

## Liberdade de radiodifusão

*José Dalmo Fairbanks Belfort de Mattos*

(Livre Docente de Direito Internacional Público)

O éter cósmico existiu, durante milênios, sem despertar o interesse do jurista. EINSTEIN pretendeu, mesmo, abolí-lo, em sua “Teoria da Relatividade Pura”, para readmití-lo, mais tarde, ao aplicar seus conceitos ao mundo sideral.

O problema das telecomunicações levou, entretanto, legisladores e juristas a estudarem, não a existência do éter, que postulavam. Mas a sua situação legal; o direito do Estado sobre o vácuo, e sobre os fenômenos rádio-elétricos, que através dêle se transmitiam.

O *estatuto do ar* passou a completar-se através do *regimen do éter*. E as doutrinas, que disputavam acerca dos princípios jurídicos aplicáveis ao espaço aéreo, projetaram, *usque ad sidera*, suas controvérsias.

Na Conferência de Viena, da *International Law Association*, TEMPLE GREY propôs

“que o princípio da soberania aérea, contido na Convenção de 1919, regulamentando a navegação aérea, seja incorporado a toda a convenção internacional de radiotelegrafia.” (1926)

No ano imediato, o *IIº Congresso Jurídico Internacional de T. S. F.*, reunido em Genebra, sugeria o contrário.

“que as utilizações radioelétricas, qualquer que seja sua fórmula, sejam livres, *sem prejuízo do Direito de Regulamentação.*”

E a controvérsia alastrou-se. De uma parte, ETTORE GRANDE preconizava a projeção da soberania do Estado sobre o eter. Acompanhava-o PIETRO COGLIOLO. De outra, PATRICOLO MAJO e AMBROSINI sustentavam a liberdade total do eter, insusceptível de apropriação.

E RENÉ STÉNUIT salientava ser o eter elemento invisível, impalpável, imponderável; ilimitado, indivisível. Salientava, pois, não ser êle um “bem”, no sentido jurídico. Não poder constituir, deste modo, objeto de direito de propriedade, ou de soberania. Nem em favor de uma pessoa, nem em benefício de um Estado.

\* \* \*

Em tese, que apresentámos, em 1938 (e aprovada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo) mostrámos haver equívoco na opinião dêsses juristas.

O que interessa ao direito (dizíamos então) *não é o eter em si*. Pois êle é uma hipótese. E uma hipótese não pode gerar um direito. O que se regulamenta são as ondas electro-magnéticas, — fenómeno de propagação através do eter, de uma produção electro-magnética.

E prosseguíamos:

“Como se vê, a natureza e a apropriação do eter caem fóra do campo atual do direito. Interessam-nos os fenómenos nêle produzidos”. (“Direito Público Aéreo”, págs. 62/63).

E opinávamos constituir necessidade imperiosa admitir-se que tais fenómenos recaíssem debaixo da soberania do Estado subjacente. Isto, quer se tratasse de rádio-telegrafia, a transmitir-se entre postos determinados, quer de rádio-difusão, a irradiar-se para qualquer ouvinte, munido de aparelho receptor sintonizado.

Hoje, passados dezesseis anos, vemos êsse ponto de vista fazer parte integrante de todas as legislações.

A radiofonia encontra-se, mais e mais, regulamentada, quer pelo Estado, quer pela Coletividade Internacional.

O Estado afirma o seu direito de permitir ou não o estabelecimento de emissoras, de conceder-lhes ou não prefixo, de reservar-se horários para programações oficiais, etc.

E é a própria Comunidade de Nações quem o referenda expressamente, deixando ao País soberano uma grande cópia de atribuições, poderes, quer na distribuição de frequências, quer na regulamentação do *broadcast*.

\* \* \*

FERNAND TERROU e LUCIEN SOLAL foram encarregados pela Unesco de realizar “um estudo comparado dos principais sistemas de regulamentação da imprensa, do rádio e do *film*.” Suas conclusões são que todos os Estados, sem distinção de filosofia ou regimem, fiscalizam atentamente a radiodifusão.

E isto, por cinco motivos, que procuraremos sintetizar, em breve esquema:

- 1º) número limitado de comprimentos de onda, determinando a concentração de empresas;
- 2º) importância da radiodifusão, como técnica de informação das massas;
- 3º) “poder social” (e precipuamente político), auferido pelos detentores aparentes ou cultos das rádio-emissoras;
- 4º) poderio dos mesmos na formação cultural e pedagógica da população (*maximé* nos países de grande extensão geográfica, e precários meios de comunicações);
- 5º) o fato da radiodifusão haver nascido dentro de um quadro jurídico, que a considerava uma espécie de serviço público ou de monopólio estatal.

A influência universal destes fatores agiu qual uma “constante”, a nivelar o regime jurídico das empresas emissoras.

Debaixo dessa aparente igualdade de sistemas, surdem, porém, *nuances* várias, a realçar:

a) a *diversidade de grau*, em que o Estado exerce a sua intervenção fiscalizadora ou controladora;

b) a *diferença de interpretação legal*, conferindo conteúdo jurídico diverso a expressões aparentemente afins.

