aplicar aos conteúdos na Internet restrições superiores a aquelas aplicadas aos outros meios de comunicação social.<sup>28</sup>

Da mesma forma, a Declaração Conjunta de 2011 sobre Liberdade de Expressão e a Internet, adotada pelos mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão, afirma:

A liberdade de expressão aplica-se à Internet do mesmo modo que a todos os meios de comunicação.<sup>29</sup>

À semelhança das próprias comunicações digitais, as normas regulamentares nessa área também estão a evoluir rapidamente. Como tal, ao contrário de muitas áreas onde as normas internacionais são muito claras – tais como restrições de conteúdo, independência e diversidade, todas abordadas acima – nem sempre isso acontece na área das comunicações digitais. Isto deu origem a uma situação em que mesmo as democracias estabelecidas tentam ocasionalmente impor regimes regulatórios amplamente condenados pelos defensores da liberdade de expressão, e em que países menos democráticos tentam por vezes tirar partido da situação para impor restrições claramente ilegítimas à liberdade de expressão.

Ao mesmo tempo, vários princípios são claros. Por exemplo, os Estados não devem adotar restrições especiais às comunicações digitais sempre que leis de aplicação geral, como códigos penais ou civis, já tratem a matéria de forma adequada, tanto online quanto offline. Como resultado, só quando a natureza da violação for diferente na sua própria natureza online é que as restrições online especiais deverem ser garantidas. Conforme os mandatos internacionais especiais sobre liberdade de expressão fizeram notar na sua Declaração Conjunta de 2018 sobre Independência dos Meios de Comunicação e Diversidade na Era Digital:

As restrições que visam especificamente as comunicações digitais devem ter um âmbito de aplicação limitado a atividades que são quer novas quer fundamentalmente diferentes nas suas formas digitais (por exemplo, *spamming* (envio de mensagens eletrónicas não solicitadas), e devem respeitar sempre as normas previstas nas alíneas a) e b) [que estabelecem as normas gerais para as restrições].<sup>30</sup>

Apesar dos problemas causados pela desinformação e pela má informação, as proibições gerais de declarações «falsas» ou «imprecisas» não são legítimas. Conforme os mandatos

---

<sup>28</sup> Adotado pelo Comité de Ministros em 28 de maio de 2003. Disponível em: <https://rm.coe.int/16805dfbd5>.

<sup>29</sup> Adotada em 1 de junho de 2011, cláusula 1, alínea a). Disponível em: <https://www.osce.org/fom/66176>.

<sup>30</sup> Adotado em 2 de maio de 2018, cláusula 3, alínea c). Disponível em: <https://www.osce.org/fom/66176>.

internacionais especiais sobre liberdade de expressão fizeram notar na sua Declaração Conjunta de 2017 sobre Liberdade de Expressão e Notícias Falsas, Desinformação e Propaganda:

Proibições genéricas sobre divulgação de informações baseadas em conceitos vagos e ambíguos, incluindo «notícias falsas» ou «informações não objetivas», são incompatíveis com as normas internacionais em matéria de restrições à liberdade de expressão, conforme se prevê no n.º 1, alínea a), e devem ser abolidas.<sup>31</sup>

Isto não significa que certos tipos específicos de declarações falsas não possam ser penalizados, tais como declarações falsas que prejudicam a reputação (difamação), declarações falsas feitas sob juramento em tribunal (perjúrio) e declarações falsas destinadas a resultar em ganho financeiro ou pessoal ilegítimo (fraude).

Outra questão difícil em termos de comunicações digitais é que tipo de responsabilidade e ação os intermediários privados, e especialmente as plataformas de meios de comunicação social, devem tomar contra o discurso prejudicial. Essas empresas são fundamentalmente diferentes dos Estados, embora tenham a responsabilidade de promover e proteger os direitos humanos. O seu poder na área das comunicações digitais foi demonstrado muito claramente pela decisão do Twitter em 8 de janeiro de 2021 de suspender permanentemente a conta de Donald Trump, @realDonaldTrump. Há um debate aceso e contínuo sobre a matéria. A maioria dos observadores concorda que, ao tomar medidas para limitar o discurso prejudicial, os intermediários precisam pelo menos de ser transparentes e respeitar algumas garantias processuais mínimas.

A regulação das comunicações digitais é assaz complicada e transpõe o âmbito de aplicação desta Análise para poder entrar em detalhes. Além dos princípios supramencionados, alguns princípios-chave são: os intermediários geralmente não devem ser responsáveis pelo conteúdo publicado pelos utilizadores; a literacia mediática e informacional tem um papel igualmente importante a desempenhar como medidas legais na proteção dos utilizadores; bloqueios administrativos gerais da Internet ou de telemóveis não são legítimos e mesmo o bloqueio administrativo de sítios web deve ser exercido com grande cautela e estar sujeito a supervisão judicial adequada; os Estados devem respeitar a neutralidade da rede (não discriminação no tratamento de dados e tráfego da Internet); e os Estados têm a obrigação de promover o acesso universal à Internet.

## 2. Visão geral das garantias constitucionais relevantes

A Constituição da República de Moçambique de 1990, revista em 2004, inclui garantias relativamente amplas para o direito à liberdade de expressão e direitos conexos, juntamente com um regime bastante complicado de exceções ou restrições a esses direitos. A principal

---

<sup>31</sup> Adotado em 3 de março de 2017, cláusula 2, alínea a). Disponível em: <https://www.osce.org/fom/66176>.

garantia da liberdade de expressão encontra-se no artigo 48.º da Constituição, intitulado Liberdade de Expressão e Informação. O n.º 1 do artigo 48.º garante a todos os cidadãos os direitos à liberdade de expressão, de imprensa e de informação. O n.º 2 do artigo 48.º indica que a liberdade de expressão, que «compreende, nomeadamente, a faculdade de divulgar o próprio pensamento por todos os meios legais», e o direito à informação não podem ser limitados por censura. O n.º 3 do artigo 48.º esclarece o âmbito de aplicação da liberdade de imprensa, que inclui a liberdade jornalística, o acesso às fontes de informação, a proteção da independência dos meios de comunicação e do sigilo profissional e o direito de criar jornais e outros meios de difusão. Os detalhes desta disposição são muito úteis para esclarecer as implicações precisas da liberdade dos meios de comunicação.

Os n.º 4 e 5 do artigo 48.º estabelecem certas normas para os meios de comunicação públicos, incluindo que a sua isenção deve ser garantida e que devem assegurar a expressão e «o confronto de ideias das diversas correntes de opinião». O n.º 5 do artigo 48.º também protege a independência dos jornalistas perante o governo e as forças políticas. O artigo 49.º prevê o acesso de diversos partidos à rádio e televisão públicas, designado por «tempo de antena», incluindo os partidos políticos (de acordo com a sua representatividade na Assembleia da República) (n.º 1 do artigo 49.º), com especial referência aos partidos da oposição, para os quais este direito de acesso destina-se «a exercer o seu direito de resposta e réplica política às declarações políticas do Governo» (n.º 2 do artigo 49.º, organizações sindicais e profissionais (n.º 3 do artigo 49.º), e, durante os períodos eleitorais, os candidatos (tempos de antena regulares e equitativos) (n.º 4 do artigo 49.º). Cada direito de acesso será conforme prescrito por lei.

Por fim, o artigo 50.º prevê o estabelecimento do Conselho Superior da Comunicação Social como um órgão independente para assegurar o direito à informação, a liberdade e a independência dos meios de comunicação, bem como os direitos de antena e de resposta (n.º 1 do artigo 50.º). As suas várias funções incluem a emissão de parecer prévio à decisão do governo sobre o licenciamento de canais privados (rádio e televisão) e a intervenção na nomeação dos diretores-gerais dos meios de comunicação públicos (n.º 3 e 4 do artigo 50.º). Os seus 11 membros serão nomeados da seguinte forma: dois pelo Presidente, um dos quais presidirá ao Conselho; cinco pela Assembleia da República, de acordo com a representatividade; três pelas organizações profissionais que representam jornalistas; e um por empresas ou instituições de comunicação social (n.º 2 do artigo 50.º), ao passo que a lei regula «a organização, o funcionamento e as demais competências» do Conselho (n.º 5 do artigo 50.º).

A Constituição também inclui uma série de disposições que limitam esses direitos. Em primeiro lugar, a garantia primária no n.º 1 do artigo 48.º é limitada aos «cidadãos» e, portanto, não se

aplica a mais ninguém, enquanto o direito à liberdade de expressão garantido pelo direito internacional é extensivo a todas as pessoas. Em segundo lugar, o n.º 2 do artigo 48.º sujeita a liberdade de expressão à emissão de opiniões por «todos os meios legais», o que implica que as leis podem impor limites ao exercício desse direito. Uma disposição mais explícita sobre exceções a esses direitos consta do n.º 6 do artigo 48.º, que indica que o exercício dos direitos previstos naquele artigo «será regulado por lei com base nos imperativos do respeito pela Constituição e pela dignidade da pessoa humana».

As implicações precisas do n.º 6 do artigo 48.º, não resultam claras da sua redação. Prevê claramente leis que imponham limites ao exercício da liberdade de expressão, mas o significado exato das referências à Constituição e à dignidade da pessoa humana não é claro. É possível extrair algum sentido disto nos artigos 44.º a 46.º da Constituição, que se referem, respetivamente, aos deveres «para com os seus semelhantes», «para com a comunidade» e «para com o Estado». Infelizmente, os deveres estabelecidos nestes artigos estão longe de serem precisos. Por exemplo, os deveres para com os outros semelhantes incluem manter «relações que permitam promover, salvaguardar e reforçar o respeito, a tolerância mútua e a solidariedade». Não está claro o que isto pode significar no contexto de fortes críticas entre adversários políticos durante uma disputa eleitoral, que é onde os tribunais internacionais consideram o respeito pela liberdade de expressão mais importante. Os deveres para com a comunidade, por sua vez, incluem zelar pela preservação do «espírito de tolerância e de diálogo», bem como defender «o bem público e comunitário». Mais uma vez, é difícil saber o que isto pode significar no contexto da liberdade de expressão, que abrange fortes diferenças de opinião, incluindo o que representa a própria natureza do bem público e comunitário.

Em última análise, é difícil ver como estas garantias, exceções e restrições poderiam alinhar-se com as garantias internacionais de liberdade de expressão. Ao mesmo tempo, cabe notar que o artigo 43.º da Constituição prevê que os preceitos relativos aos direitos fundamentais sejam «interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos», o que é certamente uma disposição muito positiva. Também desconhecemos como os tribunais de Moçambique têm interpretado estas disposições.

São necessárias mais algumas considerações sobre essas disposições constitucionais. Em primeiro lugar, as implicações da referência no n.º 2 do artigo 49º, ao direito de resposta e réplica dos partidos da oposição às «declarações políticas do Governo» suscitam algumas preocupações. Isto porque, de alguma forma, implica que o Governo tem maior acesso aos meios de comunicação públicos para fazer declarações políticas em primeiro lugar (caso contrário, por que motivo seria necessário proteger o direito dos partidos da oposição de

responder), o que não deveria ser o caso (e que a garantia de imparcialidade prevista no n.º 4 do artigo 48.º parece excluir). Em segundo lugar, o n.º 3 do artigo 50.º sugere claramente que é o Governo que toma as decisões sobre o licenciamento das emissoras privadas. Como as normas delineadas acima deixam claro, tal não se coaduna com as garantias internacionais de liberdade de expressão, que exigem que a própria regulamentação dos meios de comunicação, incluindo certamente o licenciamento, seja realizada por órgãos independentes.

Está fora do âmbito de aplicação desta Análise fazer recomendações sobre como a Constituição da República de Moçambique pode ou deve ser alterada para estar plenamente em consonância com as normas internacionais de liberdade de expressão. Além disso, como referido, desconhecemos como as disposições constitucionais relevantes têm sido interpretadas pelos tribunais em Moçambique, o que é muito relevante para o seu âmbito de aplicação e significado preciso, dado que as garantias constitucionais dos direitos são, quase por definição, breves e gerais por natureza, deixando muita margem para interpretação.

Ao mesmo tempo, notamos que seria útil, em devido tempo, alargar o âmbito de aplicação de algumas das disposições relevantes, por exemplo para garantir a «todos» o direito à liberdade de expressão, para tornar a linguagem mais estrita no que diz respeito a exceções ou limitações a estes direitos e para remover ou alterar algumas das referências supramencionadas que suscitem preocupações.

### 3. Análise do projeto de Lei da Radiodifusão

Esta parte da Análise incide no projeto de Lei da Radiodifusão. Conforme já se referiu, Moçambique não possui atualmente um regime jurídico totalmente desenvolvido na área da regulação da radiodifusão. A Lei das Telecomunicações de 2004 parece conter uma abordagem bastante tradicional à legislação das telecomunicações, coerente com o espírito geral na data da sua adoção. Como tal, regula a atribuição de frequências, institui o regulador das telecomunicações, o Instituto Nacional das Comunicações (INCM), que atribui licenças de frequências para diferentes utilizações e estabelece regras gerais para o licenciamento de frequências pelo INCM. A estrutura e regras específicas que regem o INCM são estabelecidas por decreto governamental, mas o Instituto tem sido considerado como estando «sob a tutela do Ministério dos Transportes e Comunicações e não de um organismo independente».<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Polly Gaster, «Moçambique», Global Information Society Watch (GISWatch), <https://www.giswatch.org/en/country-report/freedom-expression/mozambique>.

Embora as frequências sejam atribuídas pelo INCM, o Governo, através do Conselho de Ministros, concede autorizações para o exercício da atividade de radiodifusão (ou seja, para a prestação de serviços de radiodifusão, quer na área do conteúdo, quer na da distribuição). Desconhecemos como funciona o sistema de atribuição destas autorizações, uma vez que não parece estar previsto na lei (ou pelo menos não nos foi possível aceder aos documentos legais que o descrevem). Presumivelmente, o processo termina com os operadores de serviços de radiodifusão a receberem algum tipo de contrato ou acordo que estabeleça as condições em que podem operar, à semelhança de uma licença de radiodifusão.

O projeto de Lei da Radiodifusão contém uma série de características positivas. Por exemplo, os artigos 6.º a 10.º estabelecem as condições gerais positivas que regem a regulação da radiodifusão. O artigo 6.º prevê que os serviços de radiodifusão operem em «regime de livre concorrência», sendo proibida qualquer forma de monopólio. O artigo 7.º indica que a oferta e o acesso aos serviços de radiodifusão devem pautar-se pela igualdade de oportunidades e pela não discriminação. O artigo 8.º exige que o processo de concessão de licenças e autorizações para o serviço de radiodifusão se baseie na lei, enquanto o artigo 9.º especifica que a atribuição de frequências se efetua em conformidade com critérios de forma objetiva, transparente e imparcial. Por fim, o artigo 10.º determina que o processo de licenciamento seja tecnologicamente neutro, salvo os padrões de transmissão previamente definidos. Existem muitos outros elementos positivos no projeto de Lei da Radiodifusão. É importante chamar a atenção para estes aspetos positivos desde o início da Análise porque, por definição, ela incide nas áreas do projeto de Lei da Radiodifusão em que são recomendadas melhorias. Não se tome estas palavras como uma afirmação de que tudo no projeto de Lei da Radiodifusão é negativo ou precisa de ser melhorado.

A primeira parte desta secção da Análise fornece comentários na generalidade sobre a questão-chave das regras aplicáveis ao licenciamento que constam do projeto de Lei da Radiodifusão, bem como o que um conjunto aperfeiçoado de regras de radiodifusão pode conter. Isto baseia-se tanto nas garantias internacionais de liberdade de expressão como na experiência prática de países em todo o mundo no que se refere ao estabelecimento de estruturas de licenciamento para radiodifusão.

As seguintes partes desta secção da Análise abordam, respetivamente, a questão da regulação independente dos meios de comunicação e como esta é abordada no projeto de Lei da Radiodifusão, o âmbito de aplicação e os objetivos do projeto de Lei da Radiodifusão, as restrições problemáticas que o projeto de Lei da Radiodifusão propõe impor às emissoras e uma secção final que abrange outras questões. No final de cada parte da secção, são fornecidas recomendações com vista a alinhar as respetivas regras com as normas internacionais.

### 3.1. Abordagem geral para o licenciamento dos serviços de radiodifusão

Esta parte da Análise incide nas regras estruturais relativas ao licenciamento (como obter uma licença, duração, etc.), em oposição a condições mais gerais que se podem aplicar aos licenciados, tal como o que eles devem e não fazer. O projeto de Lei da Radiodifusão contém uma série de disposições sobre licenciamento, que o Glossário descreve como «autorização» para serviço de radiodifusão comunitária e como «licença» para serviço de radiodifusão comercial (Anexo, alíneas a) e c) do artigo 1.º), embora o corpo principal do projeto de Lei da Radiodifusão se lhes refira como «alvará». <sup>33</sup>

De acordo com o artigo 34.º, a prestação de serviços de radiodifusão carece de alvará, que deve incluir uma lista de nove elementos relativos ao alvará concedido, e é necessária uma autorização prévia para que esses elementos possam ser alterados, sendo essas alterações objeto de averbamento na declaração de registo ou no alvará. Os nove elementos são: despacho que atribui a licença; o nome da entidade autorizada; o tipo e o âmbito da atividade licenciada; o local das emissões; a faixa de frequência ou canal atribuído e a potência irradiada; o período de emissão; a língua ou línguas de emissão; o período de validade do alvará<sup>34</sup>; e o espaço reservado aos averbamentos (isto é, condições adicionais ou especificações). Tudo isto é legítimo, sob certas reservas relativas às disposições sobre a língua (ver mais adiante). O alvará deve ser «afixado em local de fácil acesso», sendo obrigatória a sua apresentação à autoridade competente que o exigir.

O artigo 30.º estabelece o sistema de classificação dos serviços de radiodifusão, ordenados quanto ao âmbito (nacional, regional, etc.), quanto ao regime de propriedade aplicáveis (pública, privada e comunitária), quanto ao conteúdo (generalista e temático) e quanto à tipicidade (rádio e televisão).

O artigo 35.º é o principal e essencialmente o único que trata da questão de como requerer uma licença de radiodifusão, indicando 12 tipos de documentos que devem ser fornecidos, em quadruplicado, para o efeito. Estes incluem: projeto técnico, indicando em mapa a zona de cobertura prevista; cópia autenticada do estatuto jurídico registado da entidade requerente; atestado de residência do dirigente que obriga a entidade requerente; certificado de registo criminal do dirigente que obriga a entidade requerente, bem como do diretor do órgão de comunicação social; cópia autenticada do estatuto editorial assinado; informação sobre a origem e natureza das subvenções; certidão de quitação emitida pela Administração Fiscal

---

<sup>33</sup> Ver, por exemplo, o artigo 34.º. O exemplar do projeto de Lei em português de que dispomos sugere que estes também são os termos usados na versão original em português.

<sup>34</sup> Note-se que o original português também menciona, indiferentemente, licença e alvará.

(presume-se que indicando que os impostos foram pagos e estão em dia); declaração emitida pela instituição responsável pelo Sistema Nacional de Segurança Social (presume-se mais uma vez que as obrigações em matéria de segurança social se encontram cumpridas); declaração emitida pela instituição responsável pelo Registo de Propriedade Industrial ('registo de marca', presume-se que se trate do nome, logótipo, etc.); comprovativo do pagamento da 'taxa de licenciamento'; e o formulário devidamente preenchido.

