



## **PARECER Nº       , DE 2012**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2011, que “dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido por matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social”.

RELATOR: Senador **PEDRO TAQUES**

### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 141, de 2011, de autoria do Senador Roberto Requião, que “dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido por matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social”.

O projeto é dotado de 13 artigos, sendo o **art. 1º** indicativo do objeto da lei e do seu âmbito de aplicação. O **art. 2º** assegura o direito de resposta ou retificação, gratuito e proporcional ao agravo, ao ofendido em matéria divulgada em veículo de comunicação social, cujo conteúdo atente contra a honra, a intimidade, a reputação, o conceito, o nome, a marca ou a imagem de pessoa física ou jurídica, independentemente do meio de veiculação utilizado. É feita exceção no caso de meros comentários realizados por usuários de Internet nas páginas eletrônicas de veículos de comunicação social. Ainda segundo esse mesmo artigo, a retratação ou retificação espontânea impedirá o exercício do direito de resposta, embora não prejudique a ação de reparação por dano moral.

O **art. 3º** estipula o prazo decadencial de sessenta dias para o exercício do direito de resposta ou retificação, a ser exercido mediante correspondência com aviso de recebimento e de forma individualizada, em face de todos os veículos de comunicação que tenham divulgado o agravo original. A titularidade para o exercício desse direito também poderá ser

conferida ao representante legal do ofendido incapaz, ou da pessoa jurídica, assim como ao cônjuge, descendente, ascendente ou irmão do ofendido ausente do País ou falecido antes do decurso do prazo decadencial.

O **art. 4º** trata da forma e duração da resposta e retificação, no que diz respeito ao destaque, publicidade, periodicidade e dimensão da matéria, conforme o agravo tenha sido veiculado na Internet, em mídia escrita, televisiva ou radiofônica, dentro de apenas um ou em mais de um município ou Estado. Esse mesmo artigo também considera inexistente a resposta ou retificação fora dos moldes estabelecidos no projeto.

Nos termos do **art. 5º**, se o veículo de comunicação não divulgar a resposta ou retificação dentro de sete dias, poderá o ofendido demandá-lo em juízo, no seu próprio domicílio ou, se assim o preferir, no do lugar onde o agravo tenha tido maior repercussão, em ação de rito especial a ser instruída com as provas do agravo, o pedido de resposta ou retificação não atendido, bem como com o texto da resposta ou retificação a ser divulgado, ficando estipulado o prazo máximo de trinta dias para o processamento da ação, na qual não caberá cumulação de pedidos, reconvenção, litisconsórcio, assistência e intervenção de terceiros. Ainda segundo os termos desse mesmo artigo, será possível que a resposta ou retificação seja feita pessoalmente pelo próprio ofendido.

O **art. 6º** confere ao juiz o prazo de vinte e quatro horas para proferir o despacho de citação a fim de que o demandado, em igual prazo, apresente as razões da não divulgação da resposta ou retificação, ou, em três dias, ofereça contestação em que se limitará a demonstrar a veracidade das informações divulgadas, observadas as seguintes variantes: tratando-se de calúnia, somente se permitirá a prova da verdade se houver sentença penal condenatória transitada em julgado; tratando-se de difamação, a prova da verdade será admitida se o ofendido for servidor público e a ofensa disser respeito às suas funções, ou se o ofendido for órgão ou entidade que exerça funções de autoridade pública. Fora desses casos, admitir-se-á a demonstração da veracidade das informações divulgadas sempre que o ofendido permitir a respectiva prova. Contudo, se o agravo consistir em injúria, não se admitirá a prova da verdade.

Segundo o **art. 7º**, o juiz fica autorizado a fixar, em vinte e quatro horas após a citação, independentemente da resposta do demandado, a data e demais condições para a veiculação da resposta ou retificação, a ser feita em prazo não superior a dez dias, desde que se convença do receio da ineficácia do provimento final ante a sua demora. Nesse mesmo artigo, também se admite a divulgação da resposta ou retificação em edição

extraordinária ou na edição seguinte à da ofensa, se esta tiver sido divulgada por veículo de mídia impressa de circulação periódica, podendo a medida antecipatória ser reconsiderada a qualquer momento. Além disso, prevê-se que o juiz possa impor multa diária ao réu, bem como outras medidas de apoio para a efetivação da tutela específica, inclusive a suspensão das atividades do veículo de comunicação, que, todavia, não poderá exceder a noventa dias.

Consoante o **art. 8º**, são estabelecidas diversas condições perante as quais não será admitida a divulgação de resposta ou retificação, sendo que, à vista do **art. 9º**, o juiz terá trinta dias para prolatar a sentença, processando-se a ação durante as férias forenses, não se aplicando a suspensão de prazos pela superveniência delas, a fim de ser assegurada a efetividade do direito de resposta ou retificação.