Tanto na Inglaterra como na Polônia, o rádio é monopólio do Estado. Mas o funcionamento da B. B. C. é, *de facto* e *de jure*, muito mais livre que o da Rádio Polski.

A Suprema Corte dos Estados Unidos reconheceu, em 1943, que

“ao contrário dos outros meios de expressão, o rádio não está à disposição de qualquer um. *Tem um caráter único*, e eis porque, ao contrário dos outros meios de expressão, êle esta sujeito à regulamentação oficial.”

O mesmo diria a justiça do III<sup>o</sup> Reich, ao tempo de Hitler. Ou poderia julgar um tribunal soviético. Mas, debaixo dessa enganadora igualdade de conceitos, latejaria, sempre, funda diferença.

Seria o “critério sistemático” de interpretação. Que, no caso dos Estados Unidos, se faria sentir em prol da liberdade de pensamento. E, num regime totalitário, desviaria a letra da lei em favor do pensamento oficial do governo.

Não podemos esquecer este fato, ao estudarmos as restrições à liberdade de radiodifusão, quer no direito interno, quer nas convenções internacionais.

Iª PARTE

**Restrições de origem internacional**

Poucos são os tratados internacionais, exclusivamente relativos à radiodifusão. Podemos, entretanto, respigar, aqui e ali, elementos normativos, esparsos em Convênios, referentes aos fenômenos rádio-elétricos em geral. Assim foi desde o início. (Resolução de Santiago do Chile, em 1923; Convenção do México, a 21 de julho de 1924).

Merecem hoje especial relevo:

1º) *Convenção de Roma*, para a proteção da propriedade literária e artística, através da rádio-eletricidade (Maio de 1928);

2º) *Convenção Internacional de Telecomunicações* (Madri, 1932, — tendo em anexo o “Regulamento Adicional de Radiocomunicações”);

3º) *Convenção de Lucerna* (19 de Junho de 1933), referente, apenas às questões de radiodifusão peculiares à Europa;

4º) *Acôrdo Sul-Americano de radiocomunicações* (Buenos-Aires, 1935), revisto em Santiago do Chile, aos 17 de Janeiro de 1940);

5º) *Convênio Internacional sobre o emprêgo da Radiodifusão no interesse da paz* (Genebra, 1936), e recomendações inclusas em sua Ata final;

6º) *Acôrdo do Cairo*, em 1937;

7º) *Convenção Interamericana de Radiocomunicações* (Havana, 19 de Dezembro de 1937);

8º) *Convenção Interamericana sobre os direitos do Autor*, e obras literárias, científicas e artísticas (Washington, 22 de Junho de 1946).

Merecem ainda referências as negociações efetuadas no México, por ocasião da *Conferência Internacional de Radiodifusão em Altas Freqüências* (Março de 1949).

Dentre estas Convenções, a primeira e a sétima interessam-se, de maneira precípua, pelos direitos autorais. Definim como tal.

“a faculdade exclusiva que tem o autor de uma obra literária, científica ou artística, de usar e autorizar o seu uso, no todo ou em parte, dispôr dêsse direito a qualquer titulo, total ou parcialmente, e transmiti-lo por sucessão.” (Convenção interamericana, art. 2º, *caput*).

Permitem-lhe publicá-la, representá-la, recitá-la, expô-la ou executá-la públicamente, reproduzi-la ou apresentá-la por meio da cinematografia. E mais,

“difundi-la por meio da fotografia, televisão, *radiodifusão*, ou por qualquer outro meio, presentemente conhecido, ou que venha a ser futuramente inventado, e que sirva para a reprodução de símbolos, sons ou imagens” (art. IIº, al. “e”).

Facultam e protegem a transposição, a instrumentação, a dramatização. Consideram como obras originais, *ex-vi* do art. Vº, os arranjos, as adaptações de melodias.

O Acôrdo sul-americano de Radio-comunicações (aprovado entre nós pelo decreto-lei 5.580) estuda, acuradamente, no art. 2º, as emissões de carater internacional. Dispõe, no art. 3º, ácerca da cooperação entre os Estados.

Regula, no art. 9º, a “classificação, distribuição e utilização de canais”. Trata do registro de freqüências. Visa proteger, pela rádio-eletricidade, as navegações marítimas e aéreas; evitar as perturbações produzidas por aparelhos elétricos. Prevê a regulamentação nacional do rádio-amadorismo.

Solicita que

“as administrações dos Países contratantes tomem as medidas necessárias para assegurar a veracidade. na irradiação de notícias de caráter político-internacional, especialmente as de caráter puramente político” (art. 2º, nº 1).

#### Exige

“seja evitada a irradiação de notícias e comentários que possam perturbar as boas relações internacionais, ofender o sentimento nacional de outros povos ou afetar a obra de organização e consolidação da paz — bem como de tudo quanto possa ser ofensivo às altas autoridades representativas da soberania nacional.” (art. 2º, nº 2).

Determina às administrações nacionais, que

“seja evitada a radiodifusão de idéias que atentem contra a soberania e a integridade das nações” (art. citado, nº 3).