O projeto de Lei da Radiodifusão inclui uma série de disposições sobre cancelamento dos alvarás (ou das licenças), que não seja por violação das regras. O artigo 36.º prevê que os alvarás «caducam» se as emissões não começarem no prazo de um ano. O artigo 37.º prevê que os alvarás serão «cancelados» se as emissões forem interrompidas por um período de seis meses. O n.º 4 do artigo 53.º, por sua vez, prevê que quando a interrupção do serviço «se prolongar por um período igual ou superior a 45 dias, implica a revogação automática da licença, caso não tenha sido comunicada, nos termos da presente Lei e da Lei da Comunicação Social». O artigo 40.º enumera uma série de motivos para a extinção das licenças, incluindo por morte, «dissolução ou renúncia»; declaração de insolvência (sendo o segundo motivo repetido no n.º 2 do artigo 41.º); termo do prazo de vigência ou cancelamento, nos termos estabelecidos na lei.

Outras regras relacionadas com licenças e licenciamento são:

- A retransmissão é geralmente permitida quando necessária para aumentar ou melhorar a receção do sinal, excetuando a radiodifusão comunitária (n.º 2 do artigo 31.º).
- Os alvarás são válidos por cinco anos, podendo ser renovados (artigo 39.º).
- As licenças só podem ser transferidas mediante prévia autorização do Governo, desde que tenham decorrido dois anos de atividade de radiodifusão (n.º 1 do artigo 41.º).
- O regulador da comunicação social deve ser informado no prazo de sete dias de qualquer modificação na «grelha de programação» (não está totalmente claro se esta se limita ao pacote ou pacote de canais oferecidos pelos serviços de distribuição de radiodifusão ou se também se aplica à programação da emissão dos fornecedores de serviços de conteúdos) (n.º 2 e 3 do artigo 47.º).
- Os operadores estão sujeitos ao pagamento de taxas, que incluem licença ou autorização; exploração do serviço de radiodifusão; «renovação, prorrogação e transferência ou segundas vias de títulos e de direitos»; utilização do espectro radioelétrico; e utilização dos «serviços de fornecedores de conteúdos», sendo esse pagamento estabelecido em diplomas regulamentares (artigo 59.º).
- Os órgãos de comunicação social em atividade devem estar em conformidade com a presente Lei no prazo de 180 dias após a sua entrada em vigor (presumivelmente incluindo a obtenção da licença, embora isto não esteja totalmente claro) (artigo 74.º).

### *3.1.1 Comentários na generalidade*

Temos a aduzir vários comentários na generalidade e na especialidade sobre este regime. Em termos de comentários na generalidade, começamos por fazer notar que um regime de licenciamento completo seria mais detalhado e específico do que o presente, mas também mais flexível. O artigo 30.º classifica os serviços de radiodifusão de acordo com uma série de critérios, mas o projeto de Lei da Radiodifusão não estabelece quaisquer regras diferentes, pelo menos em termos do processo de licenciamento, para estes diferentes tipos de serviços de radiodifusão. Por exemplo, a subalínea (iii) da alínea b) do artigo 30.º reconhece «comunitários» como um regime de propriedade aplicável aos serviços de radiodifusão, mas o projeto de Lei da Radiodifusão nunca define este tipo de propriedade e inclui apenas uma regra substantiva sobre a matéria (a saber, a proibição de retransmissão supramencionada) Em contraste, uma Lei da Radiodifusão sólida começaria por definir este setor de forma clara e, em seguida, forneceria um conjunto separado de regras de licenciamento para este setor, reconhecendo que precisa de ter procedimentos de licenciamento mais simples e rápidos e um regime de taxas menos oneroso. Da mesma forma, o projeto de Lei da Radiodifusão também não estabelece regras diferenciadas para nenhum dos outros tipos de serviços de radiodifusão, incluindo âmbito de aplicação, conteúdo e modalidade (rádio e televisão).

O projeto de Lei da Radiodifusão também não reconhece uma série de outros tipos importantes de serviços de radiodifusão, tal como a diferença entre distribuidoras (operadores por cabo, satélite e multiplex digital) e fornecedores de conteúdos (canais ou estações). Por exemplo, é comum exigir que todos os distribuidores por cabo e satélite transmitam pelo menos o canal público principal de televisão como parte de seu serviço básico (caso contrário, os agregados familiares que recebem televisão por meio destes sistemas de distribuição não receberão o canal público). Muitas leis de radiodifusão também distinguem entre serviços gratuitos e por assinatura ou «pay-per-view», mais uma vez estabelecendo regras diferentes.

Neste contexto, observa-se que, embora o projeto de Lei da Radiodifusão se refira à radiodifusão digital terrestre (baseada em frequências radioelétricas), nalguns pontos não estabelece qualquer regime adequado para esse efeito. Por exemplo, muitos países não permitem que operadores multiplex digitais (e muitas vezes também outros distribuidores) possuam igualmente licenças de conteúdos e, quando é permitido, os distribuidores estão sujeitos a regras estritas de não discriminação em relação aos vários canais que oferecem ao público. O n.º 3 do artigo 33.º prevê que só será outorgada uma autorização a uma entidade, «para exploração de uma única estação de rádio ou televisão», mas isto não se refere à questão dos serviços de distribuição.

O projeto de Lei da Radiodifusão é também demasiado pormenorizado e rígido, por um lado, e demasiado breve, por outro, no que diz respeito aos processos de requerimento e concessão de licenças. Por exemplo, todo o procedimento de requerimento, incluindo a documentação específica que tem de ser fornecida, deveria ser muito diferente para uma grande estação comercial em comparação com uma comunitária, ou uma televisão nacional em comparação com uma estação de rádio local. De acordo com o projeto de Lei da Radiodifusão, é imposto um procedimento padrão a todos os processos de licenciamento, não sendo admitida nenhuma flexibilidade.

Por outro lado, o projeto de Lei da Radiodifusão é totalmente omissivo quanto a uma série de questões importantes. Estas incluem, nomeadamente:

- Os critérios para decidir entre vários requerimentos de licenças concorrentes quando mais de um requerente deseja utilizar uma frequência disponível (ou mesmo a ideia de que a atribuição de uma licença de radiodifusão deve ser feita numa base competitiva).
- Os procedimentos para requerer uma licença (para além dos documentos que devem ser fornecidos) e decidir sobre um requerimento de licença. Estes devem, por exemplo, incluir regras sobre o anúncio de concursos de licenciamento, prazos para responder aos concorrentes, requisitos para que o processo seja aberto ao público e geralmente transparente, um requisito de notificação por escrito aos concorrentes no caso de um requerimento ser recusado, etc.
- Procedimentos específicos para requerer a renovação da licença, bem como os motivos pelos quais esta pode ser recusada.
- Procedimentos e regras para modificar as condições da licença.

A melhor prática neste contexto é que uma Lei da Radiodifusão evite estabelecer um conjunto único de regras para requerer e conceder licenças para todos os tipos de serviços de radiodifusão, como é atualmente o caso dos artigos 34.º e 35.º. Em vez disso, as melhores práticas em matéria de leis de radiodifusão estabelecem uma estrutura de regras que regem os processos de licenciamento e, em seguida, permitem que o regulador (independente) defina regras muito mais específicas para qualquer processo de licenciamento específico. Por exemplo, é comum exigir que o licenciamento seja outorgado através de concurso – com um convite à apresentação de propostas ao qual qualquer pessoa que deseje obter uma licença pode concorrer – para tipos de licenças com maior audiência (tal como licenças de televisão nacional ou licenças de rádio em cidades maiores), mas permitindo licenças *ad hoc* em áreas mal servidas (como cidades e municípios mais pequenos) ou mercados menos atrativos (como as estações de rádio comunitárias).

Fazemos notar que esta mesma crítica pode ser dirigida a muitas das outras regras que regem os serviços de radiodifusão licenciados no projeto de Lei da Radiodifusão. Um exemplo são as

regras rígidas sobre o uso da língua portuguesa, que não contemplam a possibilidade de diferentes tipos de emissoras, tal como uma estação de rádio de música de língua inglesa em Maputo (onde seria uma entre muitas estações de rádio disponíveis). Estas questões, incluindo a da língua, são discutidas, quando pertinente, no comentário seguinte.

### ***3.1.2 Mais comentários na especialidade***

Além dos comentários na generalidade sobre toda a abordagem adotada em relação ao licenciamento, tecemos uma série de comentários na especialidade. Deve ser usada terminologia consistente – por exemplo, «licença» ou «alvará» – para descrever a autorização para a prestação de serviços de radiodifusão. Isto evita confusão e torna a lei mais simples de ler e entender. Paralelamente, uma série de termos-chave adicionais devem ser definidos, tais como emissora «comunitária» e «comercial» e «grelha de programação».

O artigo 34.º requer a inclusão de muitas informações específicas no alvará e, na prática, as licenças de radiodifusão são frequentemente muito extensas e pormenorizadas. Como tal, pode não ser realista exigir que sejam afixados num local público, conforme estipula o n.º 5 do artigo 34.º. Em vez disso, talvez fizesse sentido prever um certificado de radiodifusão, com informações básicas sobre a licença, que seria afixado enquanto o alvará, ou licença ou acordo, só precisaria de ser apresentado quando exigido por uma autoridade competente.

Os documentos exigidos para o requerimento de licença, nos termos do artigo 35.º, são todos de natureza bastante técnica. Conforme sugerido acima, recomendamos que esta abordagem seja reconsiderada em favor de uma que permita ao regulador estipular, no contexto de qualquer processo de licenciamento particular, exatamente o que deve ser fornecido, estabelecendo a lei apenas as principais normas para o efeito. Integrado no que precede, sugerimos que os requerentes de licença sejam obrigados a indicar que tipo de conteúdos se propõem oferecer, sem que tal seja tão fixo e rígido que não lhes permita adaptarem-se às alterações na procura do mercado. Desta forma, os serviços de distribuição seriam obrigados a indicar os pacotes básicos de canais que se propõem oferecer através dos seus serviços (grelha de programação), enquanto os fornecedores de conteúdos seriam obrigados a indicar em termos gerais que tipos de programas forneceriam numa base diária e semanal (por exemplo, um noticiário principal de meia hora todas as noites, pelo menos oito horas de programação educacional por semana, etc.) (horário da programação). Isso é fundamental para todo o processo de licenciamento competitivo, uma vez que os reguladores normalmente examinam estes tipos de fatores – o que é indispensável para promover a diversidade no setor de radiodifusão – ao decidir quem deve obter uma licença.

A alínea k) do n.º 1 do artigo 35.º exige o comprovativo do pagamento da taxa de licenciamento para requerer uma licença, mas presumivelmente esta só seria paga uma vez emitida e, nessa fase do processo, tudo o que precisaria de ser pago seria a taxa de requerimento.

O prazo de um ano para início da atividade de radiodifusão, previsto no artigo 36.º, poderia ser reduzido; embora dantes tais períodos fossem comuns nas leis de radiodifusão, no ambiente moderno não é necessário um período tão extenso para criar e gerir uma estação de radiodifusão. A relação entre as regras do artigo 37.º – que prevê o cancelamento de um alvará quando a transmissão é interrompida por seis meses – e o n.º 4 do artigo 53.º – que prevê a revogação automática da licença após uma interrupção de 45 dias – precisa de ser esclarecida (ou resolvida), assim como o significado exato da referência a «comunicada» no n.º 4 do artigo 53.º. O artigo 40.º contempla a morte do licenciado como fundamento para a extinção de uma licença, mas parece basear-se na ideia de que uma licença de radiodifusão pode ser detida por uma pessoa singular, o que não parece muito realista. Não é necessário repetir a «dissolução ou renúncia» do licenciado como motivo para a extinção da licença, tanto na alínea b) do artigo 40.º, como no n.º 2 do artigo 41.º.

O n.º 2 do artigo 31º permite em geral a retransmissão, mas exclui-a completamente para a radiodifusão comunitária; uma melhor abordagem seria deixar tal matéria para o regulador. Por exemplo, uma emissora comunitária que opere numa região muito montanhosa pode precisar de usar a retransmissão mesmo para atingir um público relativamente pequeno.

Conforme sugerido acima, devem ser evitadas condições rígidas para todas as licenças, nomeadamente o prazo de cinco anos para os alvarás previsto no artigo 39.º. A criação de uma estação de televisão nacional envolve custos de capital significativos, o que justifica um prazo de licença mais longo do que uma estação de rádio municipal. Muitas leis de radiodifusão fazem a distinção, pelo menos em termos de prazo de validade, entre licenças de rádio e de televisão, e frequentemente também estações de rádio comunitárias.

Conforme referido acima, o termo «grelha de programação», tal como usado no n.º 2 do artigo 47.º, deve ser definido, presumivelmente para se referir aos pacotes de programas oferecidos pelos operadores de radiodifusão. Idealmente, todos os operadores de serviços de radiodifusão, incluindo os fornecedores de conteúdos, deveriam ser obrigados a notificar o regulador sobre mudanças importantes nos conteúdos que oferecem ao público (sendo estes últimos obrigados a fornecer uma programação como parte do seu requerimento de licença).

As regras sobre taxas, no artigo 59.º, são assaz confusas. Em primeiro lugar, não é nada claro a que se referem as diferentes taxas aí descritas. Por exemplo, não está claro qual é a diferença entre a taxa de licença e a taxa de exploração do serviço de radiodifusão (uma vez que isto é normalmente o que a taxa de licença cobre). Nalguns casos, o que é descrito como taxas parece

referir-se a acordos entre terceiros, nomeadamente taxa de utilização dos «serviços de fornecedores de conteúdos». Este tipo de pagamento não deve ser confundido com taxas pagas ao erário público pelas autorizações de radiodifusão. Se as regras-quadro forem consideradas necessárias para cobrir esse tipo de taxas – o que está longe de ser claro, uma vez que faz parte das operações comerciais normais – deveriam ser colocadas numa parte separada da lei.

O artigo 74.º exige que todos os órgãos de comunicação social em atividade cumpram as regras da nova Lei da Radiodifusão no prazo de 180 dias. Em primeiro lugar, deve ser esclarecido o âmbito de aplicação desta disposição, incluindo se exige que obtenham uma nova licença para operar ou se podem continuar a operar ao abrigo da autorização existente. Em segundo lugar, o âmbito de aplicação deve ser limitado aos prestadores de serviço de radiodifusão, correspondendo ao âmbito da Lei da Radiodifusão, em vez de se aplicar a todos os meios de comunicação.

### **Medidas necessárias para assegurar o cumprimento das normas internacionais**

- Importa considerar a forma de alterar toda a abordagem do licenciamento no projeto de Lei da Radiodifusão e substituí-la por outra que estabeleça uma estrutura geral muito mais completa para a concessão de licenças de serviços de radiodifusão, deixando a determinação das especificidades de qualquer processo de licenciamento para um regulador independente encarregado de supervisionar esse processo. Algumas das questões que devem ser incluídas em tal estrutura incluem:
  - Uma discriminação pormenorizada dos diferentes tipos de serviços de radiodifusão, incluindo a distinção entre distribuidores e fornecedores de conteúdos, e serviços gratuitos e pagos.
  - Definições claras dos termos-chave usados na legislação, incluindo os usados para descrever os diferentes tipos de serviços de radiodifusão (nomeadamente «radiodifusão comunitária», «radiodifusão comercial», «serviço de distribuição» e «serviço de conteúdos».
  - Adaptação das regras de licenciamento (e outras) às necessidades específicas dos diferentes tipos de serviços de radiodifusão, incluindo procedimentos de licenciamento específicos para serviços de radiodifusão comunitária, especialmente rádios comunitárias.
  - Um quadro específico de regras para a radiodifusão digital.
  - Regras sobre quando os requerimentos de licenças serão decididos numa base competitiva e base *ad hoc*, conjuntamente com critérios para decidir entre requerimentos concorrentes (que devem incluir a contribuição do serviço

proposto para a diversidade e um sistema para garantir a sua avaliação, tal como um requisito para indicar o tipo de conteúdo que se propõe fornecer).

- Procedimentos mais específicos para o processamento de requerimentos de licenças competitivos e *ad hoc* (incluindo os definidos acima), bem como para renovação da licença e alteração das condições da licença.
- Importa também considerar a forma de tratar todas as recomendações mais específicas indicadas acima, incluindo:
- Utilização de terminologia consistente em toda a legislação, inclusive no que se refere à autorização para prestar um serviço de radiodifusão (nomeadamente «licença»).
  - Emissão de um certificado de radiodifusão para ser afixado juntamente com a licença mais detalhada.
  - Alteração da alínea k) do n.º 1 do artigo 35.º para se referir à taxa de requerimento da licença em vez da taxa de licenciamento.
  - Redução do prazo de início das emissões de radiodifusão previsto no artigo 36.º.
  - Esclarecimento do significado do n.º 4 do artigo 53.º sobre a revogação automática da licença por interrupções pelo período de 45 dias, incluindo o que significa «comunicada» e como se enquadra com o artigo 37.º, que prevê o cancelamento do alvará após seis meses.
  - Supressão do n.º 2 do artigo 41.º sobre a caducidade da licença em caso de «dissolução ou renúncia», por ser repetitivo com a alínea b) do artigo 40.º.
  - Atribuição ao regulador de decidir, caso a caso, se um serviço de radiodifusão comunitária pode realizar a retransmissão.
  - Estabelecimento de diferentes períodos de emissão para diferentes tipos de serviços de radiodifusão.
  - Exigência de que todos os operadores de serviços de radiodifusão – distribuição e conteúdo – notifiquem o regulador sobre mudanças nos conteúdos fornecidos ao público.
  - Esclarecimento das regras sobre taxas e inclusão no artigo 59.º de apenas as taxas pagas por autorizações públicas (tais como a radiodifusão e a utilização de uma banda de frequência).
  - Esclarecimento das regras transitórias do artigo 74.º e, em particular, se os órgãos de radiodifusão em atividade precisariam de obter uma nova licença no prazo de 180 dias nele estabelecido.

### 3.2. Independência do sistema regulador

Conforme observado acima, as normas internacionais deixam bem claro que a regulação efetiva dos meios de comunicação social, incluindo os serviços de radiodifusão, deve ser feita por órgãos independentes, enquanto o governo mantém o papel de definir a política nesta área. Isto pode constituir um desafio em Moçambique, uma vez que mesmo a Constituição, no n.º 3 do artigo 50.º, parece prever o licenciamento pelo governo de canais privados de televisão e rádio. No entanto, a menos que e até que essa disposição seja alterada, deve ser possível limitá-lo, tanto quanto possível, a um papel formal que envolva simplesmente assinar as recomendações de licenciamento apresentadas pelo regulador dos meios de comunicação social.