O **art. 10** prevê o cabimento de recursos sem efeito suspensivo nos processos submetidos ao rito de que trata o presente projeto, cabendo ao **art. 11** estatuir que a gratuidade da resposta ou retificação não se estende às custas processuais nem exime o autor dos ônus da sucumbência, os quais incluem os custos com a divulgação da resposta ou retificação, caso haja reforma em definitivo da decisão que tenham determinado a divulgação, publicação ou transmissão da matéria respectiva.

O **art. 12** não permite a dedução de pedido de reparação de danos cumulados com a ação de direito de resposta, mas admite que tais ações sejam intentadas em concomitância, porém separadamente, sendo que a multa cominatória diária prevista no projeto não prejudicará o direito à indenização ou reparação.

Por derradeiro, o **art. 13** trata da cláusula de vigência, com previsão para a entrada em vigor da lei em que for convertido o projeto na data da sua publicação.

Sustenta o autor da matéria, em sua justificação, que o propósito do seu projeto de lei é oferecer rito especial e célere às respostas a ofensas veiculadas pela mídia, as quais eram submetidas aos ditames da Lei de Imprensa até a declaração, pelo Supremo Tribunal Federal, da sua incompatibilidade com a Constituição Federal. Desse modo, formou-se um vácuo no ordenamento jurídico que necessita ser preenchido com um novo marco normativo.

Dada a relevância da matéria, foram realizadas duas audiências com representantes da Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT e da Associação Nacional de Jornais – ANJ. Esta, inclusive, encaminhou sugestões para a regulamentação do tema.

Ao projeto não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade encontram-se atendidos, uma vez que compete privativamente à União legislar sobre direito civil e processual (art. 22, I, CF/88). A matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional (art. 48, CF/88), não viola cláusula pétrea e não há reserva temática a respeito (art. 61, § 1º, CF/88). Por fim, atende-se a competência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno do Senado Federal.

O mérito é adequado à intenção do projeto. De fato, como consequência da decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130, em 30/04/2009, não há no nosso ordenamento jurídico suporte normativo específico que permita ao jurisdicionado valer-se de adequado regramento disciplinando as relações da mídia com a sociedade, de forma a assegurar-lhe o direito de resposta às ofensas que considere tenham sido assacadas contra a sua pessoa. Tal situação prejudica o pleno exercício do direito previsto no art. 5º, inc. V, da Constituição.

Surgido na França, no século XIX, o direito de resposta, como prolongamento do direito de imprensa, existe em diversos países e é reconhecido como parte do desenvolvimento democrático de uma Nação.

O direito de resposta francês se baseia no ato de contestar acusações, opiniões ou juízos de valor, garantindo que a simples menção ofensiva no meio de comunicação origine ao ofendido o direito de veicular sua resposta.

Com grande influência em diversos outros países, os procedimentos semelhantes ao do modelo francês foram adotados na Áustria, na Grécia, na Finlândia, na Espanha, na Itália e em Portugal, só para citar os exemplos mais notáveis.

No direito brasileiro, a expressão contida no inc. V do art. 5º da CF/88 nos permite a ideia de um direito expressivo que não se resume em sanear incorreções pontuais na matéria ofensiva.

Pelo contrário, caso essa fosse a intenção constituinte, a garantia fundamental não seria denominada “direito de resposta”, mas sim “direito de retificação”, mais adequado a uma interpretação restritiva que

sirva apenas para correções de imprecisões nas publicações, como ocorre no direito alemão.

Pensamos, ressalte-se, que o direito de resposta reforça o próprio direito público à informação, ao ponto que garante a sociedade a plena ciência sobre fatos e versões envolvidas, veiculando informações do meio jornalístico e as versões do interessado sujeito da reportagem ou publicação. É também corolário para a garantia da liberdade de expressão e de imprensa, já que pretende evitar o uso irresponsável de tais conquistas democráticas.

No entanto, em que pese os incontestáveis méritos da proposição em exame, entendemos que alguns ajustes no texto original contribuem para o melhor atendimento dos objetivos de salvaguardar e concretizar o direito de resposta sem prejudicar a liberdade de expressão, nos termos do substitutivo apresentado ao final.

No *caput* do art. 3º opinamos pela alteração do marco inicial para contagem do prazo decadencial de exercício do direito de resposta ou retificação, que passará da data da última divulgação, publicação ou transmissão da matéria ofensiva para a primeira.