E mais, que impeçam às estações de rádiodifusão “incorporar a seus serviços programas originários de outros países, em cujas disposições internas estiverem proibidos.”

Deverão as administrações dos Estados contratantes, com a maior brevidade, “instalar postos de *controle* técnico das emissões, e permutar informações, referentes à exatidão de estabilidade das freqüências”. (art. 6º).

Cabe-lhe decidir, “em cada caso”,

“qual deva ser a intensidade de campo”, e “verificar a possibilidade técnica de realização” (art. 8º).

Compete-lhes impedir retransmissões não autorizadas (art. 11); conter dentro dos limites legais, a radiodifusão com múltiplos destinos (art. 16).

Comprometem-se, além disso, a organizar um serviço noticioso (Press CP), transmitido em ondas curtas (art. 15), “programas culturais, artísticos e científicos, para retransmissão internacional.” (art. 3º).

E, finalmente, “prestar-se, quando fôr oportuno, mútuo apóio para a descoberta, e supressão das estações emisoras clandestinas” (art. 3º, nº 6).

E ainda não é tudo. Mister se faz que os Estados assegurem a irradiação dos *boletins meteorológicos*, previstos pela *Convenção de Chicago*, referente à aviação civil e que reservem para os serviços de intercâmbio policial, as frequências privativas, que lhes atribuiu o *Acôrdo de Atlantic City*.

Um tal conjunto de deveres, positivos ou negativos, implica, necessariamente, em reconhecer aos Estados:

a) a *soberania plena sôbre o espaço* que recobre o território terrestre ou as águas territoriais. *Não apenas sobre o espaço aéreo*, em que se desenvolve a navegação aeronáutica. Mas também sôbre as regiões superiores “usque ad sidera”, em que se propagam os fenômenos rádio-elétricos;

b) a *projeção vertical*, sem limite de altura, das “*competências nucleares*”, que a prática internacional lhe vem reconhecendo sôbre a zona contígua do mar livre;

c) O direito do Estado de permitir ou negar a instalação de rádio-emissoras, e de postos de rádio-amadores, de atribuir-lhes frequências, dentro da faixa, reservada ao País na distribuição internacional. O poder estatal de conceder prefixos, de fixar a matéria difundida, de traçar as diretrizes gerais da programação.

Reconhecem as convenções o direito do Estado *proibir irradiações contrárias à moral*, aos bons costumes, à paz e à concordia internacionais.

A Convenção Interamericana sobre os direitos autorais dispõe expressamente, em seu art. XV:

“As estipulações da presente convenção *não prejudicarão de fôrma alguma* o direito dos Estados contratantes de vigiar, restringir ou proibir, de acôrdo com suas leis internas, a publicação, circulação, representação ou exposição das obras que se considerem contrárias à moral e aos bons costumes.”

Isto é, reconhece o direito de censura, a bem da saúde moral da Nação.

## II

### Restrições à soberania do Estado

Sentiram, porém, juristas e diplomatas ser perigoso deixar o Estado no exercício total de sua soberania, em matéria de radiocomunicações.

EHRlich, já em 1923, falava em aplicar ao rádio “as normas gerais referentes à responsabilidade dos Países”.

Sustentava ser o Estado

“responsavel perante outros Países, pelas infrações cometidas contra os seus interesses, — infrações incompatíveis com o Direito Internacional, e cometidas pela atividade das estações emissoras, situadas em seu território”

E citava, como exemplo de ato ilícito, a propaganda radiofônica, realizada contra Países estrangeiros.

E o internacionalista polaco lastimava a ausência de “normas especiais”, e, em especial, “contratuais”.

ETTORE GRANDE, em 1932, suplicava aos Estados

“s’inspirare, nell’esercizio del suo illimitato diritto sovrano a quella virtù del limite, tanto difficile a trovarsi. . .”

Hoje, a situação mudou radicalmente.

A Convenção de Madri proibiu

“a interferência de emissões de um Estado, no território de outro, com relação às comunicações rádio-elétricas partidas do estrangeiro”.

O Tratado de Londres, em seu art. 8º, obriga aos Estados a organizarem o serviço rádio-telegráfico de modo a não perturbar o serviço de outras estações.

A 22 de Setembro de 1936, firmava-se em Genebra uma Convenção que assim estipulava:

*Art. 1º* — “As Altas Partes Contratantes comprometem-se a impedir, e, se fôr caso, a fazer cessar imediatamente, em seus respectivos territórios, toda a emissão que, com prejuizo para o bom entendimento internacional, seja susceptível de incitar aos habitantes de um território qualquer à prática de atos contrários à ordem interna, ou à segurança de qualquer território das Altas Partes Contratantes.

*Art. 2º* — “As Altas Partes contratantes comprometem-se a exercer vigilância, afim de que as emissões, difundidas pelas administrações de seus territórios, não signifiquem uma incitação à guerra contra outra Alta Parte Contratante, nem incitação a atos que conduzam a tal. . .”

\* \* \*

Tais deveres, no entanto, foram sistematicamente violados na Europa, entre as duas grandes guerras.