Um elemento-chave em qualquer sistema independente de regulação dos meios de comunicação é garantir a independência do órgão que superintende essa regulação. O n.º 1 do artigo 50.º da Constituição prevê claramente que essa função seja desempenhada pelo Conselho Superior da Comunicação Social. A Lei da Imprensa cria o Conselho Superior da Comunicação Social, mas a função desse órgão, conforme descrito no artigo 36.º da Lei da Imprensa, não parece estender-se ao licenciamento dos serviços de radiodifusão ou mesmo ao registo da imprensa escrita. Em termos de novas propostas nos dois projetos de lei, é o projeto de Lei da Comunicação Social, no artigo 8.º, que prevê a constituição do regulador, aí descrito como a «entidade reguladora da área da comunicação social» (e geralmente como a «entidade que superintende a área de comunicação social» no projeto de Lei da Radiodifusão) (regulador dos meios de comunicação social). Uma avaliação detalhada do grau de independência desse órgão está contida na secção 4 desta Análise sobre o projeto de Lei da Comunicação Social. Basta notar aqui que, embora o órgão seja descrito no artigo 8.º do projeto de Lei da Comunicação Social como «autónomo», esse projeto de lei também não estabelece quaisquer garantias específicas ou práticas para a sua independência, deixando inteiramente ao critério do governo a definição dos respetivos «atributos, competências, organização e funcionamento».<sup>35</sup>

Várias disposições específicas no projeto de Lei da Radiodifusão são relevantes para a questão da independência. O artigo 11.º define geralmente o papel do Estado na área da radiodifusão, por exemplo, para promover «o desenvolvimento dos serviços de radiodifusão» e «o desenvolvimento da radiodifusão digital». Seria útil esclarecer se estas referências se aplicam ao papel do governo, uma vez que mesmo um regulador independente faz parte do Estado e,

---

<sup>35</sup> Ver o n.º 2 do artigo 8.º do projeto de Lei da Comunicação Social.

ainda, se essas funções se limitam a definir a política e o enquadramento regulamentar para alcançar estes objetivos, em vez de qualquer função reguladora específica.

O artigo 13.º é útil na medida em que estabelece que os prestadores de serviços de radiodifusão são «independentes e autónomos em matéria de programação e distribuição». Seria útil se fosse ao ponto de esclarecer a que se refere esta independência, a saber, em relação ao governo e outros agentes políticos. Caso contrário, isto permanece algo teórico. Além disso, esta disposição acrescenta que a independência será «salvo o que for contrário às normas aplicáveis». A questão da independência é diferente da ideia de que os meios de comunicação social precisam de obedecer às regras (ou seja, as normas estabelecidas em leis, regulamentos, licenças etc.). A independência dos agentes políticos não é uma autorização para infringir as regras. É, antes, uma garantia de que as regras serão aplicadas de forma justa e sem favorecimentos com base na orientação política. Como tal, não há necessidade de fazer referência a «normas» como atualmente consta do artigo 13.º.

O n.º 1 do artigo 33.º indica que o início do exercício da atividade de radiodifusão está sujeito a licenciamento obrigatório prévio pelo governo, enquanto o n.º 2 do artigo 33.º diz que compete à entidade que superintende a área da comunicação social «proceder ao registo e emissão do respetivo alvará». Por seu turno, o n.º 1 do artigo 34.º indica que o início do exercício da atividade de radiodifusão carece de alvará, «atribuído pelo governo e emitido pela entidade que superintende a área da comunicação social». A seguir, o n.º 1 do artigo 35.º prevê que o pedido de acesso à atividade de radiodifusão é feito por meio de requerimento dirigido à entidade que superintende a área da comunicação social. Por último, o n.º 1 do artigo 41.º prevê que os direitos outorgados são transmissíveis «mediante prévia autorização do governo».

Não fica claro de tudo isto exatamente que papéis devem ser desempenhados, respetivamente, pelo governo e pelo regulador dos meios de comunicação social. No entanto, o n.º 1 do artigo 35.º sugere que o regulador dos meios de comunicação social procederá ao processamento dos pedidos de acesso à atividade de radiodifusão e que o governo dará a aprovação final (incluindo, nos termos do n.º 1 do artigo 41.º, para as transferências). Isto também parece estar de acordo com a redação do n.º 3 do artigo 50.º da Constituição.

Para ajudar a limitar o papel do governo em termos de licenciamento de serviços de radiodifusão, seria útil que a Lei da Radiodifusão deixasse bem claro que o regulador dos meios de comunicação social é responsável por todo o processamento formal dos pedidos de licença, nomeadamente a publicação de concursos públicos, o recebimento e tratamento das propostas, etc. Poderia também esclarecer que o regulador enviará propostas de emissão de licenças, justificadas com motivos, ao governo para aprovação final, bem como que o papel do governo se limita a aceitar ou rejeitar as propostas do regulador (ou seja, que não compete ao governo

atribuir uma licença quando esta não tenha sido recomendada pelo regulador). Essas medidas introduziriam clareza substancial quanto à forma como o processo de licenciamento funcionará e reduziriam significativamente o risco de interferência política ou, pelo menos, aumentariam o custo político da interferência governamental.

### **Medidas necessárias para assegurar o cumprimento das normas internacionais**

- O artigo 11.º deve ser alterado para esclarecer que se refere ao papel do governo, e não do Estado como um todo, e que essa função será cumprida através da definição de políticas e da adoção de regras (leis e regulamentos), e não por meio de formas de regulação direta.
- Importa considerar a clarificação no artigo 13.º do que significa a referência à independência e autonomia do governo e de outros agentes políticos, e a supressão no mesmo artigo da referência a «salvo o que for contrário às normas aplicáveis».
- As regras sobre o licenciamento devem ser alteradas para deixar claro que o regulador dos meios de comunicação social é responsável por todos os aspetos formais do processo de licenciamento e que o papel do governo se limita a aceitar ou rejeitar as propostas do regulador para emissão de uma licença (e não emitir licenças sem a recomendação do regulador).

## **3.3. Âmbito da Lei e Objetivos**

### **3.3.1 Âmbito de Aplicação da Lei**

O papel de uma lei da radiodifusão é impor um regime regulamentar aos serviços de radiodifusão. Isto é perfeitamente legítimo e, de facto, indiscutivelmente necessário para proteger o direito dos cidadãos a receber informações diversificadas e de alta qualidade por meio do sistema de radiodifusão (parte do direito de procurar, receber e difundir informações e ideias, que também é protegido pelo direito à liberdade de expressão). Ao mesmo tempo, é importante que o âmbito de aplicação de uma lei da radiodifusão seja definido de forma adequada, de modo que não sejam impostas medidas regulamentares a atividades para as quais não estão devidamente adaptadas, tais como vídeos caseiros carregados em sítios web pessoais.

O ponto de partida para avaliar as questões relativas ao âmbito de aplicação são as definições, contidas no Anexo: Glossário do projeto de Lei da Radiodifusão. «Radiodifusão» é definido no n.º 1, alínea i), como um «serviço que se presta mediante propagação de ondas eletromagnéticas de sinais áudio e/ou de vídeo». Esta definição é simultaneamente muito restrita e muito ampla. É muito restrita porque a radiodifusão pode ser distribuída por outros

meios, por exemplo por cabo, como é cada vez mais comum em Moçambique. A seu tempo, a distribuição de radiodifusão pela Internet também se tornará comum em Moçambique. A melhor prática é definir a radiodifusão como uma atividade independente dos meios de distribuição. A definição é muito ampla porque abrange a distribuição, por frequências radioelétricas, de qualquer forma de sinal de áudio ou vídeo. Isto incluiria sistemas de comunicação policial e militar, por exemplo, bem como rádios bidirecionais utilizados por agentes privados. É importante acrescentar a esta ideia que a radiodifusão consiste na prestação de um determinado serviço ou programa de material audiovisual ou sonoro para receção por todo o público ou parte dele (ou seja, assinantes). Tradicionalmente, outros elementos da definição incluiriam a ideia de distribuição simultânea, embora a tecnologia moderna permita a prestação de serviços a pedido e a receção por meio de equipamento de rádio ou televisão, embora, mais uma vez, a tecnologia moderna signifique que a maioria dos dispositivos digitais pode receber serviços de radiodifusão, pelo menos online. Estes elementos também devem ser incorporados nas definições separadas de rádio (artigo 1.º, alínea h)) e de televisão (artigo 1.º, alínea k)).

É também importante, conforme já referido, distinguir entre serviços de difusão de conteúdos (a produção de conteúdos audiovisuais ou áudio) e serviços que envolvem a distribuição desses conteúdos (via frequências radioelétricas, cabo, satélite, etc.). Na era pré-digital, era comum que as entidades produzissem e distribuíssem conteúdos. No entanto, na era digital, com multiplexos, e também com o aumento da radiodifusão por cabo e outros meios de difusão, é importante distinguir entre estas duas modalidades de serviço. Haverá ainda entidades, tais como as estações de rádio FM, que continuarão a desenvolver as duas atividades, mas também haverá entidades que fazem apenas uma ou outra. De facto, como já se observou, pode ser necessário limitar os operadores a um ou a outro em certos casos, por exemplo, para os que operam multiplexos (talvez fora da televisão pública). O artigo 1.º, alínea g), define «fornecedor de conteúdos» como a entidade que distribui sinais de rádio e de televisão digital e outros serviços conexos (ou seja, um serviço de distribuição). Isto deve ser alargado para cobrir outras formas de distribuição, incluindo, pelo menos, por cabo e por satélite.

O artigo 2.º no corpo principal do projeto de Lei da Radiodifusão intitula-se «Âmbito de aplicação». O artigo 2.º, n.º 1, dispõe que se aplica aos «operadores públicos e privados nacionais licenciados» e «aos estrangeiros autorizados a operar no país». Isto é problemático por duas razões principais: Em primeiro lugar, esta lei deve ser aplicável a todos, visto que proíbe a prestação de um serviço de radiodifusão sem uma licença (assim sendo, limitar o seu âmbito de aplicação aos operadores licenciados excluiria automaticamente esta disposição do âmbito de aplicação da lei). Em segundo lugar, pelo menos na tradução inglesa, «nacional»

implica que o serviço está disponível a nível nacional, o que manifestamente não é o caso para todos os serviços de radiodifusão. Em vez de distinguir desta forma entre serviços nacionais e estrangeiros, pode fazer mais sentido estipular que a lei se aplica a todos os que distribuem um serviço de radiodifusão especificamente em Moçambique. O n.º 2 do artigo 2.º exclui os sistemas de televisão que transmitem imagens para recetores especiais, utilizados para fins de controlo e vigilância, mas esta exclusão não seria necessária se, em primeiro lugar, a radiodifusão fosse definida de forma adequada.

### 3.3.2 *Objetivos*

O artigo 4.º estabelece cinco objetivos prioritários da lei, incluindo: regular o exercício da radiodifusão, enquanto atividade de interesse público; fortalecer os princípios democráticos e o respeito pela ordem constitucional e a unidade nacional; contribuir para a cultura nacional e os valores moçambicanos; afirmar o respeito pela dignidade humana e pelas relações familiares; e contribuir para o desenvolvimento. Todos estes são objetivos positivos, embora fosse útil incluir outros, nomeadamente:

- Promover o respeito pela liberdade de expressão.
- Encorajar o desenvolvimento de um forte sistema de radiodifusão nacional que forneça conteúdos diversificados e de alta qualidade aos moçambicanos e que possa competir com os serviços estrangeiros. Certos aspetos da diversidade podem ser particularmente realçados em consequência, tais como: desenvolver um sistema de radiodifusão de três níveis envolvendo emissoras públicas, comerciais e comunitárias; promover conteúdos locais criativos e especializados; e incentivar a produção de programação na área da educação, da história, do desenvolvimento e infantil.
- Evitar a monopolização indevida ou a concentração de propriedade no setor.
- Assegurar aos serviços de radiodifusão uma ampla distribuição geográfica.
- Avançar na utilização de novas tecnologias de radiodifusão.
- Apoiar um setor da radiodifusão financeiramente viável e competitivo.

O artigo 5.º intitula-se «Princípios e valores». O n.º 1 do artigo 5.º estabelece cinco princípios que pautam o «acesso e exercício da atividade de radiodifusão», incluindo a livre concorrência, o livre acesso, a transparência, o uso eficiente do espetro e a neutralidade tecnológica. Em geral, estes estão em conformidade com o disposto nos artigos 5.º a 10.º, que foram descritos na Introdução como aspetos positivos do projeto de Lei da Radiodifusão. No entanto, a linguagem aqui é pouco clara e seria útil esclarecer que esses princípios pautam o comportamento regulamentar e não o trabalho de cada prestador de serviços de radiodifusão, uma vez que não lhes compete atingir estes objetivos.

O n.º 2 do artigo 5.º refere-se explicitamente à «prestação de serviços de radiodifusão» e sujeita tais atividades «à observância dos valores que promovem a unidade nacional», listando dez

desses valores. Estes incluem ideias como o respeito pela dignidade humana, a defesa da ordem jurídica democrática, a promoção da cidadania, o respeito pela instituição familiar e a responsabilidade social dos meios de comunicação. A imposição de obrigações muito gerais como estas, aparentemente dirigidas diretamente aos serviços da radiodifusão, não é legítima. Mesmo apelar de forma geral às emissoras para apoiar ou promover esses valores, não é legítimo. Para alguns serviços de radiodifusão, tais como estações de música, a ideia de promover estes valores simplesmente não faz sentido (a não ser que, eventualmente, se entenda como exigir dessas estações que transmitam seleções musicais destinadas a promover a cidadania e a unidade nacional). Caso contrário, essas são noções tão vagas e flexíveis que não é justo pedir às emissoras que as promovam.

O que é legítimo, por outro lado, é prever o desenvolvimento e a aplicação de um código de conduta para os serviços de radiodifusão, por meio de um regime específico (ver mais adiante), que inclua obrigações mais detalhadas e, portanto, precisas em algumas das áreas abrangidas pelo n.º 2 do artigo 5.º. Por exemplo, é comum, em países em todo o mundo, incluir regras sobre proteção das crianças nesses códigos, bem como regras sobre respeito pelo luto (como exemplo mais específico do respeito pela dignidade humana) e pela privacidade (também indicado neste artigo).

### **Medidas necessárias para assegurar o cumprimento das normas internacionais**

- A lei deve incluir definições claras e adequadas dos conceitos centrais que determinam o âmbito da sua aplicação, tais como «radiodifusão», «fornecedores de conteúdos», «distribuidores de conteúdos», etc., de acordo com os comentários acima tecidos.
- O n.º 1 do artigo 2.º deve ser alterado para eliminar a referência a «operadores licenciados» e, em vez de distinguir entre operadores nacionais e estrangeiros, deve aplicar-se aos serviços que são distribuídos especificamente em Moçambique.
- O n.º 2 do artigo 2.º deve ser suprimido, uma vez que não seria necessário se as definições de radiodifusão e termos afins fossem claras e adequadas, conforme recomendado acima.
- Importa considerar a ampliação substancial dos objetivos da lei, nos termos do artigo 4.º, em linha com os comentários anteriores.
- O n.º 1 do artigo 5.º deve ser alterado para deixar claro que estes princípios pautam o comportamento regulamentar e não cada prestador de serviços de radiodifusão.

- O n.º 2 do artigo 5.º deve ser suprimido; em seu lugar, importa considerar a elaboração e aplicação de um código de conduta para os serviços de radiodifusão (sobre esta matéria, ver mais adiante).

### 3.4. Restrições

Muitas das disposições do projeto de Lei da Radiodifusão impõem restrições ou condições de operação de um ou outro tipo aos prestadores de serviços de radiodifusão. Isso é perfeitamente legítimo e, na verdade, é um objetivo central de uma Lei da Radiodifusão (ou seja, regulamentar o setor de forma que dê uma contribuição máxima para a liberdade de expressão e outros valores sociais). Ao mesmo tempo, nem todas as restrições ou condições contribuem para melhorar o desempenho do setor desta forma e, mesmo quando o fazem, podem ir longe demais em termos de limitação da capacidade de operação dos serviços de radiodifusão. Esta parte da Análise incide nas restrições ou condições do projeto de Lei da Radiodifusão que precisam de ser ajustadas ou quiçá suprimidas para garantir a conformidade com as normas internacionais em matéria de liberdade de expressão e assegurar que o setor da radiodifusão opera sem dificuldades e de forma eficiente.

#### 3.4.1 Restrições de conteúdo

O projeto de Lei da Radiodifusão impõe uma série de restrições gerais ao tipo de conteúdo que os serviços de radiodifusão podem difundir. Uma disposição fundamental aqui é o artigo 14.º, cujo n.º 1 proíbe os serviços de radiodifusão de atentar contra a dignidade da pessoa humana, violar os direitos fundamentais e incitar à prática de crimes, incitar o ódio por motivos diversos, discriminar ou incitar a xenofobia. O n.º 2 do artigo 14.º aplica-se apenas a «canais de acesso não codificados», presumivelmente significando os que têm acesso aberto (ou seja, isentos do pagamento de taxa), que são proibidos de transmitir programas suscetíveis de prejudicar manifestamente a formação da personalidade de crianças, adolescentes e outros grupos vulneráveis, «programas desaconselháveis», tais como os que contenham pornografia ou violência; e «publicidade enganosa». Por último, o n.º 3 do artigo 14.º prevê que a transmissão de programas com conteúdos não aconselháveis a menores de 18 anos só pode ser efetuada nos termos estabelecidos no regulamento. Não está claro qual poderá ser a sanção para a violação dessas regras. A Secção I do Capítulo VIII sobre Infrações não parece listar a violação deste tipo de disposição como uma infração. O artigo 46.º refere-se geralmente a violações da «dignidade humana, da honra, da privacidade, da imagem e da voz e, em geral, dos direitos reconhecidos legalmente às pessoas e instituições» que são impostas «nos termos da lei», mas

as suas implicações não são claras, dado que a lei não estabelece os termos para as sanções aplicadas a estas atividades.

De certo modo, todos os interesses protegidos pelo artigo 14.º são legítimos. No entanto, um problema é que alguns são simplesmente demasiado vagos para serem entendidos claramente, tais como a proibição de atentar contra a dignidade humana, transmitir «programas desaconselháveis», já que nenhum dos termos é definido, e o mesmo é válido para a «publicidade enganosa». Conforme observado acima, não é legítimo impor restrições vagas ou pouco claras à liberdade de expressão, inclusive por meio da radiodifusão. Um segundo problema é que algumas destas disposições, nomeadamente as relativas ao incitamento ao ódio ou ao crime, ou à distribuição de pornografia, são presumivelmente já proibidas pelo direito penal. Não é necessário nem apropriado repetir regras criminais gerais numa legislação específica para os meios de comunicação social, expondo, assim, os meios de comunicação a dualidade de critérios e potencialmente a dupla incriminação (punidos duas vezes pelo mesmo comportamento).

Por outro lado, é legítimo prever a elaboração e aplicação de um código de conduta para os serviços de radiodifusão, conforme mencionado acima. O artigo 43.º do projeto de Lei da Radiodifusão já prevê que cada serviço de radiodifusão pautar as suas atividades de acordo com um «Código de Ética», com base nos princípios da lei e dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos e abrangendo disposições relativas ao horário familiar, mecanismos concretos de autorregulação e a regulação da cláusula de consciência (referindo-se ao direito dos jornalistas a seguirem a sua própria consciência e a recusarem-se a fazer reportagens que a contrariem). Estes códigos devem ser encaminhados para a entidade reguladora da comunicação social para aprovação e publicados no Boletim da República. O mesmo artigo pede aos serviços de radiodifusão que implementem sistemas para receber e processar queixas e reclamações do público ao abrigo destes códigos.

Esta é uma abordagem para elaborar e aplicar um código de conduta. No entanto, não é necessariamente eficiente ou eficaz. Em primeiro lugar, será muito difícil para cada serviço de radiodifusão, especialmente os de menores dimensões, implantar tal sistema. Em segundo lugar, mesmo com o requisito de aprovação dos códigos pelo regulador da comunicação social, isto resultará numa manta de retalhos de diferentes códigos e sistemas para aplicação a diferentes serviços de radiodifusão. Em terceiro lugar, ainda que façam o seu melhor, não se pode esperar que cada serviço de radiodifusão decida objetivamente sobre reclamações relativas ao seu próprio comportamento. Pode ser possível para alguns destes serviços nomear decisores independentes para o efeito, mas isto não seria possível para todos eles. Por estas três razões, mesmo os países mais desenvolvidos não adotam esta abordagem para elaborar e

aplicar códigos de conduta à radiodifusão. Além disso, a lista de áreas a abranger pelos códigos tem alcance demasiado limitado.