Essa alteração é pertinente se levarmos em consideração o próprio marco de ocorrência do dano, que será a primeira ofensa, além de considerar as publicações veiculadas na *internet* que podem permanecer disponíveis por vários anos.

Não nos parece que uma matéria que seja veiculada por 30 (trinta) dias ocasione 30 (trinta) danos ao ofendido. Ao contrário, o dano será apenas um e a quantidade de veiculação deverá ser utilizada apenas para se aquilatar a extensão da ofensa.

Além disso, por regular o exercício de um direito especial, a Lei pretendida deve contemplar um prazo razoável que garanta ao ofendido a opção de seu uso, mas não estabelecer uma prerrogativa absoluta em detrimento dos outros sujeitos de direito. Por esse motivo, parece razoável o marco inicial da primeira publicação somado ao prazo decadencial de 60 (sessenta) dias.

Ademais, no texto do art. 4º, incs. II e III, e no § 1º, com a premissa de resguardar a efetiva **proporcionalidade** entre a ofensa e a resposta ou retificação, própria da previsão constante no inc. V do art. 5º da CR, optamos por retirar do texto os acréscimos injustificados na duração do exercício do direito em relação à duração da ofensa (inc. II e III) e substituir a palavra “idêntico” por “proporcional” (§ 1º).

Ponderemos que essas modificações resguardam os objetivos da norma Constitucional, impedindo excessos e eventuais arbitrariedades judiciais.

Na parte final do *caput* do art. 5º, preferimos aprimorar sua redação para evitar uma possível interpretação de restrição ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, substituindo a locução “o ofendido poderá demandá-lo em juízo” por “resta caracterizado o interesse jurídico para a propositura da ação judicial”.

Essa modificação não altera o objeto do dispositivo e restringe a possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade da norma, haja vista que o texto original poderia ser impugnado em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição.

No art. 6º preferiu-se retirar as limitações de matérias defensivas a serem introduzidas na contestação com vistas a impedir um esvaziamento do princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inc. LV, CR), presentes em todos os processos administrativos e judiciais – mesmo nos especiais.

No *caput* do art. 7º, primando-se pela segurança jurídica, optamos por inserir a redação já consagrada no art. 273 do Código de Processo Civil, que trata da tutela antecipada. Assim, para o deferimento de medida liminar na ação especial de direito de resposta deve haver “prova inequívoca capaz de convencer sobre a verossimilhança da alegação”.

Como dito, esse requisito é próprio das tutelas de urgência e acaba garantindo maior legitimidade às decisões judiciais. Caso fosse mantido apenas o requisito do perigo da demora, correr-se-ia o risco de facilitar demandas judiciais desprovidas da devida sustentação jurídica.

O texto do § 1º, por seu turno, mereceu um reparo pontual de redação para lhe outorgar maior concordância e adequação técnica, substituindo-se a locução “cuja circulação seja semanal, quinzenal ou mensal” por “cuja circulação seja periódica”.

No § 4º do mesmo artigo, preferimos deixar de detalhar previsões exemplificativas para preservar o poder geral de cautela do magistrado, retirando da normatização as medidas específicas a serem determinadas pelo juiz e registrar apenas a possibilidade de determinar as medidas “cabíveis para cumprimento da decisão”. Para assegurar a coerência interna, o § 5º foi excluído.

Já na parte inicial do *caput* do art. 8º, para maior exatidão e clareza do texto, ao invés de se dizer que “será recusada a divulgação”,

entendemos ser de melhor redação consignar que “não será admitida a divulgação”.

Objetivando maior adequação técnica com a própria lei, na parte final do referido *caput* optamos por não prever um rol extenso de possibilidades de recusa ao exercício do direito de resposta pelas empresas de comunicação social.

Desse modo, as únicas escusas contempladas dizem respeito à disparidade entre a resposta ou retificação com as informações contidas na matéria a que se pretende responder e a ausência de enquadramento nas hipóteses do § 1º do art. 2º do PLS.

Essa opção se justifica porque no § 1º do art. 2º do PLS já está disciplinado, em tese, as hipóteses em que será cabível o exercício do direito de resposta. Por isso, apenas as pretensões que fogem às suas possibilidades devem ser descartadas.

Por derradeiro, uma vez que é no caso concreto que se pode melhor visualizar as circunstâncias específicas, assinalamos no art. 10 que os recursos interpostos contra as decisões poderão ser recebidos no duplo efeito, deixando para o poder geral de cautela dos julgadores a análise acerca da atribuição ou não do efeito suspensivo.

Primando pela segurança jurídica, ficou estabelecido como condições para a concessão do referido efeito suspensivo: i) decisão colegiada prévia, ii) plausibilidade do direito invocado e iii) urgência na concessão da medida.