A U. R. S. S., mantendo o Komintern como órgão do Estado, desenvolveu, através das rádios de Moscou e Khabarowsk, intensa propaganda subversiva. Solapando, a um tempo, a ordem política e social dos povos do Ocidente. E levando, às massas orientais, o fermento revolucionário e xenófobo, que haveria de culminar na sovietação da China.

“Agressão ideológica”, perfeitamente caracterizada. E a concretizar-se, em parte, por meio da rádio-difusão.

Por outro lado, a “Rádio Viena” sob o controle de Hitler, levou aos Balcans a sementes nazista, atacando os governos dos povos vizinhos, pregando a insurreição dos Sudetos, a desagregação da Tcheco-Slováquia, etc.

A partir de Fevereiro de 1939, — intitulando-se “Rádio de Chulst” passou a difundir programas em ucraniano. Pregava o aliciamento dos separatistas de Kiev, para o caso em que viesse a deflagrar a guerra, na frente oriental.

E, à medida que os totalitarismos avançavam pelo mundo, as emissoras passavam a ser, não apenas a “Voz do País”, mas a voz do Partido. A transmitir a versão deturpada da História, a filtrar as notícias, segundo as conveniências dos Chefes. E a atacar, de rijo, os Estados que divergiam de sua orientação.

\* \* \*

Compreende-se, pois, que, finda a Segunda Grande Guerra, a Organização das Nações Unidas voltasse atenção especial para os métodos de divulgação noticiosa. Que procurasse evitar o renascimento do clima de conflagração. E visse, na deturpação sistemática da verdade, na “saturação” psicológica da juventude, — o grande germen dos conflitos mundiais.

Coube ao “Conselho Econômico e Social” estudar de perto esse problema. Criou êle uma *sub-comissão sobre a liberdade de informação*. E convocou depois, a *Conferência das Nações Unidas para a liberdade de informação e de*

*imprensa*. Tal conclave reuniu-se em Genebra, de 23 de Março a 21 de Abril de 1948.

Adotou *três projetos de convenção*. O primeiro, assegurando o livre acesso às informações, e a livre transmissão das mesmas, de um país a outro. O segundo, garantindo, no campo internacional, o *direito de resposta e retificação*. O último, mais amplo, visa permitir, a qualquer indivíduo, o pleno direito de receber e transmitir notícias, por todos os meios a seu alcance, “sem intervenção por parte do governo” (art. 1.º).

Embora visem particularmente a imprensa, *esses textos atingem expressamente a radiofonia*, em suas múltiplas atividades.

Diz literalmente o primeiro projeto, em seu artigo inicial:

“Para os fins da presente Convenção, a expressão *empresa de informações* se aplica a toda a empresa de imprensa, de *Rádio Difusão* e de cinema, creada ou organizada conforme as leis e regulamentos de um Estado contratante, e cuja atividade regular consista em recolher e divulgar os documentos de informação. .”

E precisa:

“esta definição aplica-se notadamente, às organizações de emissoras radiofônicas, de televisão e de telefotocópia, e a *todos as outras organizações de rádio-difusão*. .”

O segundo, estende a obrigação de retificar falsas notícias ou boatos tendenciosos, *transmitidos pelo rádio* (art. 1.º).

O derradeiro, enfim, estende sua proteção “a quaisquer processos, visuais ou auditivos, legalmente admitidos. .”

Diz mais esse projeto (art. 1.º, al. “c”).

“Todo o Estado contratante garantirá a todos os seus súditos, bem como aos súditos de qualquer outro Estado contratante, a liberdade de transmitir e de escutar as informações e opiniões, pelos meios legais, no interior do seu território e além-fronteiras, *sem ingerência do governo*”.

Mas não se trata, no caso, de liberdade ilimitada.

O art. 2.º enumera *dez restrições*. Assunostos cuja divulgação pode ser defesa pelas leis nacionais, e sujeitar os transgressores às penas previstas na legislação interna.

Assim pode perdurar o segredo, acerca das questões que afetem a segurança nacional. Devem ser proibidas as expressões obscenas, a instigação à prática de crimes, a difusão de opiniões que comprometam o curso regular da justiça, as reproduções de obras, que impliquem desrespeito aos direitos autorais, as palavras que atinjam a reputação de pessoas físicas ou morais.

E, finalmente,

“a difusão sistemática de falsas notícias, ou deformadas, com conhecimento de causa, que perturbem as relações amistosas entre povos, ou entre Estados.”

Violentas foram as discussões, no curso da Conferência.

Para a U. R. S. S. tratava-se de *assunto pertinente à jurisdição interna dos Estados*. E os projetos violariam, assim, “o domínio reservado”, que o art. 2.º n.º 7 da Carta das Nações Unidas deixa ao *controle* exclusivo de cada País.

\* \* \*

Examinado êsses projetos, no que tange à rádio-difusão, vemos que devem êles ser estudados em confronto com a

“*Declaração Universal dos Direitos do Homem*”, elaborada sob os auspícios da O. N. U.

O projeto original dizia, em seu art. 17:

“Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, — o que implica o direito de não ser inquietado por suas opiniões, e o de procurar, receber e dar conhecimento das informações e das idéias, por qualquer modo de expressão, em todos os lugares, sem consideração de fronteiras.”