Em vez disso, a maioria dos países prevê um sistema centralizado, com um órgão central que elabora e aplica o código de conduta. Pode ser um órgão intersetorial, tal como uma associação de radiodifusores ou, em muitos países, um órgão regulador independente. Na maioria dos casos, a lei estabelece as principais áreas que o código deve abordar – o que inclui as abrangidas pelo artigo 14.º do projeto de Lei da Radiodifusão, a par de muitas outras – e indica quem é responsável pelo funcionamento do sistema e que sanções podem ser aplicadas à violação do código.

Dado que estes códigos tratam de questões de conteúdo muito delicado, são necessários os elementos seguintes para garantir que estes sistemas não violam o direito à liberdade de expressão:

- Os códigos devem ser desenvolvidos em estreita consulta com os radiodifusores, bem como outras partes interessadas, para garantir que têm em conta a realidade operacional deste setor.
- Os radiodifusores podem ser acusados de violar o código quer por meio de uma reclamação de um membro do público ou por iniciativa própria do órgão responsável pela aplicação do código.
- Quando os radiodifusores estão a ser investigados por violação do código, devem beneficiar das devidas proteções, incluindo o direito a serem ouvidos e a defenderem-se.
- As sanções por violação do código devem ser de natureza muito leve, normalmente apenas um aviso ou requisito para transmitir uma declaração reconhecendo a violação (geralmente emitida pelo órgão responsável pela aplicação do código) ou, no outro extremo, apenas multas de valor relativamente modesto.
- O órgão responsável pela aplicação do código deve ser escrupulosamente independente do governo e de outros agentes políticos, quer seja um órgão setorial (tal como uma associação de radiodifusores) ou um regulador da comunicação social. Isto é muito importante devido à sensibilidade da aplicação de regras a conteúdos.

Desde que sejam concebidos e operados de forma adequada, são vários os benefícios de tais sistemas em comparação com as proibições legais, tais como as previstas no artigo 14.º do projeto de Lei da Radiodifusão, incluindo:

- São normalmente muito acessíveis até mesmo para os cidadãos comuns, inclusive porque as decisões são tomadas com bastante rapidez após a receção de uma reclamação.

- As normas que aplicam são muito mais detalhadas do que o que se espera encontrar numa lei, fornecendo assim uma orientação clara tanto para os radiodifusores como para o público quanto aos padrões profissionais esperados.
- O órgão que interpreta as regras tem normalmente um bom entendimento da realidade de trabalho dos radiodifusores, quer seja o regulador quer um órgão setorial.
- As sanções são de natureza menor, mas suficientes para promover o comportamento profissional por parte dos radiodifusores.

Assim, em vez de uma abordagem baseada no atual artigo 14.º do projeto de Lei da Radiodifusão, recomenda-se uma abordagem assente num sistema de código de conduta centralizado, conforme descrito acima.

O artigo 27.º aplica-se aos serviços de distribuição de radiodifusão e exige que tais serviços garantam que os canais que oferecem não violam as normas estabelecidas no n.º 1 do artigo 14.º. Recomendamos que esta questão também seja abordada pelo sistema de código de conduta e não por uma proibição direta na lei. O artigo 45.º, que se aplica sem prejuízo do artigo 14.º, proíbe a divulgação, durante o horário familiar – ou seja, das 6h00 às 23h00 – de conteúdos obscenos ou que «possam afetar os valores inerentes à família, particularmente as crianças e os adolescentes». Mais uma vez, recomendamos que esta questão seja tratada por meio do sistema do código de conduta. Os artigos 50.º e 51.º estabelecem um regime de classificação dos programas «como aptos para menores, para maiores de 18 anos, sob orientação de adultos ou exclusivos para adultos». Também aqui isto é algo que seria provavelmente mais bem tratado se integrado no sistema do código de conduta.

Os artigos 55.º e 56.º estabelecem um regime que visa a inserção de publicidade pelos organismos de radiodifusão. O artigo 55.º centra-se nos espaços onde os anúncios podem ser inseridos. Fazemos notar que esta medida parece excessivamente restritiva, por exemplo, permitindo apenas anúncios uma vez a cada 20 ou 30 minutos no caso de programas mais longos e apenas durante os intervalos em programas desportivos e eventos semelhantes. O artigo 56.º estabelece uma série de limitações substantivas à publicidade, tais como a de que os anúncios não podem promover o consumo de tabaco ou «serviços ou produtos não consagrados cientificamente com recurso a técnicas subliminares de publicidade», a par de regras detalhadas no que diz respeito à publicidade de bebidas alcoólicas. Aqui, mais uma vez, seria preferível abordar esta questão por meio do sistema de código de conduta, talvez prevendo um código separado para cobrir a publicidade.

O artigo 15.º do projeto de Lei da Radiodifusão proíbe os operadores de serviços de radiodifusão de ceder espaços para «propaganda política», sem prejuízo do disposto em legislação específica sobre o direito de antena, resposta e réplica. Historicamente, tais proibições eram razoavelmente comuns. No entanto, privam os partidos políticos e os

candidatos de um meio fundamental de transmitir as suas mensagens ao público e também limitam a capacidade do público de aceder a essas mensagens. Como tal, uma abordagem melhor pode ser permitir anúncios políticos, impondo-lhes condições, nomeadamente que os radiodifusores não possam discriminar entre partidos e candidatos em termos das condições ao abrigo das quais oferecem tal publicidade.

### **3.4.2 Obrigações de conteúdo positivo**

O projeto de Lei da Radiodifusão impõe aos serviços de radiodifusão uma série de obrigações positivas. À semelhança das demais restrições, isto é potencialmente legítimo, mas perde essa característica se as regras se tornarem excessivamente difíceis ou não promoverem um interesse público mais amplo. O n.º 1 do artigo 28.º estabelece que os programas transmitidos pelos operadores de radiodifusão devem ser falados, legendados ou dobrados em português ou em outras línguas nacionais, embora esta medida inclua uma exceção pouco clara para «programas que preencham necessidades pontuais de tipo informativo ou destinados ao ensino de idiomas estrangeiros». O n.º 2 do artigo 28.º prevê que «os programas de conteúdos nacionais» devem dedicar pelo menos 80% do tempo das emissões, com exclusão da publicidade, à transmissão de programas originariamente em língua portuguesa. Mais uma vez, há uma exceção um tanto vaga de programas «cuja natureza e temática a tal se opuserem».

Estas regras são problemáticas por vários motivos. Em primeiro lugar, não são muito claras. Esta regra cobre música, por exemplo? Nesse caso, o n.º 1 do artigo 28.º pareceria excluir qualquer transmissão por rádio de canções em língua estrangeira (uma vez que estas não podem ser legendadas ou dobradas e não têm como objetivo o ensino de línguas estrangeiras). Conforme se fez notar, as exceções em ambos os casos não são muito claras. Em segundo lugar, não permitem qualquer flexibilidade com base em circunstâncias razoáveis ou na situação diferente dos radiodifusores. Em terceiro lugar, não é claro o quão realista é a regra de produção originária de 80% em português para os radiodifusores em Moçambique. Uma abordagem melhor seria estabelecer aqui princípios gerais sobre idiomas – tais como a promoção de produções originais em português – e, depois, deixar ao critério do regulador definir regras específicas para cada radiodifusor no momento do licenciamento. Ou, pelo menos, atribuir ao regulador o poder de derrogar estas regras para os radiodifusores com base em motivos razoáveis.

O artigo 22.º requer que os operadores dos serviços de radiodifusão devem, no mínimo, transmitir 18 horas diárias, sem incluir publicidade. Impor uma exigência rígida como esta a todos os operadores de serviços de radiodifusão não é razoável e, de facto, tal exigência parece pouco razoável para muitos operadores, especialmente estações de rádio, posto que, se transmitirem qualquer anúncio, isto significaria que o seu período de transmissão teria de ser

alargado para o período entre a meia-noite e as 06h00. Mais uma vez, seria mais razoável incluir na legislação uma meta geral de alargar o horário de transmissão e, depois, deixar ao critério do regulador definir na licença as horas mínimas de transmissão para cada radiodifusor.

O artigo 29.º prevê uma série de obrigações de conteúdo positivo extremamente vagas para os operadores de serviços de radiodifusão, com base na ideia de que a sua função social é «satisfazer as necessidades dos cidadãos no âmbito da informação, conhecimento, cultura, educação e entretenimento». Alguns dos requisitos específicos incluem difusão de campanhas públicas em caso de emergências, bem como campanhas de âmbito social e cultural. O n.º 3 do artigo 29.º vai ainda mais longe e afirma que os operadores de serviços de radiodifusão têm o dever de «colaborar com as autoridades competentes», durante estados de sítio ou de emergência, a fim de proteger a vida humana e garantir a «segurança dos recursos naturais e dos bens públicos e privados». Não é legítimo impor obrigações muito gerais aos operadores de serviços de radiodifusão, tais como satisfazer as necessidades culturais ou educacionais dos cidadãos, ou mesmo apoiar campanhas públicas. Estas não apresentam uma definição adequada e, portanto, não significam nada ou podem ser utilizadas de maneira abusiva para controlar os radiodifusores. Em vez disso, o processo de licenciamento deve garantir que os radiodifusores dediquem uma quantidade adequada de tempo a questões sociais, como educação e cultura. Quanto às emergências, a experiência em todos os países mostra que não há necessidade de exigir a participação dos radiodifusores, porque nunca se escusam a tal e exigir-lhes que colaborem com as autoridades é não só desnecessário, como também pode vir a ser facilmente utilizado de forma abusiva.

O n.º 1 do artigo 47.º impõe um requisito geral a todos os operadores de serviços de radiodifusão para assegurar que a programação diária é preenchida com o mínimo de 80% de conteúdos nacionais e que os restantes 20% contêm conteúdos diversificados, que provenham preferencialmente da África Austral, da África em geral ou da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Esta é uma percentagem incrivelmente alta de conteúdo nacional, cujo cumprimento seria presumivelmente difícil para muitos radiodifusores locais, especialmente estações de rádio. A regra dos 20% também é simplesmente muito vaga para ser útil e, além disso, é quase preconceituoso tentar excluir todo o conteúdo de fora da África ou de países de língua portuguesa. Na verdade, é difícil ver como qualquer uma dessas regras poderia realmente ser considerada do interesse do grande público. É bom para os moçambicanos terem acesso a conteúdos de difusão de todo o mundo. Aqui, à semelhança das regras do artigo 28.º, seria preferível que a lei estabelecesse metas (mais realistas, modestas) e depois deixasse ao critério do regulador definir padrões específicos para cada radiodifusor no processo de licenciamento.

O n.º 1 do artigo 48.º exige de todos os organismos de radiodifusão, mais uma vez sem ter em conta a situação diferente de cada um deles, garantam a apresentação de «serviços noticiosos regulares». Esta é mais uma disposição indevidamente vaga. Mais uma vez, seria preferível que a lei estabelecesse objetivos gerais nesta área e, depois, deixasse ao critério do regulador definir regras mais específicas no processo de licenciamento. Por exemplo, seria razoável exigir que uma estação de televisão nacional tivesse um grande segmento de notícias diárias, digamos de pelo menos 30 minutos, enquanto as rádios locais talvez precisassem apenas de transmitir atualizações de notícias de cinco minutos a cada duas horas.

O n.º 1 do artigo 49.º requer que todos os organismos de radiodifusão privados assegurem a inclusão de serviço de «interesse público» correspondente a, pelo menos, 20% dos seus conteúdos. É muito problemático que não haja uma definição de conteúdo de interesse público, uma vez que esta é, pelo menos neste contexto, uma noção muito vaga. Por exemplo, passar várias horas de uma sessão da Assembleia da República a meio da noite, talvez repetindo coberturas anteriores quando a Assembleia não estava reunida, contaria para isto? Uma percentagem de 20% deste tipo de conteúdo também parece muito elevada, quando a maioria das leis de radiodifusão não impõe tal obrigação e outras a limitam a 5%.

Por fim, o artigo 54.º exige que todos os «programas informativos, educativos e culturais», transmitidos por televisão, incorporem linguagem gestual ou legendas. O seu objetivo, nomeadamente proteger as pessoas com deficiência auditiva, é certamente meritório. Cabe notar que a alínea d) do artigo 21.º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>36</sup> encoraja os meios de comunicação social a «tornarem os seus serviços acessíveis às pessoas com deficiência». Trata-se de um requisito difícil, tal como pode ser difícil o cumprimento pelos operadores de radiodifusão em Moçambique do disposto atualmente no artigo 54.º, o que pode ter o efeito indesejado de reduzir a proporção destes tipos de programas de outra forma valiosos numa programação nacional variada. Em linha com este compromisso («encoraja»), afigura-se necessária uma abordagem mais flexível. Uma opção aqui seria definir na legislação (que também poderia ser mais ampla e incluir audiodescrições para pessoas com deficiência visual) metas gerais para aumentar a acessibilidade destes tipos de programas para pessoas com deficiência e, depois, deixar ao critério do regulador definir padrões específicos para diferentes radiodifusores, tendo em conta a sua situação geral, no processo de licenciamento.

---

<sup>36</sup> Adotada a 30 de março de 2007, em vigor desde 3 de maio de 2008 e ratificada por Moçambique a 30 de janeiro de 2012. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>.

### 3.4.3 Regras prescritivas

Em várias áreas, o projeto de Lei da Radiodifusão impõe regras excessivamente prescritivas sobre como os radiodifusores devem operar, muitas vezes chegando a interferir nas suas operações internas. Embora isso não seja, pelo menos em princípio, proibido pelo direito internacional, tais regras são raras na maioria dos países e requerem uma forte justificação de interesse público para as legitimar.

Por exemplo, o n.º 1 do artigo 19.º exige que todos os radiodifusores tenham «um responsável pela orientação e supervisão do conteúdo» (ou seja, um editor). Embora esta seja uma abordagem quase universal para os radiodifusores de maiores dimensões, nem todas as rádios comunitárias, por exemplo, seguem esta abordagem. Mais importante ainda, não está clara a justificação para imposição de tal medida como uma obrigação legal. Normalmente, os radiodifusores devem ser livres de se organizarem como entenderem, a menos que haja uma razão muito clara e primordial para prescrever uma determinada estrutura. Do mesmo modo, a justificação para o requisito previsto no n.º 2 do artigo 19.º das estações de radiodifusão que incluam programação informativa terem um «responsável pela informação» não é clara. Igualmente, a justificação para o requisito do artigo 26.º de os distribuidores de conteúdos terem um responsável «pela seleção e agregação de canais sob a forma de pacotes» não é clara.

O artigo 20.º impõe a todas as estações de radiodifusão que adotem um «estatuto editorial» que defina «a sua orientação e os seus objetivos» e especifique o seu compromisso em reger a sua atividade pela lei e pelos «princípios ético-deontológicos do exercício do jornalismo».<sup>37</sup> Não adianta pedir aos radiodifusores que se comprometam a respeitar a lei, uma vez que já são legalmente obrigados a isso, sob pena de punição se não o fizerem. Uma vez que os «princípios ético-deontológicos do jornalismo» não são definidos no projeto de Lei da Radiodifusão ou em qualquer outro lugar numa norma precisa, não faz sentido que os radiodifusores se comprometam a respeitá-los. Em vez disso, uma abordagem mais pragmática seria implementar um sistema de código de conduta, conforme recomendado acima. Por fim, o objetivo de um «estatuto editorial» não é claro, mas cabe notar que os radiodifusores em todo o mundo operam com sucesso sem tal estatuto, o que só vem demonstrar não ser necessário.

O artigo 21.º exige que as redações com cinco ou mais jornalistas devem constituir «Conselhos de Redação», aplicando-se o disposto na Lei da Comunicação Social. Uma vez que o artigo

---

<sup>37</sup> Cabe notar que a disposição relativa a um estatuto editorial no artigo 37.º do projeto de Lei da Comunicação Social não inclui esta referência ao respeito da lei. Ver parte 4.4.4 Regras prescritivas desta análise.

39.º da referida lei impõe esta obrigação a todos os meios de comunicação é, por definição, supérflua a sua repetição no projeto de Lei da Radiodifusão.<sup>38</sup>

O n.º 2 do artigo 48.º é ainda mais intrusivo e diretivo por natureza, exigindo a todos os operadores de radiodifusão que os serviços noticiosos sejam (obrigatoriamente) produzidos por jornalistas, cuja «qualidade profissional é comprovada pela posse da respetiva carteira». Fazemos notar, para começar, que a posse de uma carteira não é absolutamente nenhuma garantia de profissionalismo (ver os nossos comentários a este respeito no ponto 3 desta Análise, incidindo sobre o projeto de Lei da Comunicação Social). De resto, este tipo de disposição corre perigosamente o risco de ditar quem pode ou não praticar o jornalismo, algo que é absolutamente proibido pelas normas internacionais.

#### *3.4.4 Outras restrições*

O n.º 3 do artigo 16.º do projeto de Lei da Radiodifusão prevê que a entidade reguladora da comunicação social e «qualquer pessoa com interesse legítimo» podem solicitar aos operadores gravações que tenham sido conservadas por sete dias, as quais devem ser cedidas gratuitamente». Não é claro o que constituiria um interesse legítimo para esse efeito, mas uma abordagem melhor seria exigir que qualquer pessoa que desejasse obter uma cópia do programa se dirigisse ao órgão regulador da comunicação social para a sua obtenção.

O projeto de Lei da Radiodifusão inclui uma série de restrições aos radiodifusores estrangeiros. De acordo com o n.º 3 do artigo 31.º, os radiodifusores estrangeiros só podem operar em Moçambique através de sistemas de distribuição em circuito fechado, o que é extremamente limitado.<sup>39</sup> Isto excluiria completamente o regime atual de muitos radiodifusores estrangeiros – incluindo a rádio BBC World Service, a Rádio e Televisão de Portugal (RTP), a Radiodifusão Portuguesa (RDP) e a brasileira TV Miramar – através do qual transmitem os seus programas em Moçambique. Assim sendo, a implementação desta regra iria essencialmente banir todos estes radiodifusores de Moçambique imediatamente após a sua entrada em vigor. Dado que estes operadores de serviços de radiodifusão fornecem notícias de alta qualidade e outros tipos de conteúdos, retirá-los do sistema de radiodifusão prejudicaria substancialmente a diversidade da programação ao dispor dos moçambicanos. Isto suscitaria igualmente questões de equidade,

---

<sup>38</sup> Ver a parte 4.4.4 Regras prescritivas desta análise.

<sup>39</sup> Os sistemas de circuito fechado transmitem sinais para locais específicos ou para um determinado número de monitores ou dispositivos de televisão. O termo é comumente usado para descrever sistemas por meio dos quais câmaras de vigilância enviam imagens para monitorizar os aparelhos de televisão. Em contraste, o que normalmente se considera radiodifusão distribui amplamente os sinais aos clientes por meio de ondas radioelétricas ou de sistemas de distribuição por satélite ou cabo.

tendo em conta os investimentos que estes operadores terão provavelmente feito para poder operar em Moçambique.

As regras também restringiriam seriamente a capacidade dos radiodifusores locais de transmitir programas produzidos por radiodifusores estrangeiros. A alínea a) do artigo 52.º proíbe as estações de radiodifusão moçambicanas de difundir publicidade contida nos programas emitidos por operadores estrangeiros de radiodifusão, salvo conteúdos de natureza desportiva e recreativa.<sup>40</sup> A alínea b) do artigo 52.º proíbe as estações de radiodifusão locais de ceder, a qualquer título, tempo de antena, a radiodifusores estrangeiros, enquanto a alínea c) do artigo 52.º, limita a retransmissão de programas estrangeiros a uma lista fechada de tipos, principalmente programas recreativos ou de entretenimento, que não inclui notícias ou programas educacionais. Por fim, a alínea d) do artigo 52.º proíbe qualquer transmissão de conteúdos em línguas estrangeiras sem a tradução ou legendas em português ou em línguas nacionais. O artigo 28.º, sobre a língua de transmissão, já discutido antes, também vem restringir substancialmente a distribuição de qualquer transmissão estrangeira que não seja produzida originariamente em português.

A justificação para tais proibições restritivas de programação estrangeira, incluindo a proibição total de todos os programas de notícias, não é clara. Embora seja importante promover e apoiar a produção de notícias locais, também é muito útil para os moçambicanos ter acesso a notícias de qualidade produzidas por radiodifusores estrangeiros.

### **Medidas necessárias para assegurar o cumprimento das normas internacionais**

- Importa considerar a implementação de um sistema para a elaboração e aplicação de um código de conduta, em conformidade com os comentários supra, supervisionado pelo regulador, com forte proteção da sua independência (essencial para a legitimidade desta abordagem), ou um órgão setorial.
- Neste contexto, os artigos 14.º, 27.º, 45.º, 50.º, 51.º e 56.º devem ser totalmente suprimidos da lei e estas questões devem ser tratadas pelo sistema do código de conduta. Caso estes artigos sejam mantidos, devem ser substancialmente revistos para garantir a sua clareza e precisão e a não imposição de limites indevidos ao conteúdo do que pode ser transmitido.

---

<sup>40</sup> Não é claro, pelo menos na tradução inglesa, se esta condição se refere ao conteúdo da publicidade ou ao programa em que a publicidade é inserida, mas parece tratar-se do primeiro.

- Importa considerar a possibilidade de substituir a proibição da propaganda política no artigo 15.º por um regime que a permita, mas que a condicione, incluindo a não discriminação.
- As restrições à inserção de anúncios no artigo 55.º devem ser revistas para garantir que são realistas, tendo em conta a atual abordagem à publicidade utilizada pelos operadores de radiodifusão em Moçambique.
- Em vez de impor regras fixas e percentagens na legislação, para as questões abrangidas pelo artigo 22.º, artigo 28.º, n.º 1 do artigo 47.º, n.º 1 do artigo 48.º, e artigo 54.º, importa considerar a definição de princípios e objetivos fundamentais na legislação, mas deixando ao critério do regulador definir padrões específicos para cada radiodifusor no processo de licenciamento. No mínimo, o regulador deve ter o poder de derrogar ou reduzir o rigor destas regras para diferentes radiodifusores.
- O artigo 29.º, sobre a função social dos serviços de radiodifusão no âmbito da informação durante emergências, deve ser suprimido.
- O requisito do n.º 1 do artigo 49.º de assegurar nas suas emissões a inclusão de serviço de «interesse público» deve ser suprimido completamente, ou o conceito de conteúdo de «interesse público» deve ser definido de forma clara e a percentagem reduzida substancialmente de 20% para, por exemplo, 5%.
- Os artigos 19.º, 20.º, 21.º, 26.º e o n.º 2 do artigo 48.º são todos desnecessários e excessivamente prescritivos em termos de ditar como os radiodifusores devem organizar as suas operações e, por consequência, devem ser suprimidos da lei.
- O n.º 3 do artigo 16.º deve limitar-se a exigir que o regulador da comunicação social tenha acesso aos programas.
- As restrições amplas e muitas vezes abrangentes aplicadas aos radiodifusores estrangeiros devem ser reconsideradas em favor de permitir que o regulador aprove, numa base limitada e tendo em conta o interesse do grande público, tanto a transmissão direta de alguns canais estrangeiros como os direitos mais amplos para os radiodifusores locais retransmitirem programas estrangeiros, incluindo notícias.

### 3.5. Outras questões

Esta parte da Análise incide numa série de outras questões em que o projeto de Lei da Radiodifusão poderia ser melhorado para estar plenamente em conformidade com as normas internacionais e servir como uma ferramenta prática para promover um setor de radiodifusão forte e diversificado em Moçambique.

### **3.5.1 Monopólios**

A única disposição do projeto de Lei da Radiodifusão que aborda a questão da concentração indevida da propriedade dos meios de comunicação social é o n.º 3 do artigo 33.º que estabelece que a cada entidade é outorgada «apenas uma autorização para exploração de uma única estação de rádio ou televisão». Não sabemos se já existem ou não casos de propriedade de múltiplos meios de comunicação em Moçambique, mas o melhor é tentar corrigir esta questão antes que se torne um problema, porque é extremamente difícil fazê-lo depois. Neste sentido, saúdam-se as regras sobre a concentração da propriedade dos meios de comunicação no projeto de Lei da Radiodifusão. Ao mesmo tempo, esta é uma regra genérica e muito imperfeita para abordar o problema. Há, por exemplo, uma grande diferença entre possuir uma estação de televisão nacional e uma pequena estação de rádio local. Portanto, importaria considerar a possibilidade de conferir um pouco mais de complexidade à regra. As opções aqui incluem:

- Prever que ninguém possa possuir mais de uma emissora a operar num qualquer mercado de comunicação. Isso limitaria os radiodifusores nacionais a uma estação, mas permitiria a propriedade múltipla de estações de rádio locais em diferentes cidades.
- Definir quotas de mercado máximas que ninguém estaria autorizado a exceder em qualquer mercado.
- Vincular as regras a pessoas singulares e respetivas famílias, em oposição a pessoas coletivas (aplicando-as à propriedade ou ao controlo de radiodifusores em oposição à concessão de licenças a pessoas coletivas). Caso contrário, uma pessoa singular poderia criar empresas diferentes e, assim, controlar mais de um radiodifusor.

### **3.5.2 Radiodifusão pública**

O Capítulo VII do projeto de Lei da Radiodifusão, compreendendo os artigos 60.º a 64.º, incide nos «Serviços Públicos de Radiodifusão». O n.º 1 do artigo 60.º estabelece que a televisão pública abrange emissões digitais de cobertura nacional e internacional. O objetivo desta medida não é claro, mas presumivelmente a televisão pública deveria, pelo menos, ser capaz de distribuir via cabo, satélite e Internet, mas não parece muito útil excluir a possibilidade de televisão pública provincial ou regional. Esta regra pode ser considerada à luz do n.º2 do artigo 60.º sobre a rádio pública, que prevê diferentes coberturas geográficas e qualquer meio apropriado de distribuição.

O artigo 61.º estabelece uma lista de matérias que os radiodifusores públicos deverão incluir no «Contrato-Programa», nomeadamente obrigações de programação, de prestação de serviços, de cobertura, bem como condições de financiamento, etc. Isto é útil, mas seria prudente indicar que estas matérias também podem ser tratadas por meio de leis ou regulamentos.

O artigo 63.º define a missão ou os objetivos do serviço público de radiodifusão. Estes são bastante abrangentes, mas poderiam ser alargados para incluir:

- Cobrir todo o território de Moçambique.
- Produzir programação de alta qualidade.
- Oferecer um serviço noticioso abrangente (para além do indicado no artigo 63.º, n.º 1, alínea e)).
- Contribuir para um sentimento de identidade nacional, refletindo ao mesmo tempo a diversidade do país (conforme previsto no artigo 63.º, n.º 1, alínea d)).
- Dar voz a todos os grupos étnicos (para além de refletir a diversidade, conforme previsto no artigo 63.º, n.º 1, alínea d)).
- Assegurar um equilíbrio entre uma programação genérica e uma programação especializada capazes de responder às necessidades de diferentes públicos.
- Fornecer uma percentagem razoável de programas educativos e programas infantis.

De um modo mais geral, embora estas disposições sejam úteis, são insuficientes para criar um serviço público de radiodifusão forte e independente. Pelo que entendemos, atualmente as emissoras públicas são instituídas por decretos governamentais como empresas públicas autónomas, à semelhança de outras empresas públicas, mas isto não é o mesmo que dizer que são independentes na aceção exigida pelas normas do direito internacional para os radiodifusores públicos. A título de exemplo, o artigo 64.º do projeto de Lei da Radiodifusão, que trata do financiamento, apenas prevê que o Estado garanta o financiamento do serviço público de radiodifusão, sem estabelecer um sistema específico para o efeito que salvasse a independência da radiodifusão pública. Sabemos, por exemplo, que os presidentes destes radiodifusores são nomeados pelo Conselho de Ministros, enquanto dois outros membros do conselho de administração são nomeados pelo Gabinete de Informação, GABINFO, que está subordinado ao Primeiro-Ministro, sendo ainda um outro nomeado pelo Ministro das Finanças, o que não contribui para a independência.

Para criar uma estrutura jurídica sólida para os radiodifusores públicos seria ainda necessário o seguinte:

- O estabelecimento de conselhos estruturalmente independentes para supervisionar as suas operações, incluindo um sistema de nomeações, proteção de mandatos, etc.
- Regras sobre o mandato e os serviços a prestar por estes radiodifusores.
- Regras sobre o financiamento que permitam assegurar a prestação de um financiamento adequado de molde a não obstar à sua independência.
- Regras sobre a prestação de contas ao público, de preferência através da Assembleia da República, bem como de formas mais diretas.

### **3.5.3** *Infrações*

A Secção I do Capítulo VIII trata das infrações, com os artigos 66.º a 68.º a detalhar, respetivamente, os tipos de infrações que devem ser classificadas como «infrações leves», «infrações graves» e «infrações especialmente grave!». O artigo 70.º descreve as sanções

associadas a cada tipo de infração, nomeadamente uma multa de 30% do valor da taxa de licenciamento para as infrações leves, que aumenta para 45% em caso de reincidência; 60% do valor da taxa de licenciamento e suspensão da licença para as infrações graves; e 100% do valor da taxa de licenciamento e cancelamento da licença para as infrações especialmente graves.

Como primeiro ponto, cabe notar que, pelo menos, algumas das regras do projeto de Lei da Radiodifusão não são mencionadas em nenhum ponto deste quadro de infrações (como já se fez notar, mesmo as regras de conteúdo do artigo 14.º não parecem estar refletidas aqui). Fora isso, esta abordagem é, como algumas das outras abordagens no projeto de Lei da Radiodifusão, simplesmente demasiado rígida. As suspensões e os cancelamentos de licenças devem ser aplicados apenas nos casos especialmente graves, normalmente em caso de reincidência. No entanto, o «incumprimento das normas relativas ao horário familiar» é classificado como uma infração especialmente grave, levando automaticamente ao cancelamento da licença, quando tal infração pode ser considerada de grau muito leve (por exemplo, quando um radiodifusor não se deu conta que determinado conteúdo era impróprio para menores). Mesmo as multas predefinidas para cada nível de infração não são apropriadas e não reconhecem o princípio bastante óbvio de que as infrações variam em função da gravidade e, portanto, que sanção devem acarretar. De acordo com as normas internacionais, as sanções por violação das regras em matéria de liberdade de expressão devem ser proporcionais e um sistema de sanções genérico como este nunca poderia cumpri-las. Importa notar ainda que apenas são reconhecidas multas, suspensões e cancelamentos da licença como sanções, enquanto uma abordagem mais personalizada consistiria em reconhecer sanções adicionais, nomeadamente um aviso, um requisito para transmitir uma declaração reconhecendo a violação, um requisito para conceder um direito de resposta a uma pessoa ofendida, um requisito para corrigir ou retificar um erro cometido e um requisito para interromper a transmissão de apenas um programa específico (em vez de suspender a licença como um todo).

### **Medidas necessárias para assegurar o cumprimento das normas internacionais**

- A regra genérica do n.º 3 do artigo 33.º que determina que a cada entidade é outorgada apenas uma autorização para exploração de uma única estação de rádio ou televisão deve ser reconsiderada em favor de uma regra mais flexível aplicável à propriedade ou ao controlo por uma pessoa singular e que tenha em conta a enorme diferença em termos de influência entre uma televisão nacional e uma estação de rádio local.
- O n.º 1 do artigo 60.º deve ser alterado de modo a não espartilhar as operações da televisão pública.
- O artigo 61.º deve deixar claro que as matérias a contemplar no Contrato-Programa também podem ser fixadas por meio de legislação.

- Importa considerar o alargamento da missão da radiodifusão pública, conforme descrito no artigo 63.º, para incluir as matérias acima mencionadas.
- Importa ainda analisar mais amplamente a criação de uma estrutura jurídica completa para transformar os radiodifusores públicos em verdadeiros serviços públicos de radiodifusão, de acordo com o acima mencionado.
- Toda a abordagem das sanções deve ser alterada nos seguintes termos:
  - Todas as violações da lei devem ser reconhecidas como um tipo de infração.
  - Devem ser previstas possíveis sanções adicionais, de acordo com as recomendações supra.
  - Há que prever flexibilidade na aplicação das sanções, de modo que sejam proporcionais aos erros cometidos e aos danos causados. Isto envolveria provavelmente o abandono não só de um sistema estrito de classificação das infrações em três classes como também, certamente, de um sistema de sanções para cada classe de infração.

## 4. Análise do projeto de Lei da Comunicação Social

Esta parte da análise incide sobre o projeto de Lei da Comunicação Social. Tal como atrás referido, este diploma legal iria substituir a atual Lei da Imprensa, que foi adotada em 1991. O projeto de Lei da Comunicação apresenta uma série de elementos positivos. Por exemplo, o artigo 4.º estabelece que a liberdade de imprensa engloba a liberdade dos jornalistas, o acesso às fontes de informação, a proteção da independência, o sigilo profissional e o direito de criar meios de comunicação social. Esta disposição é praticamente idêntica ao artigo 48.º, n.º 3, da Constituição, bem como ao artigo 2.º da Lei de Imprensa. O direito de acesso às fontes de informação é reiterado no artigo 21.º do projeto de Lei da Comunicação, ao passo que o direito ao sigilo, ou seja, o direito de proteger a confidencialidade das fontes de informação, é elaborado de forma a reger-se pelo direito internacional no artigo 22.º. Há outros elementos positivos no projeto de Lei da Comunicação. Ao iniciar esta análise é importante assinalar estes elementos positivos, pois esta, por definição, concentra-se nas áreas do projeto de Lei da Comunicação em que são recomendadas melhorias. Não se tome estas palavras como uma afirmação de que todo o projeto de Lei da Comunicação é negativo ou precisa de ser melhorado.

A primeira parte desta secção da análise centra-se em questões de enquadramento existentes na lei, tais como o seu âmbito e a natureza do regulador dos meios de comunicação social por esta estabelecida. Segue-se uma avaliação das regras relativas ao conteúdo e ao profissionalismo. A parte seguinte examina a forma como o projeto de Lei da Comunicação se

propõe regulamentar diferentes setores dos meios de comunicação social, especificamente, jornalistas, publicações, meios de comunicação social públicos e meios de comunicação social estrangeiros. A parte final examina os constrangimentos em diversas áreas que o projeto de Lei da Comunicação propõe para os meios de comunicação social. Estes encontram-se organizados nos seguintes títulos: registo, direito de resposta, monopólios, regras prescritivas, propriedade intelectual e responsabilidade.

## **4.1. Questões de enquadramento**

### **4.1.1 Âmbito**

Dado que grande parte do projeto de Lei de Comunicação Social, tal como na sua versão atual, a Lei de Imprensa, se concentra em regulamentos e restrições para os meios de comunicação social, o seu âmbito de aplicação é, obviamente, muito importante. O âmbito de aplicação da lei é definido, de forma muito geral, pelo n.º 1 do artigo 2.º, como abrangendo «todas as pessoas individuais e coletivas cuja atividade é a recolha, tratamento e publicação de informação, através dos vários meios de comunicação social», ao passo que o n.º 2 do artigo 2.º deixa claro que a sua aplicação também abrange os meios de comunicação social estrangeiros «que estão autorizados a exercer a sua atividade em» Moçambique.

Dado o carácter genérico destas disposições, são realmente as definições - encontradas no Anexo: Glossário, o qual faz parte integrante da lei (ver artigo 3.º) - que esclarecem o âmbito de aplicação da lei. Os «meios de comunicação social» são definidos na alínea q) do Anexo como «veículos através dos quais a informação é publicada ou difundida ao público», enquanto que os «meios de comunicação social» são definidos na alínea v) como «organizações cujo objeto social é publicar ou produzir ou difundir através dos meios de comunicação social, nomeadamente publicações impressas ou eletrónicas e estações emissoras». Note-se que este último conceito (isto é, «meios de comunicação social») é extremamente vasto e abrangeria não só os meios de comunicação social enquanto tal, mas também qualquer sítio Web ou plataforma de redes sociais e, de facto, até mesmo formas de comunicação como painéis de informação ao público e cartazes. Obviamente, não faz qualquer sentido impor os direitos ou as obrigações estabelecidos no projeto de Lei de Comunicação Social a uma gama tão vasta de intervenientes. A definição de «meios de comunicação social» é mais adequada para o tema do projeto de Lei da Comunicação Social, embora esta dependa do que se qualifica como uma «publicação» ou «organismo de radiodifusão» (ver abaixo).

Uma «estação emissora» é definida na alínea k) como um órgão de comunicação social «sob a forma de serviço de radiodifusão e televisão, que transmite em sinal aberto ou codificado», sendo «emissão» definida na alínea c-c) como um «serviço prestado através da propagação de ondas eletromagnéticas de sinais de áudio e/ou vídeo, utilizando as frequências do espectro de

rádio atribuídas pelo Estado». Esta definição é demasiado restritiva - uma vez que a radiodifusão pode ser difundida de outras formas, como através de cabo - e demasiado vasta - uma vez que poderia abranger outros serviços, como é o caso das comunicações policiais. Seria útil retirar deste contexto a referência aos meios de difusão - ou seja, as ondas eletromagnéticas - e acrescentar a ideia de que a radiodifusão consiste no fornecimento de um serviço ou programa definidos de material audiovisual ou sonoro para receção pelo público, na sua totalidade ou em parte.

Existem diversas definições de diferentes tipos de publicações - tais como periódicos, publicações generalistas ou especializadas e publicações de carácter unitário - que se encontram nas alíneas w) a z). As primeiras, as «publicações de informação geral», são definidas como «publicações periódicas sobre acontecimentos atuais destinadas ao público», enquanto que as «publicações periódicas» são definidas como sendo «publicadas sob o mesmo título, numa série contínua, ou em sucessão de números a intervalos regulares». Este ponto abrangeria uma vastíssima gama de tipos de material impresso, tais como revistas e inclusive publicações académicas. Não é claro se há intenção de incluir as publicações eletrónicas, mas, em caso afirmativo, tal levantaria uma série de questões adicionais. Dada a ênfase atribuída às regras no projeto de Lei da Comunicação Social, poderia fazer mais sentido limitar o seu âmbito às publicações que cobrem notícias ou temas de atualidade. Não faz, seguramente, qualquer sentido, exigir, por exemplo, que as publicações académicas ou mesmo as revistas publiquem mensagens oficiais (como exigido a todos os órgãos de comunicação social pelo artigo 42.º do projeto de Lei da Comunicação Social). A inclusão de «publicações unitárias» definidas na alínea z) do Anexo como «publicações com conteúdo normalmente homogéneo, publicadas na íntegra ou em volumes ou brochuras», que incluiriam livros e potencialmente uma vasta gama de outros tipos de publicações, faz ainda menos sentido face aos objetivos e disposições do projeto de Lei da Comunicação Social. Estas definições demasiado amplas encontram-se, no seu essencial, refletidas no artigo 34.º do projeto de Lei da Comunicação Social, que descreve a imprensa escrita como abrangendo tanto as publicações gerais como as temáticas, «independentemente da sua tiragem, formato ou meio de produção e distribuição», bem como as publicações periódicas e as unitárias. Tal como acontece com as definições principais, este conceito é demasiado vasto, atendendo aos requisitos regulamentares impostos a estas entidades.