Após longos debates, foi o texto aprovado, com ligeiros retoques de redação. É o art. 19 da atual “*Declaração*”:

“Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui o de não ser molestado por causas de suas opiniões, o de investigar e receber informações e opiniões, e o de *difundi-las*, sem limitação de fronteiras, por qualquer meio de expressão”.

Tais direitos e liberdades, assinala, entretanto, o art. 29 n.º 3,

não podem, em hipótese alguma, ser exercidos de maneira contrária aos objetivos e princípios das Nações Unidas”.

Devemos recordar que a “*Declaração Universal dos Direitos do Homem*” não é auto-executória. Constitui uma afirmação de princípios, não um *law-making treaty*.

E no projeto de Tratado, que procura traduzir seus postulados em normas vinculatórias, encontra-se forte recuo, por parte dos negociadores. Que sentem, no íntimo, ser impossível garantir, sem prejuízo da segurança dos Estados, uma tão ampla faculdade de noticiar fatos, e veicular informes.

### III

#### Análise dos três projetos

Todos êles pressupõem a soberania do Estado. É, com efeito, a autoridade quem deve garantir aos correspondentes jornalísticos ou filiados a estações de rádio, a “liberdade de locomoção”, “tão ampla possível”.

É o Estado quem deve fornecer-lhes “nos limites compatíveis com suas leis e regulamentos”, os documentos necessários para a entrada, saída ou permanência em seus territórios” (Projeto n.º 3, art. 2.º).

É a autoridade governamental chamada a garantir a livre travessia de fronteiras, “a todos os documentos de informação, emanados de correspondentes e agências”, “sem submetê-los à censura, refusão de textos, ou demoras” (art. 4.º).

É o Estado que

“concederá o acesso de seu território a todos os documentos de informação dos correspondentes e das agências de informação dos outros Estados contratantes” (Projeto n.º 1, art. 7).

É o Estado, enfim, o responsável pela retransmissão das retificações, previstas pelo projeto n.º 2, sob pena de retorsão.

É porisso que o primeiro projeto, em seu art. 9.º, declara que

“nenhuma das disposições da presente Convenção será interpretada como privando um Estado Contratante do direito de adotar leis e regulamentos assecuratórios da segurança nacional e da ordem pública”.

Mantem-lhe expressamente o direito de proibir as publicações obscenas e o direito de impedir o ingresso ou reduzir a duração de permanência a estrangeiros.

Não lhe será possível, porém, expulsar correspondentes, pelo fato de terem exercido legalmente o direito de pesquisa, recepção ou divulgação de informes ou opiniões.

Pergunta-se, até que ponto estas liberdades e franquias serão compatíveis com os deveres assumidos pelo Estado, quer em face das obrigações naturais, quer dos textos expressos em convênios?

Como poderia um Estado sul-americano harmonizar essa “liberdade plena de irradiação”, de qualquer indivíduo, e por qualquer meio, com os compromissos decorrentes do Acôrdo de Buenos Aires (art. 2.º, números 1 e 3); da Convenção de Roma, art. 1.º; do Pacto de Genebra, em seus artigos entrelaçados?

Como poderia cooperar na repressão às emissoras clandestinas, se qualquer pessoa, nacional ou estrangeira, teria o direito de montar aparelhamentos rádio-elétricos de transmissão e de escuta?

Como lhe seria possível controlar “a possibilidade técnica de realização” das estações, se o número delas avultasse indefinidamente?

Mesmo que multiplicasse as medidas de proteção e vigilância, pululariam os espões e os agitadores, munidos de aparelhos de rádio-transmissão. E que sòmente seriam localizados e desmascarados pelo Estado após longa e profícua tarefa de subversão.

Parece-nos, pois:

1.º) que o *projeto n.º 2* pode ser acolhido sem receio, caso se transforme em convênio. Será uma arma útil para evitar a propaganda mentirosa e os boatos dolosamente espalhados. Boatos que podem pôr gravemente em perigo a coexistência pacífica dos povos;

2.º) que o primeiro projeto, bom em sua essência, deverá ser revisto, *maximé* em seu art. 7.º;

3.º) que o *projeto n.º 3*, em sua forma atual é incompatível com as obrigações e direitos dos Estados, — principalmente dos signatários das Convenções de Buenos Aires (revista), de Roma e de Havana.

Os elementos positivos, que nêles se encontram, poderão, entretanto, vir a ser aproveitados em outro projeto, que melhor harmonize a liberdade do Homem, os legítimos interesses do Estado e os da Comunidade Internacional.

\* \* \*

Estudámos até aqui, as normas vigentes em tempo de paz.

Em caso de uma conflagração, duas situações jurídicas apresentar-se-ão de pronto: — *a dos Estados beligerantes, e a dos neutros.*

Para os primeiros, cessa o “quase-direito de hospitalidade”, que GRÜNWARD atribuía às ondas hertezianas. A rádio-difusão torna-se um instrumento de ataque, ou arma de defesa.

É lícito irradiar programas incitando soldados inimigos à deserção ou rendição (1). É facultado fomentar a sedição nas áreas ocupadas pelo adversário (2), minar-lhes o moral, incrementar o derrotismo, — desde que se não lance mão da inverdade.