Um jornalista é definido, na alínea o), como um profissional que apresenta «notícias, informações ou opiniões através dos meios de comunicação social, e para quem esta atividade constitui a sua profissão principal, permanente e remunerada». Lamentavelmente, trata-se de uma ideia de «meios de comunicação social» que, como já referido, é bastante exagerada, por

oposição ao conceito mais específico de «órgão de comunicação social». As outras circunstâncias relativas aos jornalistas, nomeadamente o fornecimento de informação constituir a sua profissão «principal», «permanente» (seja qual for o seu significado) e «remunerada» são todas demasiado restritivas, especialmente no mundo moderno onde, como referido pelo Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas, «o jornalismo é uma função desempenhada por um vasto leque de intervenientes».<sup>41</sup>

#### ***4.1.2 Regulador dos Meios de Comunicação Social e Independência***

A única disposição no projeto de Lei da Comunicação Social que se refere a um organismo regulador é o artigo 8.º, que cria uma «entidade reguladora de área de comunicação social», destinado a ter «estatuto jurídico e dotado de autonomia técnica, administrativa, financeira e patrimonial». O texto e a linguagem do documento não deixam claro se este organismo será o Conselho Superior da Comunicação Social que está previsto na Constituição, mas presumimos que sim, uma vez que o projeto de Lei da Comunicação Social revogaria a Lei de Imprensa, que atualmente fornece o quadro jurídico para a criação deste órgão. A única hipótese contida no projeto de Lei da Comunicação Social, sugerindo que pode não ser desta forma, é o requisito, contido no n.º 2 do artigo 36.º, de serem depositadas cópias, quer junto do regulador dos meios de comunicação social quer do Conselho Superior dos Meios de Comunicação Social (ou Conselho Superior da Comunicação Social). Esta é a primeira e única referência explícita a este último organismo no projeto de Lei da Comunicação Social (pelo menos na tradução inglesa). Este facto é importante, pois parece sugerir que o regulador dos meios de comunicação social não seria o Conselho Superior da Comunicação Social, embora, com a revogação da Lei de Imprensa pelo projeto de Lei da Comunicação Social, tal deixaria o país sem um Conselho Superior da Comunicação Social, contrariamente aos requisitos da Constituição (e possivelmente criando um conflito com a Constituição dado o papel previsto para o regulador dos meios de comunicação social).

O n.º 2 do artigo 8.º do projeto de Lei de Comunicação Social estabelece que o «Governo definirá os atributos, competências, organização, funcionamento e qualificação profissional específica do organismo mencionado no n.º 1 do presente artigo», não estando previstos nessa lei mais pormenores relativos a este organismo. Esta situação pode ser comparada com a Lei de Imprensa, na qual estão contidos seis artigos que definem o mandato, a estrutura e as competências do Conselho.

Conforme anteriormente referido, o direito internacional exige que os organismos reguladores dos meios de comunicação social sejam independentes do governo. É particularmente este o

---

<sup>41</sup> Comentário geral n.º 34, nota, 18, parágrafo 44.

caso quando o organismo assumir funções reguladoras de extrema importância, incluindo o registo de jornalistas e órgãos de comunicação social, bem como a formulação de recomendações relativamente ao licenciamento de órgãos de radiodifusão (através do projeto de Lei da Radiodifusão). Teoricamente, a independência pode ser alcançada através de regulamentação governamental, que é presumivelmente a forma como se concretizaria a definição da organização e funcionamento deste organismo, tal como previsto no n.º 2 do artigo 8.º. No entanto, esta questão envolve três problemas.

Em primeiro lugar, as leis de outros países que instituem órgãos reguladores dos meios de comunicação social que detêm este tipo de competências definem sempre determinadas características essenciais na sua legislação primária – inclusive quanto à nomeação do órgão dirigente e quanto ao mandato e competências essenciais. Em Moçambique, a Constituição descreve a composição do órgão e, no entanto, o projeto de Lei da Comunicação Social, que, na realidade, o instituiria, nem sequer o faz. É muito importante incluir este tipo de características no direito primário.

Em segundo lugar, dado que a forma como são definidas as competências, a independência e o mandato deste organismo terá impacto no exercício, pelos moçambicanos, dos seus direitos fundamentais, sendo especialmente importante para a liberdade de expressão, podem existir barreiras legais ou constitucionais para não deixar estas matérias inteiramente à mercê do direito derivado ou da regulamentação governamental. Não conhecemos bem os meandros do sistema jurídico moçambicano, mas muitos países exigem que as regras com impacto sobre os direitos fundamentais sejam estabelecidas no direito primário, que é adotado pelo legislador, por oposição aos regulamentos, que são adotados pelo executivo.

Em terceiro lugar, mesmo que a regulamentação inicial que criou este organismo protegesse a sua independência e definisse o seu mandato e competências de uma forma coerente com o direito internacional, é relativamente simples alterar a regulamentação, pelo que esta poderia ser modificada a qualquer momento, essencialmente segundo a vontade do governo. Em contrapartida, é necessário tempo e um processo bastante público para alterar a legislação primária. Assim sendo, deixar ao sabor da regulamentação as questões-chave relativas à independência, mandato e competências não é uma forma eficaz de assegurar que os direitos humanos serão protegidos.

### **Medidas necessárias para assegurar o cumprimento das normas internacionais**

- As definições devem ser consideravelmente restringidas, em sintonia com as sugestões acima referidas, de modo que faça sentido impor o tipo de obrigações

que o projeto de Lei da Comunicação Social estabelece às entidades abrangidas pelas presentes definições. Algumas das alterações mais específicas que são recomendadas incluem:

- Abolir ou restringir substancialmente a definição de meios de comunicação social.
  - Adicionar a ideia de distribuir um programa ou serviço definido ao público ou a uma parte do público, acrescentando-a à definição de radiodifusão, e remover a referência aos meios de difusão.
  - Limitar a definição de publicações a periódicos que contenham notícias (e eliminar a ideia de uma publicação unitária).
  - Eliminar as referências a «remunerada», «permanente» e «profissão principal» da definição de jornalista.
- Em vez de deixar ao governo (executivo) toda a questão de aprofundar a natureza e o papel do regulador dos meios de comunicação social, os elementos-chave deste - incluindo, pelo menos, a estrutura (e nomeação do conselho de administração ou órgão de direção), mandato e competências - deveriam ser incluídos no direito primário.

## 4.2. Regras sobre conteúdo e profissionalismo

### 4.2.1 Restrições de ordem geral

O projeto de Lei da Comunicação Social inclui uma série de restrições muito gerais e algumas mais específicas relativamente ao conteúdo do que pode ser divulgado através da comunicação social. Um primeiro ponto a reter aqui é o facto de a terminologia variar bastante. Por exemplo, o artigo 6.º refere-se aos limites da liberdade de imprensa, enquanto que os artigos 7.º e 9.º referem-se aos objetivos dos órgãos de comunicação social. O primeiro não está sequer definido no projeto de Lei da Comunicação Social, mas, em todo o caso, seria mais adequado, na medida do possível, que os termos fossem coerentes em toda a lei.

O artigo 6.º refere-se aos limites do exercício da liberdade de imprensa, enumerando tanto os valores positivos como os limites específicos. Em termos dos primeiros, os exemplos incluem a salvaguarda da objetividade e da imparcialidade da informação, a proteção da reputação, da privacidade e das crianças, a proteção de várias formas de sigilo, e a defesa do interesse público, da ordem democrática, da saúde pública e da moral. O último refere-se a evitar a «produção ilícita de informação», para tal evitando meios «ilícitos ou injustos» (ou seja, fraudulentos) de obter informação. A violação destes limites incorrerá em sanções ao abrigo da «legislação penal».

Não está claro se estas referências se destinam a criar novas restrições ou se se limitam a remeter para as sanções já previstas no Código Penal. Se for este último caso, não há necessidade de o salientar no projeto de Lei da Comunicação Social, uma vez que o Código Penal já existe enquanto restrição ao comportamento das pessoas. Assim sendo, reiterar as suas disposições numa lei dedicada aos meios de comunicação social não tem qualquer efeito legal, mas poderia ser visto de alguma forma como ameaçador. Se for o primeiro caso, a maior parte são muito problemáticas do ponto de vista da liberdade de expressão, sobretudo porque são todas demasiado vagas e, por conseguinte, não cumprem a norma de direito internacional de restrições à liberdade de expressão ao serem «impostas por lei». É impossível, por exemplo, determinar o que se espera que os jornalistas façam para defender a «saúde pública», e muito menos o termo ainda mais lato que é o «interesse público». Mesmo as referências a «salvaguardar a imparcialidade» e «proteger a reputação» não têm simplesmente clareza suficiente para fornecer uma orientação clara.

As implicações do artigo 7.º sobre os objetivos da comunicação social são também muito pouco claras. Em particular, serão os órgãos de comunicação social obrigados a apoiar estes objetivos, podendo ser sujeitos a sanções, ou existe outro propósito para os incluir (nesse caso, não é claro qual poderá ser)? Mais uma vez, os objetivos específicos aqui enunciados são extremamente gerais, incluindo ideias como a consolidação da «unidade nacional», a promoção da democracia e da justiça social, o reforço do Estado de direito, a promoção do desenvolvimento económico, social e cultural, e assim por diante. Estes não são com certeza suficientemente específicos para servirem de base para sancionar os meios de comunicação social e, enquanto afirmações gerais dos objetivos dos meios de comunicação social, não parecem ser muito úteis.

O artigo 9.º, sob o título «Direito à Informação», refere-se genericamente a uma série de direitos que os cidadãos têm «através dos meios de comunicação social», tais como serem informados e informarem outros sobre factos e opiniões relevantes em Moçambique e no estrangeiro. Os n.º 2 e 4 do artigos 9.º referem-se a obrigações mais específicas dos «meios de comunicação social», tais como publicar os seus estatutos editoriais, reconhecer o direito de resposta, identificar e assegurar a veracidade dos anúncios, e garantir o direito à informação das pessoas com deficiência. Algumas destas obrigações – tais como a publicação de estatutos editoriais e o reconhecimento do direito de resposta – são elaboradas em mais pormenor na parte restante do projeto de Lei da Comunicação Social, mas as outras são, mais uma vez, simplesmente demasiado vagas para passarem o exame como restrições à liberdade de expressão.

O artigo 51.º é muito mais específico, com o seu primeiro parágrafo a indicar que nos casos de difamação («calúnia») a prova da verdade é uma defesa, a menos que: a) as imputações não

tenham sido justificadas no interesse público; ou b) os factos digam respeito à vida privada ou familiar da pessoa envolvida. O artigo 51.º alínea d) também proíbe a prova da verdade como defesa quando o queixoso for o Presidente de Moçambique ou, em casos de reciprocidade, o Chefe de Estado de outro país ou o seu representante em Moçambique (p. ex., um diplomata). Estas derrogações à prova da verdade como meio de defesa violam todas as garantias internacionais do direito à informação, segundo as quais a verdade será sempre um meio de defesa. A verdade basta para justificar a divulgação de uma declaração; não é legítimo exigir adicionalmente que essa declaração seja de interesse público (entre outros aspetos porque se trata de um conceito muito vago). Embora seja legítimo impor limites à divulgação de factos privados (verdadeiros) sobre terceiros, tal não significa que a divulgação de factos verdadeiros e privados deva estar sujeita a uma alegação de difamação. Por último, o direito internacional deixa absolutamente claro que não é legítimo fornecer proteção especial contra críticas a políticos ou titulares de cargos públicos.

#### *4.2.2 Obrigações de conteúdo positivo*

O projeto de Lei da Comunicação Social também inclui uma série de obrigações de conteúdo positivo (ou formas de expressão em que é requerido que os media se empenhem, fazendo notar que algumas das regras acima referidas também poderiam ser caracterizadas desta forma). Por exemplo, o artigo 11.º estipula que os meios de comunicação social «têm a responsabilidade social de assegurar o direito dos cidadãos de informar e ser informados, de acordo com o interesse público». O artigo 12.º refere-se a uma longa lista de questões que estão incluídas na noção de «conteúdo de interesse público», tais como contribuir para o Estado de direito, unidade nacional e integridade territorial, informar o público sobre as notícias de forma precisa e imparcial, assegurar a expressão da opinião pública, promover a boa governação, e divulgar notícias sobre crimes, conduta antissocial, saúde e segurança. Neste ponto, tal como em muitas das disposições referidas na parte anterior, há um problema fundamental: nem a obrigação primária relativa ao interesse público nem a definição específica do conteúdo de interesse público são suficientemente claras para orientar o comportamento dos meios de comunicação social. Por exemplo, não há forma de saber até onde se espera que os meios de comunicação social vão em termos de fornecer conteúdos de interesse público, ou mesmo o que significa promover tais valores, como a boa governação, através dos meios de comunicação social. Mais uma vez, estes valores simplesmente não são legítimos se se destinarem a servir de base para sancionar os meios de comunicação social que, de alguma forma, são considerados como não cumprindo estas normas, ao passo que, se o seu objetivo é outro, não é de todo claro qual possa ser.

O artigo 14.º apela aos meios de comunicação social no sentido de, «por norma, transmitirem informação na língua oficial» e «promoverem as línguas nacionais». Mais uma vez, o objetivo exato desta disposição não é claro. Se se pretende que seja um requisito específico para os meios de comunicação social, que poderão sofrer sanções se não cumprirem o mesmo, então é, na verdade, demasiado vago para ser legítimo (o que significa, por exemplo, «por norma» ou «promover» neste contexto?). Se existe algum outro propósito, também não é claro qual possa ser.

O artigo 42.º exige que tanto os meios de comunicação social públicos como privados «publiquem, imediata e integralmente, e com a devida proeminência, mensagens do Presidente da República, notas oficiais do governo, decisões do Conselho Constitucional relativas às eleições». Estas publicações são gratuitas e devem ser realizadas imediatamente se a mensagem disser respeito a uma emergência pública nacional. Este procedimento não é, pura e simplesmente, legítimo. Os meios de comunicação social nunca devem ser obrigados a veicular mensagens governamentais. Os meios de comunicação social profissionais cobrirão sempre notícias sobre atos oficiais, embora usando as suas próprias palavras e citando, como entenderem, as mensagens do governo. Mas não pode existir qualquer ordem para exigir que os meios de comunicação social veiculem mensagens específicas. Mesmo em situações de emergência, este procedimento não é legítimo, uma vez que a experiência demonstra que os meios de comunicação social (quase) sempre cobrem amplamente as emergências, inclusive através da divulgação de mensagens governamentais, embora o façam como entendem ser útil. Na verdade, a experiência prova que regras obrigatórias deste tipo conduzem, de facto, a uma fraca cobertura noticiosa, especialmente durante as emergências, uma vez que incentivam o envio de mensagens de baixa qualidade pelo governo, em vez de deixar que sejam os meios de comunicação social, que são profissionais nesta área, a decidir a melhor forma de comunicar com o público.

O artigo 63.º indica que a cobertura mediática das eleições será «regulamentada por legislação específica». Não tem, pura e simplesmente, qualquer valor a inclusão de declarações deste tipo numa lei. Numa ocasião em que legislação futura possa regulamentar esta matéria, aqueles que estiverem interessados poderão discernir as regras a partir desta legislação.

#### ***4.2.3 Iniciativas de autorregulação ou correção***

Não temos conhecimento sobre se a questão da autorregulação da imprensa escrita surgiu em Moçambique ou se a possibilidade de correção foi discutida. A autorregulação ocorre quando um setor dos meios de comunicação social se organiza para criar um organismo para tratamento de reclamações, juntamente com um código de conduta para estabelecer normas para a apresentação das mesmas. Deste modo, os cidadãos que sentem que um órgão de

comunicação social não respeitou as normas profissionais podem reclamar por esta via. Numa abordagem correguladora é este o procedimento, mas com o apoio da legislação, enquanto o setor dos meios de comunicação social em questão mantém o controlo do sistema (por exemplo, porque são eles que nomeiam a maioria dos seus membros, quer esses membros representem os meios de comunicação social ou o público). Em muitos países, muitas questões deste tipo são abordadas nas disposições debatidas acima, quer no capítulo Restrições Gerais quer Obrigações de Conteúdo Positivo, sendo essencialmente tratadas desta forma. Um sistema de autorregulação ou corregulação é capaz de estabelecer normas profissionais mais rigorosas para os meios de comunicação social do que seria legítimo através de normas diretas, como as que se encontram nas disposições abordadas acima, devido às suas características (ou seja, ser controlado pelos meios de comunicação social e a possibilidade de apenas aplicar sanções mais leves). Por conseguinte, esta pode ser uma forma muito positiva de promover o profissionalismo nos meios de comunicação social sem implicar um controlo governamental excessivo ou restringir indevidamente a liberdade dos meios de comunicação social. Uma abordagem do código de conduta para regular os operadores de radiodifusão é também recomendada na secção 3 da presente Análise centrada no projeto de Lei da Radiodifusão.

### **Medidas necessárias para assegurar o cumprimento das normas internacionais**

- Os artigos 6.º, 7.º e 9.º devem ser totalmente retirados da lei ou substancialmente alterados, quer para tornar as suas limitações muito mais específicas e legítimas, quer para tornar claro que não representam limitações específicas sobre o que pode ser divulgado através dos meios de comunicação social (caso em que o seu objetivo deve ser tornado claro).
- As limitações à prova da verdade como defesa de uma alegação de difamação devem ser eliminadas do artigo 51.º.
- Deve ser considerada a possibilidade de supressão dos artigos 11.º, 12.º, 14.º, 42.º e 63.º da lei. Se estes, ou parte destes, forem mantidos, devem ser substancialmente alterados para estarem em conformidade com as normas internacionais.
- Deve ser ponderada, se tal ainda não tiver ocorrido, a possibilidade de iniciar debates em torno de um sistema de autorregulação ou corregulação para a imprensa escrita em Moçambique.

### 4.3. Regulamentação de diferentes setores

Várias disposições do projeto de Lei da Comunicação Social estabelecem regras para diferentes setores dos meios de comunicação social. As regras aplicáveis a quatro setores diferentes – a saber, jornalistas, publicações, meios de comunicação social público, estrangeiros e meios de comunicação social estrangeiros – são abordadas a seguir.

#### 4.3.1 *Jornalistas*

De acordo com o artigo 18.º do projeto de Lei da Comunicação Social, uma licença profissional para jornalistas constitui «a condição indispensável para o exercício da profissão e dos direitos que a lei lhe confere». Cabe ao governo, «sob proposta das associações socioprofissionais representativas na área dos meios de comunicação social», agir no sentido de «regular e aprovar os materiais sobre a licença profissional dos jornalistas». Este ponto deve ser lido em conjunto com o artigo 19.º, que estabelece os direitos dos jornalistas, com o artigo 20.º, que estabelece os seus deveres, com o artigo 21.º, sobre o acesso às fontes de informação, com o artigo 22.º, sobre o sigilo profissional, e com o artigo 23.º sobre a acreditação (ver abaixo).

O artigo 19.º estabelece nove direitos diferenciados dos jornalistas. Alguns destes são o direito de aceder e permanecer em locais públicos para exercer a sua profissão, o direito de não aceitar diretrizes editoriais que não sejam de indivíduos competentes nos seus órgãos de comunicação social, o direito de recusar a entrega de material de trabalho, o direito de participar na vida interna dos órgãos de comunicação social onde trabalham, o direito de beneficiar de seguro de viagem e de seguro contra acidentes, e o direito de recorrer às autoridades competentes quando estes direitos lhes são negados

O artigo 20.º, por seu lado, estabelece nove deveres dos jornalistas. Alguns destes são: respeitar os direitos e liberdades dos cidadãos, agir com «rigor, objetividade e imparcialidade», corrigir informações falsas que tenham sido publicadas, defender o interesse público, a democracia, a saúde pública e a moralidade, salvaguardar a reputação, a privacidade e as crianças, e proteger várias formas de sigilo.

O artigo 21.º garante o direito de acesso dos jornalistas às fontes de informação, ao passo que o artigo 22.º protege o seu direito de não revelar a identidade das suas fontes de informação confidenciais (e de não serem punidos por se recusarem a fazê-lo), o que também se estende ao diretor do órgão de comunicação social, quando ele ou ela tiver conhecimento da fonte. Por último, para os meios de comunicação social locais, o n.º 3 do artigo 23.º estabelece que o governo deve aprovar regulamentos sobre acreditação.

O direito internacional deixa perfeitamente claro que os Estados não podem definir quem é jornalista, na medida em que tal seja usado para determinar quem pode exercer jornalismo.

Todos têm o direito, enquanto parte da liberdade de expressão, de se manifestarem através de qualquer meio de comunicação social, incluindo órgãos de comunicação social (ou seja, o direito de trabalhar como jornalista). Este direito foi reconhecido durante algum tempo, mas, com o avanço dos sistemas de comunicação digital, é hoje mais verdadeiro do que nunca. O artigo 18.º não é, portanto, legítimo à luz do direito internacional, embora seja pelo menos positivo que o governo deva fundamentar a licença profissional numa proposta dos organismos representativos.

O direito internacional não estabelece uma proteção explícita da liberdade dos meios de comunicação social, em si mesma, mas reconhece o direito que todos têm à liberdade de expressão. Ao mesmo tempo, o direito internacional reconhece o papel especial desempenhado pelos meios de comunicação social na garantia do direito à liberdade de expressão na prática e, decorrente do mesmo (ou seja, decorrente do papel dos meios de comunicação social na informação dos cidadãos comuns), a necessidade de os jornalistas usufruírem de dois benefícios ou privilégios «especiais», nomeadamente terem acesso a locais ou espaços limitados ou restritos, tais como ao Parlamento e a cenas de crime, e proteger a confidencialidade das suas fontes de informação.

A forma como muitas democracias abordam este aparente enigma – não podem emitir licenças a jornalistas e, no entanto, têm de lhes conceder certos privilégios – é através do reconhecimento da carteira profissional de jornalista emitida diretamente por associações profissionais reconhecidas. O n.º 3 do artigo 23.º não se coaduna com esta ideia na medida em que prevê que o governo acredite jornalistas diretamente. É legítimo que certos organismos, tais como o Parlamento, estabeleçam procedimentos especiais de acreditação, por exemplo para assegurar o acesso de jornalistas parlamentares dos principais órgãos de comunicação social ao Parlamento. Mas este é apenas um entre alguns casos especiais, não devendo o governo, enquanto tal, estar envolvido na acreditação de jornalistas.

Algumas das disposições do artigo 19.º, juntamente com os artigos 21.º e 22.º, protegem estes privilégios jornalísticos. Por outro lado, algumas das disposições do artigo 19.º impõem regras indevidamente abusivas aos órgãos de comunicação social, tais como o direito a beneficiar de seguro de viagem, embora nem todos os jornalistas viajem. No entanto, outras não têm nada a ver com o facto de alguém ser jornalista – tal como o direito de assinar um contrato de trabalho e beneficiar de um seguro de acidentes – algo que deve constar das leis gerais do trabalho, e não de uma lei específica dos meios de comunicação social.

O problema com os deveres previstos no artigo 20.º é o mesmo que com as normas de conteúdo discutidas na parte anterior e, de facto, muitas destas são idênticas às disposições encontradas nos artigos 6.º ou 7.º do projeto de Lei de Comunicação Social. Estas normas são, na verdade,

demasiado gerais para servirem de base às obrigações reais dos jornalistas e, não sendo este o caso, não se vislumbra qual possa ser o seu desígnio.

#### **4.3.2 Publicações**

De acordo com o n.º 1 do artigo 35.º, as publicações, definidas de forma muito geral, devem apresentar, impresso na primeira página, o nome e número da edição, data, periodicidade, nome do diretor e preço. Este requisito deve ser acompanhado, numa página interior, do título, local de publicação, identificação dos proprietários, editores principais e pessoal editorial, endereço da redação e administração, identificação e endereço da tipografia, tiragem, número de registo da imprensa, número de registo do nome (presumivelmente obtido do organismo que regula a propriedade intelectual) e o número fiscal do proprietário (embora as publicações unitárias estejam isentas de alguns destes requisitos). Este procedimento é bastante oneroso, embora fosse em grande parte razoável para jornais de maior dimensão (mas não para todas as entidades ou «publicações» às quais tal se aplicaria no momento presente, com base nas definições e no artigo 34.º). As duas questões que aqui parecem excessivamente onerosas, especialmente tendo em conta os requisitos de registo, são o número de registo do nome da publicação e o número fiscal do proprietário.

De acordo com o artigo 36.º, as publicações são obrigadas a depositar dois exemplares de cada publicação, no dia da publicação, junto do procurador local, do regulador dos meios de comunicação social e do Conselho Superior dos Meios de Comunicação Social, bem como de quaisquer outros organismos «relativamente aos quais exista um dever legal de depósito». Tendo em conta o objetivo declarado, nomeadamente «a constituição e conservação do espólio escrito nacional e o estabelecimento de estatísticas das publicações escritas publicadas no país», a exigência de efetuar depósitos junto do procurador não faz qualquer sentido. Com efeito, este requisito apenas pode servir para intimidar os meios de comunicação social e para facilitar a acusação no caso de qualquer dos conteúdos ser considerado ilegal, o que não é um objetivo legítimo de um mecanismo de depósito. Se o regulador dos meios de comunicação social e o Conselho Superior para os Meios de Comunicação Social forem realmente órgãos diferentes (e não se tratar apenas de um erro), então seria suficiente exigir que as publicações fizessem os depósitos junto de um deles. Também é desnecessariamente oneroso exigir que os depósitos sejam realizados no mesmo dia em que a publicação é emitida, o que também pode não ser prático para algumas publicações sediadas fora de Maputo.

O n.º 4 do artigo 36.º sugere que as publicações eletrónicas «serão depositadas no seu respetivo formato». Esta parece ser a primeira referência explícita à ideia de publicações eletrónicas. Não está claro se foi intencional ou um lapso, mas fazemos notar que muitos dos requisitos do artigo

35.º, relativos ao que deve ser impresso na primeira página e no interior do documento, não fazem sentido no contexto das publicações eletrónicas.

#### **4.3.3 Meios de comunicação social públicos**

Apenas dois artigos do projeto de Lei da Comunicação Social se debruçam sobre os meios de comunicação social públicos, nomeadamente os artigos 40.º e 41.º. O artigo 40.º enumera, como «principais funções dos meios de comunicação social do setor público», promover o acesso dos cidadãos à informação em todo o país, garantir uma cobertura noticiosa imparcial, objetiva e equilibrada, refletir sobre a diversidade de ideias de uma forma equilibrada e promover as línguas nacionais. Afirma também que os meios de comunicação social públicos devem funcionar sem interferências e ser guiados por elevados padrões técnicos e profissionais. Por último, prevê a possibilidade de contratar espaço a terceiros. A proteção da independência e a lista de funções são úteis, mas esta última ignora várias ideias-chave normalmente associadas aos meios de comunicação social públicos, tais como contribuir para um sentido de identidade nacional, simultaneamente refletindo a diversidade, dando voz a todos os grupos da sociedade, conseguindo um equilíbrio entre conteúdos de apelo generalizado e conteúdos mais especializados, e produzindo e divulgando conteúdos educativos e culturais. Também parece estranho permitir que estes meios de comunicação social possam «arrendar» espaço presumivelmente a terceiros privados, uma vez que isto parece ser incongruente com o seu papel enquanto meios de comunicação social públicos.

O artigo 41.º relativo ao direito de antena em emissoras públicas contempla muito do que são as ideias do artigo 49.º. O primeiro parágrafo prevê que os partidos políticos representados na Assembleia da República tenham tempo de antena de acordo com os regulamentos, em conformidade com o n.º 1 do artigo 49.º da Constituição. No entanto, dado que esta é a lei que consagra este direito, deveria fornecer mais pormenores sobre a forma como essa disposição funcionaria. O n.º 2 do artigo 41.º prevê o tempo de antena por ocasião de eleições, em conformidade com a Lei Eleitoral. Tal como acontece com outras disposições referentes a normas de outras leis, faz pouco sentido incluir este ponto na Lei da Comunicação Social. Por último, o n.º 3 do artigo 41.º exorta os partidos da oposição representados na Assembleia da República a fazerem uso do direito de responder às declarações do governo nos meios de comunicação social públicos «que ponham diretamente em causa as respetivas posições políticas». Note-se que este ponto é mais restrito do que a regra semelhante do n.º 2 do artigo 49.º da Constituição, sendo-o de duas importantes formas. Em primeiro lugar, está limitado a responder a declarações do governo em operadores públicos de radiodifusão, ao passo que a Constituição se aplica a quaisquer declarações do governo. Em segundo lugar, está limitado a responder a declarações que questionam as posições políticas da oposição. Trata-se de uma

limitação bastante importante, que não se aplicaria a casos em que o governo apenas falasse sobre as suas próprias posições e atividades, e não questionasse as posições da oposição.

De um modo geral, pode notar-se que se trata de uma seleção bastante limitada de disposições sobre meios de comunicação social públicos. Ao mesmo tempo que apela ao equilíbrio dos conteúdos, nada diz sobre a forma como a estrutura dos meios de comunicação públicos e, em particular, os órgãos governamentais, devem ser independentes; nada sobre como estes órgãos devem ser financiados; e nada sobre como devem prestar contas ao público, por exemplo, através da Assembleia da República e também de formas diretas. A inclusão de mais regras, mesmo em termos gerais, sobre o funcionamento dos meios de comunicação social públicos poderia contribuir de algum modo para ajudar a transformar os meios de comunicação públicos existentes em meios de comunicação de serviço público.

#### ***4.3.4 Estrangeiros e meios de comunicação social estrangeiros***

O projeto de Lei de Comunicação Social é aplicável aos meios de comunicação social estrangeiros «que estão autorizados a operar em território nacional» nos termos do n.º 2 do artigo 2.º. Contudo, parece prever limites rigorosos à importação de meios de comunicação social estrangeiros, uma vez que mesmo as entidades e missões diplomáticas estrangeiras são obrigadas, nos termos do artigo 17.º, a declarar ao regulador dos meios de comunicação social qualquer importação de «publicações periódicas destinadas a distribuição gratuita». Não fica claro se este procedimento está em conformidade com o direito internacional relativo às relações diplomáticas e, dado que o âmbito desta atividade é quase inevitavelmente muito limitado, é também difícil entender como poderia ser justificado enquanto restrição à liberdade de expressão.

O n.º 1 do artigo 23.º estabelece que os correspondentes de meios de comunicação social estrangeiros devem registar-se junto do regulador dos meios de comunicação social antes de começarem a trabalhar, em conformidade com os regulamentos adotados pelo regulador. O n.º 2 do artigo 23.º prevê que apenas dois profissionais possam ser registados por um órgão de comunicação social estrangeiro. A alínea r) do Anexo: Glossário define «meios de comunicação social estrangeiros» como os meios de comunicação social sediados no estrangeiro, mas que são difundidos em Moçambique. Esta é uma definição de âmbito restrito, uma vez que os meios de comunicação social estrangeiros que não são difundidos em Moçambique podem também querer acreditar correspondentes no país, de modo a relatarem o que aí se passa (ao público do seu país de origem).

As abordagens à emissão de vistos para correspondentes estrangeiros variam em função do país, embora o direito internacional exija, no mínimo, que tais regras sejam justificadas como necessárias para proteger interesses nacionais legítimos, tais como a segurança e a prevenção

do abuso desses vistos. No entanto, exigir que estes jornalistas se registem junto do regulador dos meios de comunicação social é uma questão bastante diferente que parece ser desnecessária, adicionalmente ao processo de emissão de vistos. Além disso, as disposições do artigo 23.º abrangem todos os profissionais que trabalham para os meios de comunicação social estrangeiros e não se limitam necessariamente aos estrangeiros que o fazem. A limitação a dois do número de profissionais que podem ser registados por cada meio de comunicação social estrangeiro não é, de modo algum, legítima. Estas entidades devem ser livres de empregar o número de correspondentes que entenderem.

O n.º 4 do artigo 24.º prevê que apenas as instituições moçambicanas e os cidadãos residentes podem ser proprietários de meios de comunicação social (presumivelmente locais). Esta disposição é muito estrita comparativamente com as regras em muitos países. Embora seja importante assegurar vozes locais e o controlo local sobre os meios de comunicação, este facto normalmente não justifica uma proibição absoluta de propriedade estrangeira dos meios de comunicação locais, especialmente da imprensa escrita. Note-se que este tipo de normas pode ser contraproducente, uma vez que os meios de comunicação online focados em Moçambique podem estar formalmente sediados em qualquer lugar. Exigências desnecessariamente estritas de propriedade local podem ter o efeito indesejado de fazer sair os meios de comunicação social online do país, um fenómeno que tem ocorrido em vários países. O n.º 5 do artigo 24.º limita a participação do capital estrangeiro em todos os meios de comunicação social a um máximo de 20%. Embora não seja raro haver tais limites na área da radiodifusão, esta é, mais uma vez, uma regra excessivamente rigorosa, pelo menos para a imprensa escrita. Não temos conhecimento da situação atual no que respeita à propriedade estrangeira dos meios de comunicação social em Moçambique, mas, em muitos países, o investimento estrangeiro pode trazer não só o capital, mas também a tão necessária competência técnica. O artigo 38.º limita as funções de diretores, editores e pessoal dos programas dos meios de comunicação social aos cidadãos moçambicanos residentes no país, o que, mais uma vez, é injustificadamente limitado. Em primeiro lugar, pareceria impedir que os meios de comunicação social moçambicanos destacassem um jornalista para realizar reportagens no estrangeiro (uma vez que deixaria então de ser residente em Moçambique). Segundo, impediria os meios de comunicação social moçambicanos de contratar estrangeiros experientes que poderiam trazer conhecimentos importantes para a atividade operacional destes, inclusive ao nível do pessoal dos programas, o que deixaria os moçambicanos com controlo total do órgão de comunicação social.

### Medidas necessárias para assegurar o cumprimento das normas internacionais

- O artigo 18.º do projeto de Lei de Comunicação Social, que prevê o licenciamento profissional dos jornalistas, deve ser suprimido. Na medida do necessário, por exemplo para efeitos de proteção das fontes de informação confidenciais dos jornalistas, pode ser substituído por um sistema mediante o qual o governo, ou os agentes governamentais relevantes, tais como a polícia, aceitem as carteiras de jornalista emitidas por reconhecidas associações profissionais de jornalistas.
- As disposições do artigo 19.º não referentes ao acesso a espaços limitados ou restritos ou à proteção da confidencialidade das fontes de informação devem ser suprimidas.
- O artigo 20.º deve ser suprimido na íntegra da lei.
- O n.º 3 do artigo 23.º deve ser inteiramente suprimido da lei ou substituído por uma disposição em conformidade com as orientações mencionadas na primeira recomendação acima.
- A obrigação de imprimir vários tipos de informação na primeira página e numa página interior deve ser limitada a publicações regulares nos meios de comunicação social.
- Deve ser equacionada a remoção da obrigatoriedade de imprimir o número de registo do nome da publicação, bem como o número fiscal do proprietário.
- Apenas deve ser exigido o depósito de exemplares junto do regulador dos meios de comunicação social e eventualmente de uma biblioteca de registo de documentação mas nunca junto do procurador. Também não deve ser exigido que os depósitos sejam realizados no mesmo dia em que a obra é publicada.
- Deve ser ponderada a expansão substancial das disposições relacionadas com os meios de comunicação social públicos, com o objetivo de prever que estes sejam estruturalmente independentes do governo, adequadamente financiados e, ao mesmo tempo, prestem contas aos público.
- A lista de funções dos meios de comunicação social públicos, no artigo 40.º, deve ser alargada de acordo com as recomendações acima referidas.
- O n.º 2 do artigo 41.º deve ser suprimido, o n.º 1 do artigo 41.º deve ser alargado para definir mais claramente como funcionará o direito ao tempo de antena fora dos períodos eleitorais e o n.º 3 do artigo 41.º deve ser alterado de forma a estar em conformidade com a Constituição.
- O artigo 17.º deve ser suprimido da lei.
- A definição de meios de comunicação social estrangeiros deve ser alterada de modo a incluir os meios de comunicação social sediados no estrangeiro e que não difundem os seus produtos em Moçambique, pelo menos para efeitos de correspondentes locais.

- As regras relativas à acreditação dos profissionais que trabalham para meios de comunicação social estrangeiros, no artigo 23.º, devem ser suprimidas na íntegra ou substancialmente alteradas para estarem em conformidade com as normas internacionais (ou seja, para que não limitem arbitrariamente o número de profissionais que trabalham para meios de comunicação social estrangeiros ou imponham requisitos demasiado gravosos aos correspondentes estrangeiros para trabalharem em Moçambique).
- Deve ser equacionada a flexibilização das regras sobre a propriedade estrangeira de meios de comunicação social em Moçambique, em particular a regra sobre 20% de investimento estrangeiro no sector da imprensa escrita.
- A proibição de pessoas estrangeiras trabalharem para os meios de comunicação social moçambicanos, mesmo ao nível do pessoal dos programas, deve ser suprimida.

## 4.4. Restrições

### 4.4.1 *Registo*

Os artigos 25.º a 33.º definem um regime de registo para os meios de comunicação social, «incluindo os distribuídos através da Internet», antes de iniciarem as suas atividades, enquanto as empresas de radiodifusão estão «também sujeitas a licenciamento pelo governo» (artigo 25.º). O artigo 26.º autoriza o regulador dos meios de comunicação social a dispensar o cumprimento deste requisito por certas entidades – tais como organismos estatais, empresas e estabelecimentos de ensino – que produzem publicações e material audiovisual com circulação limitada. Note-se que, se a definição de «órgão de comunicação social» fosse mais rigorosa, como recomendado acima, este poder de dispensa de registo não seria necessário, uma vez que este tipo de publicações não teria sido contemplado à partida.