Por outra parte, as estações nacionais ou aliadas passarão a irradiar *slogans*, marchas militares, comunicados, *sketches*, fomentando a resistência, preconizando a luta até a vitória final (3).

---

(1) Ex.: — “Programa Verde e Amarelo”, irradiado pelos nazistas, na Itália, em 1944/1945.

(2) Exemplo típico: — o Programa “Cavalo de Troia”, dirigido pela B.B.C. aos “trabalhadores escravos” aliados, chamados a trabalhar na Alemanha hitlerista (1943/1945).

(3) Assim agiram, em 1932, as emissoras paulistas (P.R.A.E e P.R.A.R.) por ocasião do Movimento Constitucionalista.

É permitido “fechar os limites do Estado às ondas de procedência inimiga”. Ou por meio de rês metálicas, como propunha MEURER. Ou pela contínua emissão de ondas elétricas, (rádio perturbador), como queria Holland.

Admite-se também a emissão de ruídos, visando perturbar a D. C. A. adversa, confundir a cobertura de “radar”, tendida pelo inimigo. Assim agiram postos radiofônicos ingleses, por ocasião do desembarque aliado no litoral da Normandia (1944).

Estabelece-se a censura radiofônica. Os aparelhos transmissores são em geral requisitados; os receptores de onda curta ficam sob vigilância. Em certos Países, considera-se crime ouvir irradiações do adversário.

Os próprios projetos assecuratórios da liberdade de informações prevêm sua auto-suspensão, enquanto durarem as hostilidades.

Quanto aos neutros, mister se faz conservarem a *equi-distância jurídica* entre as Partes em conflito. É direito das estações particulares propenderem para um ou outro dos Estados em luta. Deverão fazê-lo, porém, dentro dos limites tolerados internacionalmente. Os programas oficiais não podem marcar qualquer parcialidade.

Deve ser proibido o funcionamento, em território neutro, de emissoras pertencentes a Potências em guerra. O Estado neutral deve vigiar constantemente, para evitar o funcionamento de postos clandestinos, que possam exercer a espionagem.

Na última Grande Conflagração, tais foram as diretrizes (teóricas) do govêrno do Rio de Janeiro (Decretos-leis 1.561, de 2 de Setembro de 1939 e 2.985, de 27.1.1941). O assunto foi ventilado perante a “*Comissão Interamericana de Neutralidade*” Constituiu, também objeto de debates, por ocasião da 3.<sup>a</sup> Conferência de Consulta de Chanceleres, em 1942. (4).

---

(4) Vide Alejandro Rovira e Luis Segui Gonzalez — “Control de actividades subversivas en el Uruguay (Comisión Investigadora de Actividades Antinacionales — Montevideo, 1943).

IV

**Restrições à expressão do pensamento por via do rádio, nas legislações internas**

Analisámos, até êste momento, o direito internacional da rádio-difusão. Estudemos, agora, as restrições que os Estados lhe vêm impondo, por via da legislação interna.

**a) No licenciamento das emissoras:**

A instalação e funcionamento de uma estação rádio-difusora encontra-se, via de regra, sujeita ao prévio licenciamento por parte do Estado. Tal fato constitui, mesmo, uma “constante” universal.

“À l’origine de toute entreprise de radiodiffusion”, anotam *Terrou e Solal*, “il y a une intervention de la puissance publique, — intervention soit d’une autorité gouvernementale, ou administrative proprement dite, soit d’une autorité à laquelle ont été délégués les pouvoirs de puissance publique (Le droit de l’information — Unesco, Paris, 1951).

No Novo Continente, todos os Estados mostram-se refratários ao monopólio governamental. Daí um grande número de estações particulares (54 no Uruguai, 59 na Venezuela, 196 no México), funcionando ao lado de postos pertencentes ao Governo Central.

Nos *Estados Unidos*, a *Radio Act* de 1912, restringia-se a exigir a outorga de uma licença de instalação, a qualquer difusora. Uma lei de 1927 criou a *Federal Radio Commission* — F. R. C. — encarregada de repartir as frequências disponíveis em função das necessidades publicitárias e das rádios.

Dada, porém, a excessiva concorrência, e as tendências à formação de *trusts*, o Congresso votou em Junho de 34 uma lei, criando a *Federal Communication Commission*, até hoje existente.

Cabe-lhe conceder licenças, válidas por três anos, e somente retiráveis, em caso de infrações especificadamente enumeradas (fraude na obtenção de licenciamento, perturbação dolosa dos programas de estações concorrentes, etc.).

A Colômbia exige que a empresa, candidata a radio-difundir, esteja previamente filiada a uma associação ou federação de emissoras, cujos estatutos hajam sido aprovados pelo Ministério competente (Lei de 1936; decretos de 4 de Julho de 1946 e 29 de Setembro de 1948).

No *Brasil*, somente poderão existir empresas radiofônicas, cujos proprietários sejam brasileiros. E somente nacionais poderão exercer, com exclusividade, a responsabilidade principal delas, e sua orientação intelectual e administrativa. (Constituição Federal, art. 160).