O processo de pedido de registo é complexo e o projeto de Lei da Comunicação Social não deixa inteiramente claro quais os organismos que assumem que funções em relação ao mesmo. O artigo 27.º refere que os órgãos de comunicação social são registados «através de um pedido acompanhado de uma Declaração de Registo de Imprensa obtida junto do organismo que supervisiona a área dos media», enquanto que o artigo 28.º, intitulado Licença, estipula que os órgãos de comunicação social não podem iniciar as suas operações até terem obtido «a Licença atribuída pelo governo e emitida pelo organismo que supervisiona a área dos media». Assim sendo, o processo parece envolver dois documentos – a Declaração de Registo de Imprensa e a Licença de Registo – com duas entidades – o governo e o regulador dos meios de comunicação social – a desempenhar um papel na sua emissão, sendo o trabalho principal

realizado pelo regulador, ainda que, nos últimos tempos de certa forma, sob controlo final do governo.

O n.º 2 do artigo 27.º inclui uma lista de 16 documentos que devem ser fornecidos como parte do processo de registo, tais como uma cópia atualizada e certificada dos estatutos da entidade proprietária dos órgãos de comunicação social e, se diferente, do tipógrafo, produtor ou operador de radiodifusão, informações sobre as fontes de financiamento, o certificado de residência e o registo criminal do diretor ou editor, uma declaração do registo da «marca» (presumivelmente o nome e qualquer logótipo ou marca comercial), emitida pelo organismo responsável pela propriedade intelectual, um certificado de liquidação de impostos e o NUIT ou número de contribuinte, e assim por diante. De acordo com o n.º 3 do artigo 27.º, os órgãos de radiodifusão devem fornecer elementos adicionais. Qualquer «modificação» de qualquer destas informações necessita da autorização prévia da «entidade competente», presumivelmente o regulador dos meios de comunicação social (n.º 2 do artigo 28.º), embora tal deva ser declarado claramente em vez de se utilizar uma linguagem enviesada como esta. Este procedimento não é razoável, por exemplo em relação à mudança do editor (sendo necessário contratar uma nova pessoa para este cargo era preciso depois esperar que o regulador a aprovasse antes de lhe poder efetivamente oferecer um contrato e a pessoa poder começar a trabalhar). No entanto, o artigo 31.º parece permitir alguma flexibilidade neste ponto, indicando que a modificação dos documentos de registo tem de ser apresentada à entidade reguladora dos meios de comunicação social no prazo de dez dias.

O pedido deve ser processado no prazo de 30 dias e o registo dura cinco anos (artigo 29.º). As taxas de registo, assim como outras atividades dos meios de comunicação social, serão fixadas por «regulamento» (artigo 63.º). O artigo 54.º do projeto de Lei da Comunicação Social prevê sanções severas e outras consequências para os órgãos de comunicação social que operem sem registo prévio.

Os requisitos de registo para os meios de comunicação impressos não estão inteiramente excluídos pelo direito internacional, mas são geralmente considerados de utilidade limitada, dado que os meios de comunicação impressos já se encontram normalmente registados como empresas e não há qualquer necessidade de lhes impor um nível adicional de registo. Em qualquer caso, o registo só pode ser justificado se preencher determinadas condições, tais como não ser excessivamente oneroso e não permitir qualquer discricionariedade ao recusar o registo depois de terem sido preenchidas as condições básicas. Como ponto de partida, note-se que não há a menor necessidade de exigir aos operadores de radiodifusão simultaneamente o registo e a obtenção de uma licença, como é explicitamente exigido neste caso, bem como no projeto de Lei da Radiodifusão. Um sistema de registo para publicações online seria também muito

dificilmente justificável, pelo menos na ausência de uma definição extremamente clara de um jornal online que se limitasse a entidades com todas as características de um verdadeiro jornal (e que não fossem simplesmente blogues ou sítios Web informativos).

Os papéis, quer do Governo, quer da regulamentação dos meios de comunicação social no processo de registo precisam de ser clarificados. A este respeito, tal como com outras formas de regulamentação dos meios de comunicação social, é essencial que aqueles que supervisionam o processo sejam independentes do Governo, o que significa que, idealmente, o Governo não deveria ter qualquer papel e, na melhor das hipóteses, deveria exercer apenas um papel estritamente técnico.

Porém, o maior problema com este sistema de registo é o facto de ser extremamente oneroso. Aqueles que pretenderem iniciar um órgão de comunicação social estão essencialmente a ser convidados a eliminar previamente qualquer possível obstáculo através da prova preliminar do cumprimento de múltiplos sistemas regulamentares, tais como tributação, propriedade intelectual, etc. Este procedimento não é, pura e simplesmente, legítimo. Além disso, não é claro se o regulador, ou mesmo o Governo, tem algum poder discricionário para recusar o registo, o que teria de ser o caso para que o sistema passasse o teste à luz do direito internacional. Este problema é exacerbado pela exigência do n.º 2 do artigo 28.º que obriga a uma autorização prévia para quaisquer alterações (por oposição à abordagem muito mais razoável de conceder ao órgão de comunicação duas ou três semanas apenas para notificar o regulador depois de introduzidas as alterações).

Não resulta claro do artigo 63.º qual o organismo que irá definir as taxas de registo. Idealmente, esta entidade deveria ser o regulador dos órgãos de comunicação social e não o Governo, sendo que quaisquer taxas a cobrar deveriam ser baixas, cobrindo essencialmente os custos administrativos razoáveis de funcionamento do sistema.

#### ***4.4.2 Direito de resposta***

De acordo com o n.º 1 do artigo 44.º do projeto de Lei da Comunicação Social, qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade pública, que se sinta «prejudicada» pela divulgação por um órgão de comunicação social de «referências falsas ou erróneas passíveis de prejudicar a sua integridade moral e o seu bom nome», goza do direito de resposta. Este pode ser comparado com a definição ligeiramente diferente deste direito na alínea h) do Anexo: Glossário, que o define como surgindo sempre que um órgão de comunicação social «tenha publicado ou divulgado referências prejudiciais à integridade moral e ao bom nome de alguém», o que é mais amplo na medida em que não exige que a declaração original seja imprecisa.

Este direito, que engloba um direito de correção, pode ser invocado no prazo de 30 dias depois de a declaração original ter sido publicada numa publicação diária ou semanal, ou no prazo de

sete dias depois de esta ter sido transmitida ou publicada na Internet. Uma resposta ou correção será publicada uma vez, «sem interpelação ou interrupção e gratuitamente» na edição seguinte (ou no mesmo programa para os operadores de radiodifusão). As respostas limitam-se a responder diretamente à parte ofensiva da declaração original, e também à sua extensão, e não podem conter qualquer material ilegal que, para todos os efeitos, só dará origem a responsabilidade por parte do autor da resposta. A publicação de uma resposta não afeta a responsabilidade legal, criminal ou civil, pela declaração original. No caso de a declaração original ser posteriormente provada em tribunal como sendo exata, e a resposta inexata, o autor da resposta pagará os custos de publicidade resultantes da publicação da resposta. Vários recursos relacionados com as respostas estão previstos no artigo 45.º, primeiro ao diretor editorial, depois ao regulador dos órgãos de comunicação social e, por último, aos tribunais.

Estas regras estão em grande medida de acordo com as normas internacionais, embora possam ser ligeiramente ajustadas para as melhorar ainda mais. A melhor prática nesta área é limitar um direito de resposta aos casos em que os direitos legais do requerente tenham sido violados, tais como o seu direito à reputação ou à privacidade, ao passo que a formulação «integridade e bom nome» utilizada no projeto de Lei da Comunicação Social é vaga quanto ao que é exatamente contemplado. Este direito é frequentemente limitado às pessoas coletivas e de natureza moral, excluindo as entidades públicas, que, de acordo com o direito internacional, não têm uma reputação própria a proteger. Nos casos em que uma simples correção de um erro permite reparar o dano causado, a melhor prática é limitar o direito da pessoa afetada a uma correção (ou seja, não lhe permitir uma resposta onde uma correção será suficiente) e, nesse caso, deixar esta ao cuidado do órgão de comunicação social para conceber e inserir a correção.

#### **4.4.3 Monopólios**

O artigo 13.º estipula que «é proibida a concentração de mais de dois órgãos de comunicação social numa única entidade». É importante, como o mesmo artigo determina, evitar a concentração indevida da propriedade dos órgãos de comunicação social, entre outras razões para manter «o pluralismo da informação e uma saudável concorrência». Paralelamente, esta é uma regra extremamente rigorosa sobre concentração, mas também suscetível de ser melhorada para a tornar mais eficaz. A melhor prática nesta área é concentrarmo-nos em pessoas singulares e não em «entidades», visto que um indivíduo pode ser proprietário de muitas entidades jurídicas, para tal elaborando regras a aplicar à propriedade ou controlo, direto ou indireto, dos órgãos de comunicação social por um indivíduo ou seus familiares próximos. Esta regra também poderia ser um pouco flexibilizada, sendo aplicada dentro de um único mercado de meios de comunicação social e não no país como um todo. Segundo tal regra, um indivíduo seria elegível para ser proprietário de mais do que uma estação de rádio local, desde que se

encontrasse em cidades diferentes, mas não num órgão de comunicação social nacional ou em qualquer outro órgão de comunicação social. Esta mudança refletiria o poder que advém de possuir uma televisão nacional e potencialmente também um jornal nacional, bem como a influência relativamente mais limitada de uma estação de rádio local.

#### **4.4.4 Regras prescritivas**

Algumas das regras do projeto de Lei da Comunicação Social são de natureza excessivamente prescritiva no sentido de estabelecerem regras desnecessariamente precisas e intrusivas sobre a forma como os meios de comunicação social são obrigados a funcionar. O n.º1 do artigo 37.º requer que todos os órgãos de comunicação social adotem um «estatuto editorial» que «defina claramente a sua orientação e os seus objetivos» e declarem também o seu compromisso de respeitar os princípios éticos profissionais para a comunicação social. O n.º 2 do artigo 37.º indica que o estatuto editorial pode ser alterado «após consulta do Conselho de Redação» (ver abaixo), embora não seja claro o modo como o primeiro estatuto deve ser adotado. Além disso, uma vez que apenas os órgãos de comunicação social com cinco ou mais jornalistas são obrigados a estabelecer um conselho de redação, não é claro de que modo o n.º 2 do artigo 37.º se aplica aos órgãos de comunicação social de menor dimensão.

Em conformidade com o artigo 39.º, cada órgão de comunicação social com cinco ou mais jornalistas deve também estabelecer um «conselho de redação», cuja composição e poderes são definidos nos respetivos estatutos do órgão de comunicação social. Este conselho deve ser um «órgão consultivo, através do qual os jornalistas participam na gestão editorial» do órgão de comunicação social. Algumas destas ideias estão igualmente refletidas no artigo 19.º, sobre os direitos dos jornalistas, por exemplo com o artigo 19.º, alínea e), criando um direito de «participar na vida interna do órgão de comunicação social», presumivelmente através do conselho da redação.

Não é claro qual é o objetivo preponderante de ter um estatuto editorial que justifique a imposição deste requisito a todos os meios de comunicação social. Este não é um requisito na maior parte dos países, sugerindo que pode não ser necessário para o bom funcionamento dos órgãos de comunicação social, que é o exigido pelo direito internacional para que uma tal condição possa ser considerada legítima. Entre outras questões, parece ser pouco exigir que um órgão de comunicação social respeite quer a orientação e os objetivos quer as normas profissionais a que já se comprometeu no seu estatuto editorial.

A declaração de um compromisso de respeito pelas normas profissionais parece particularmente desnecessária, uma vez que é extremamente improvável que tal assegure o respeito por essas normas na prática, algo que não é forçosamente muito fácil de alcançar. Em vez disso, o que provou ser eficaz neste domínio são os sistemas de autorregulação e

corregulação, incluindo códigos que estabelecem as normas e sistemas relevantes para receber e processar queixas sobre violações do código.

O mesmo se aplica à ideia do conselho de redação, embora o seu objetivo seja, pelo menos, um pouco mais claro. Apesar disso, parece difícil justificar uma exigência geral a todos os órgãos de comunicação social no sentido de estabelecerem um conselho de redação ou mesmo de exigir que todos os órgãos de comunicação social permitam aos jornalistas «participar na vida interna do órgão de comunicação social». Entre outras questões, este ponto é vago na medida em que não tem qualquer significado concreto. Por exemplo, um órgão de comunicação social poderia criar um conselho que se reunisse apenas uma vez por ano e não tivesse outro poder senão o de fazer recomendações gerais, e, no entanto, tal facto pareceria satisfazer as condições deste requisito. Também parece pouco lógico que jornalistas que não estão a trabalhar na produção de notícias participem num «conselho de redação». Para este efeito, note-se a alínea e) do Anexo: Glossário que define o «conselho de redação» como algo que «funciona dentro da redação».

#### **4.4.5 Propriedade Intelectual**

O artigo 15.º estabelece que os meios de comunicação social devem «respeitar os direitos de propriedade intelectual, nos termos da legislação aplicável». Tal como outras disposições do projeto de Lei da Comunicação Social que apelam ao respeito por outras leis, esta disposição não possui força independente ou eficácia, não havendo, portanto, razão para a incluir nesta lei.

#### **4.4.6 Responsabilidade**

O projeto de Lei da Comunicação Social inclui uma série de disposições que estabelecem as regras sobre responsabilidade por erros cometidos pelos órgãos de comunicação social no âmbito do direito penal ou civil. Na sua maioria, estas encontram-se em conformidade com as normas internacionais e as práticas aceites, embora haja uma série de áreas em que poderiam ocorrer melhorias. Algumas das mais importantes são as seguintes:

- O n.º 3 do artigo 46.º prevê que a decisão judicial que responsabilize civilmente um órgão de comunicação social seja publicada ou difundida gratuitamente pelo órgão de comunicação social responsável e que contenha «os factos provados, a identidade dos ofendidos e dos condenados, as sanções aplicadas e a indemnização decretada». Embora a maior parte das decisões judiciais contenham esta informação, a presente regra equivale indiretamente a uma instrução aos tribunais sobre a forma de redigir decisões em casos envolvendo órgãos de comunicação social, o que não parece ser o procedimento mais adequado.
- O n.º 1 do artigo 48.º estabelece que o editor ou diretor editorial ou de programas seja criminalmente responsável pelos conteúdos não assinados divulgados através do órgão

de comunicação social, a menos que sejam «exonerados de responsabilidade» (ver também as alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 49.º, e a alínea b) do n.º 2 do artigo 49.º). Embora seja comum imputar responsabilidade civil a estes intervenientes, esta disposição subverte a presunção de inocência que constitui uma norma fundamental em matéria de direitos humanos para o direito penal. De igual modo, o n.º 3 do artigo 48.º prevê a responsabilidade conjunta e solidária, aparentemente em sede de direito penal, do autor e do órgão de comunicação social pelo incitamento ou pela prática de crimes. Embora haja casos em que entidades jurídicas, tais como os órgãos de comunicação social, podem assumir responsabilidade criminal, existem condições específicas para tal, ao passo que a presente regra impõe essa responsabilidade por todos os crimes, independentemente das circunstâncias.

- O n.º 1 do artigo 52.º prevê vários períodos de suspensão dos órgãos de comunicação para o crime de calúnia ou insulto, se cometido três vezes em cinco anos. Está perfeitamente consagrado no direito internacional que a difamação (incluindo a calúnia e o insulto) deve ser tratada através do direito civil e não do direito penal. Em qualquer caso, a suspensão constitui uma pena muito grave para um órgão de comunicação social, apenas devendo ser imposta em casos excecionais e quando justificada por todos os factos e circunstâncias. As regras gerais que estipulam a suspensão automática, baseada meramente na repetição de uma infração, que não têm em conta todas as circunstâncias, nunca poderão ser legítimas enquanto restrições à liberdade de expressão. Do mesmo modo, o n.º 2 do artigo 52.º que prevê a suspensão do editor ou diretor editorial ou de programas, proibindo-os de trabalhar como tal durante dois anos depois de terem sido condenados pela terceira vez por difamação, não é legítimo, dado que representa a imposição genérica de uma punição muito grave que não é ajustada concretamente aos factos específicos do caso em questão.
- O n.º 4 do artigo 52.º determina que a publicação de declarações inexatas ou «boatos sem fundamento» seja punida como se se tratasse de difamação. À luz do direito internacional, é muito claro que não é legítimo proibir a mera publicação de declarações inexatas, embora tal possa ser proibido em certos casos, tais como quando prejudica a reputação de um terceiro ou constitui fraude ou perjúrio.

### **Medidas necessárias para assegurar o cumprimento das normas internacionais**

- Deve ser equacionada a supressão total da exigência de registo, dado que o registo dos órgãos de comunicação social como empresas é suficiente. Se for mantida, deverá estar em conformidade com o seguinte:
  - As empresas de radiodifusão, que são obrigadas a obter uma licença para poder operar, e os órgãos de comunicação online não devem ser obrigados a registar-se.

- O âmbito dos órgãos de comunicação social impressos abrangidos por esta disposição deve ser definido de forma clara e rigorosa na secção de definições da lei, de modo a que não seja necessário acionar o poder do regulador para dispensar a exigência de registo.
  - A lei deveria esclarecer exatamente que papéis desempenham o Governo e o regulador da comunicação social no que respeita à regulamentação, com o primeiro a desempenhar, no máximo, apenas um papel muito técnico.
  - Todo o processo de registo deve ser substancialmente simplificado, sendo a violação de outros requisitos legais – tais como os relativos à tributação – tratada através de outros meios administrativos. Deve também ficar muito claro que nem o regulador dos órgãos de comunicação social, nem especialmente o Governo, têm qualquer poder discricionário para recusar o registo logo que estejam satisfeitas as condições básicas para o mesmo.
  - Os meios de comunicação impressos só devem ter de notificar o regulador dos meios de comunicação dentro de um determinado período de tempo, como, por exemplo, dez dias úteis, depois de terem sido efetuadas quaisquer alterações às informações fornecidas aquando do registo.
  - Quaisquer despesas de registo devem, preferencialmente, ser fixadas pelo regulador dos meios de comunicação social e limitadas às taxas administrativas razoáveis de funcionamento do sistema de registo (simplificado).
- Deve ser equacionada a limitação do direito de resposta aos casos em que os direitos legais do requerente tenham sido afetados, ou pelo menos a definição das condições em que se aplicará mais claramente, e a extensão do direito apenas a pessoas coletivas e entidades de natureza moral (e não a entidades públicas). Quando uma correção for suficiente para reparar os danos causados, o direito deve ser limitado a essa reparação e deve ser deixada ao cuidado do órgão de comunicação social a tarefa de redigir e inserir a correção.
  - O artigo 13.º sobre monopólios deve concentrar-se na propriedade ou controlo por uma pessoa singular, em vez de uma «entidade». Além disso, deve ser considerada a possibilidade de alterar a regra de modo a impedir apenas a propriedade de mais do que um meio de comunicação social em qualquer mercado de comunicação social, em vez de o ser no conjunto do território de Moçambique.
  - A ideia de exigir que todos os órgãos de comunicação social tenham estatutos editoriais e que os órgãos de comunicação social de maior dimensão instituíam conselhos de redação deve ser reconsiderada. Se estes requisitos forem mantidos, o objetivo e as condições destes órgãos devem ser clarificados de forma a assegurar a sua relevância para o trabalho e para a eficácia de todos os órgãos de comunicação social.
  - O artigo 15.º deve ser suprimido.

- O n.º 3 do artigo 46.º, o n.º 1 do artigo 48.º, o n.º 3 do artigo 48.º, as alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 49.º, a alínea b) do n.º 2 do artigo 49.º, o n.º 1 do artigo 52.º, o n.º 2 do artigo 52.º e o n.º 4 do artigo 52.º devem ser suprimidos.