Para melhor evitar os “detentores ocultos”, a que alude Terrou, a empresa não poderá revestir a forma de sociedade anônima.

O decreto 29.783, de 19 de Julho de 1951 prevê, em seu art. 15, um *Plano Geral de Radiocomunicações*. Tal planejamento será estudado por uma comissão, integrada pelos representantes do Conselho de Segurança Nacional, e de outras entidades.

Estudará, também, a criação de órgão superior, incumbido de traçar a política de radiocomunicações, e de supervisionar, orientar, dirigir a execução destes serviços no País.

Enquanto não estiver em atividade, funcionará, no edificio dos Correios e Telégrafos, uma comissão de poderes reduzidos. Possuirá este voto apenas consultivo, nos processos atinentes à concessão de frequências e canais.

A permissão para funcionar, dada a emissoras, é hoje ato discricionário da Presidência da República. Induz em permissão, retiravel a qualquer tempo, independentemente de processo, e sem direito à indenização.

O pedido de instalação “não sendo garantido por lei, não importa em obrigatoriedade do seu deferimento pela administração pública” — decidiu o Egrégio Supremo *Tribunal Federal*, ao julgar o Mandado de Segurança 769, interposto pela “Rádio Jundiá Ltda”. (in *Rev. de Direito Administrativo*, vol. XIX/72).

Não existe, entre nós, monopólio da radiofonia pelo Estado. Porém, o Ministério do Trabalho possui a “Rádio Mauá”, integrante dos bens anexados ao Patrimônio Nacional. O Ministério da Educação mantém estação própria, irradiando, em ondas longas e curtas, música clássica, conferências e preleções.

Os *postos de rádio amadorismo* necessitam, também, de permissão governamental. Podem ser requisitados em caso de guerra, calamidades ou comoção intestina.

#### **b) Quanto à localização das emissoras:**

Não poderão as emissoras particulares situar-se nas imediações dos aeroportos:

a) afim de não perturbar os serviços de irradiação da estação aéro-portuária, e a recepção eventual dos “sinais de urgência” ou “de socorro”, emitidos pelas aeronaves em perigo, nos expressos termos do Cap. VII.º do “Regulamento do Tráfego Aéreo” (Decreto 8.352, de 9 de Dezembro de 1941.

b) para respeitar as *servidões aeronáuticas*, previstas pelo Cap. IX.º do Código Brasileiro do Ar.

Poderão as estações radiofônicas localizar-se em centro urbano. Deverão, porém, abster-se de perturbar o sossegado alheio. Mormente de colocar alto-falantes na fachada. Caso contrário, poderá o proprietário do prédio vizinho valer-se de uma ação cominatória, ainda que a rádio se encontre munida de alvará policial.

O uso abusivo de porta-vozes constitui, com efeito, violação dos “direitos de vizinhança”, garantidos pelo Código Civil (Acórdão do Tribunal de Justiça de S. Paulo, na apelação cível 41.765, entre partes: Belarmino Del Nero e “Rádio Difusora de Pirassununga”, In. Rev. Tr., vol. CLXXXV/158).

**c) Restrições quanto aos programas:**

Dando cumprimento, de uma parte, às normas aceitas internacionalmente, e visando, de outra, assegurar a ordem, a moral, e os direitos alheios, os Governos vêm estabelecendo normas diversas, restringindo a liberdade de programação.

Estas restrições podem provir:

- a) de preceitos penais codificados;
- b) de leis gerais, à cerca da segurança do Estado, ou reguladoras dos meios de vulgarização;
- c) de normas peculiares à rádio-difusão;
- d) de regulamentos classistas, e Códigos de Ética Profissional.

Assim, não podem as rádio-emissoras revelar segredos militares de sua Pátria (Lei francesa, de 20 de Março de 1939; decreto espanhol, de 20 de Julho do mesmo ano).

Não lhes será lícito incitar o público a retirar depósitos realizados em Caixas Públicas; induzi-lo à venda de títulos governamentais, ou desaconselhar sua compra ou subscrição voluntária (lei francesa, de 18 de Junho de 1936).

Proibe-lhes a França a propaganda do neo-maltusianismo, a descrição ou divulgação de métodos anti-concepcionais (Lei de 31 de Julho de 1920).

A Lei do Grande Hesse (“*Land.*” federado à Alemanha Ocidental), promulgada a 2 de Outubro de 1948 preconiza que

“os programas não devem ferir a Constituição ou as leis, nem um sentimento moral ou religioso qualquer”.

Proibe as irradiações de índole racista, ou que visem despertar ódios por motivo de nacionalidade, côr, religião ou ideologia.

Na maior parte das vezes, porém, *é a norma penal que serve de limite à liberdade de radiodifundir*. Esse preceito será o existente no Código, ou em leis especiais.

O recurso à analogia é empregado algumas vezes, estendendo-se à radiodifusão as normas punitivas dos delitos de imprensa (Exemplo típico: a lei radiofônica do Hesse, mandando aplicar, em matéria de retificação, o disposto pela Lei de Imprensa local, de 7 de Maio de 1874).

Em outros casos, porém, as condições peculiares da rádio-difusão exigiram a conceituação penal de novas modalidades de delito, desconhecidas pelas antigas legislações.

Assim, a recente lei inglesa criou a figura penal de difamação por via do rádio, — que se não enquadra nas formas clássicas dos *libels* ou dos *slanders*.

No Brasil, os crimes praticados através da rádio são os comuns, já configurados no Código Penal: calúnia (art. 138); difamação (art. 139); injúria (art. 140); violação da propriedade intelectual (arts. 184 e segts.), etc. E, bem assim, as *contravenções*, enumeradas na “Lei das Contravenções Penais”

Cumpre notar que a parte publicitária pode conter, em germen, o *crime de concorrência* desleal, desde que vulga-

rize, nos termos do art. 196, informações falsas, em detrimento de marcas ou produtos afins.

Será também delituosa a publicidade que infringir os numerosos itens do art. citado: se indicar falsa procedência de produtos; se mencionar “recompensa ou distinção não obtida”; se desviar, fraudulentamente, clientela alheia.

O rádio presta-se, também, a veicular incentivos à greve, à aliciação de trabalhadores, à sabotagem, etc. Cumpre ainda salientar a irradiação de anúncios e remédios sabidamente ineficazes, a promessa de realização de atos nulos ou defesos em lei, etc.

Tais crimes induzem a responsabilidade:

- a) do Poder Público, se praticados através das emissoras ou dos programas oficiais;
- b) da Empresa Privativa, nos demais casos;
- c) do autor, do programador, e do locutor, solidária ou sucessivamente, segundo o critério variável nas legislações de vários povos.

**d) Restrições relativas aos comentários de locutores:**

Aplicam-se aos comentários dos *speakers* as considerações supra, acerca dos programas.

Na legislação brasileira, os organizadores e locutores de “jornais falados” são jornalistas, por força de lei (Consolidação das Leis do Trabalho, arts. 302, e 310). E aos mesmos se aplicam as normas da “Lei da Imprensa”.

O projeto de *Código Brasileiro de Rádio-Difusão*, organizado em recente Congresso de Rádio, reunido na Capital Paulista, foi apresentado pelas emissoras ao Governo Federal, em Fevereiro do corrente ano. Contém numerosos preceitos disciplinares, relativos à matéria. (5)

---

(5) No que tange à propaganda política, por meio da radio-difusão, nada encontramos no “Código Eleitoral” vigente. (Lei

### Conclusões

Do exposto conclui-se:

I — Que a natureza especial dos fenômenos rádio-elétricos e suas conseqüências jurídico-políticas levaram todos os Estados civilizados a atribuir-se poderes soberanos de *controle* sôbre os mesmos, quando produzidos ou propagados sôbre seu território;

II — Esse *controle* (admitido quer pelas legislações internas, quer pelo Direito Internacional) é particularmente severo sôbre a rádio-difusão, em tôdas suas modalidades;

III — Pode o mesmo exercer-se: a) mediante restrições à instalação, licenciamento e funcionamento das rádio-emissoras, postos de rádio-amadorismo e televisão; b) mediante a vigilância sôbre os programas e publicidade irradiados, — no sentido de assegurar-lhes o valor ético, profissional e técnico, bem como velar pela segurança do País e do regime; c) mediante o *controle* dos comentários de *speakers* e programadores;

IV — Tais poderes levarão, eventualmente, ao estabelecimento da censura, — branda em tempo de paz, ampla e severa durante as conflagrações;

V — É desejável, no entanto, que os poderes supra reconhecidos aos Estados não sejam exercidos num sentido puramente político-partidário, nem em detrimento do legítimo direito do homem, de ser informado de acôrdo com a realidade objetiva dos fatos.

---

1.164 de 24-7-1950. Tem-se admitido, no entanto, entre nós, que o Presidente do Superior Tribunal Eleitoral baixe instruções ou portarias, regulando a publicidade referente a candidatos ou partidos, e restringindo, em certos casos, a atuação dos comentaristas e locutores.

### Bibliografia

- ACCIOLY (Hildebrando) — Tratado de derecho internacional publico (tradução espanhola) — vol. II — Rio, 1946.
- Acôrdo sulamericano de radiocomunicações (Ministério das Relações Exteriores — Coleção de Atos Internacionais, vol. 217) — Rio, 1946.
- Convenção interamericana sôbre os direitos de autor em obras literárias, científicas e artísticas (Ministério das Relações Exteriores — Coleção de Atos Internacionais, n.º 263) — Rio, 1950.
- GRANDE (Ettore) — La radiotelegrafia nel diritto internazionale (Ulrico Hoepli, Milão, 1927).
- O.N.U. — Preparatory study concerning a draft declaration on the rights and duties of States (Lake Success, 1948).
- O.N.U. — Declaración Universal de derechos del hombre (Lake Success, 1949).
- O.N.U. — La protection internationale des droits de l'homme (Lake Success, s/d.).
- STÉNUIT (René) — La radiophonie et le droit internacional public (Sirey, 1932).
- TERROU (Fernand) e SOLAL (*Lucien*) — Le droit de l'information (Unesco, Paris, 1951).