Substituímos, portanto, a impossibilidade absoluta de concessão do efeito suspensivo pela possibilidade de sua concessão, que fica condicionada aos mesmos requisitos constantes na Lei de Mandado de Segurança (art. 15, Lei n. 12.016/09) somados ao da decisão colegiada. Essa discricionariedade provida de segurança jurídica, ao passo que evita abusos possíveis no caso concreto, mantém a regra do efeito prioritariamente devolutivo.

Quanto aos demais dispositivos da proposição, comungamos do entendimento do Autor e não oferecemos reparos.

O exame da juridicidade, aliás, revela que a proposição contém todos os atributos capazes de inovar a ordem jurídica.

### III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 141, de 2011, e, no mérito, por sua **aprovação** com a seguinte emenda substitutiva:

**EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVA)**

**PROJETO DE LEI DO SENADO  
Nº 141, DE 2011**

Dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido por matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei disciplina o exercício do direito de resposta ou retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social.

**Art. 2º** Ao ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social fica assegurado o direito de resposta ou retificação, gratuito e proporcional ao agravo.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se matéria qualquer reportagem, nota ou notícia divulgada por veículo de comunicação social independentemente do meio ou plataforma de distribuição, publicação ou transmissão que utilize, cujo conteúdo atente, ainda que por equívoco de informação, contra a honra, a intimidade, a reputação, o conceito, o nome, a marca ou a imagem de pessoa física ou jurídica identificada ou passível de identificação.



§ 2º Ficam excluídos da definição de matéria estabelecida no § 1º deste artigo os meros comentários realizados por usuários de Internet nas páginas eletrônicas dos veículos de comunicação social.

§ 3º A retratação ou retificação espontânea, a que sejam conferidos os mesmos destaque, publicidade, periodicidade e dimensão do agravo, impede o exercício do direito de resposta, mas não prejudica a ação de reparação por dano moral.

**Art. 3º** O direito de resposta ou retificação deve ser exercido no prazo decadencial de sessenta dias, contado da data da primeira divulgação, publicação ou transmissão da matéria ofensiva, mediante correspondência com aviso de recebimento encaminhada diretamente ao veículo de comunicação social ou, inexistindo pessoa jurídica constituída, a quem por ele responda, independentemente de quem seja o responsável intelectual pelo agravo.

§ 1º O direito de resposta ou retificação poderá ser exercido, de forma individualizada, em face de todos os veículos de comunicação social que tenham divulgado, publicado ou republicado, transmitido ou retransmitido, o agravo original.

§ 2º O direito de resposta ou retificação poderá ser exercido, também, conforme o caso:

I – pelo representante legal do ofendido incapaz ou da pessoa jurídica;

II – pelo cônjuge, descendente, ascendente ou irmão do ofendido que esteja ausente do País ou tenha falecido depois do agravo, mas antes de decorrido o prazo de decadência do direito de resposta ou retificação.

**Art. 4º** A resposta ou retificação atenderão, quanto à forma e à duração, ao seguinte:

I – praticado o agravo em mídia escrita ou na Internet, terá a resposta ou retificação o destaque, a publicidade, a periodicidade e a dimensão da matéria que a ensejou;

II – praticado o agravo em mídia televisiva, terá a resposta ou retificação o destaque, a publicidade, a periodicidade e a duração da matéria que a ensejou;

III – praticado o agravo em mídia radiofônica, terá a resposta ou retificação o destaque, a publicidade, a periodicidade e a duração da matéria que a ensejou.

§ 1º Se o agravo tiver sido divulgado, publicado ou republicado, transmitido ou retransmitido, em mídia escrita ou em cadeia de rádio ou televisão para mais de um município ou Estado, proporcional alcance será conferido à divulgação da resposta ou retificação.

§ 2º O ofendido poderá requerer que a resposta ou retificação seja divulgada, publicada ou transmitida no mesmo espaço, dia da semana e horário do agravo.

§ 3º A resposta ou retificação cuja divulgação, publicação ou transmissão não obedeça ao disposto nesta Lei é considerada inexistente.

**Art. 5º** Se o veículo de comunicação social ou quem por ele responda não divulgar, publicar ou transmitir a resposta ou retificação no prazo de sete dias, contado do recebimento do respectivo pedido, na forma do art. 3º, restará caracterizado o interesse jurídico para a propositura de ação judicial.

§ 1º É competente para conhecer do feito o juízo do domicílio do ofendido ou, se este assim o preferir, aquele do lugar onde o agravo tenha apresentado maior repercussão.

§ 2º A ação de rito especial de que trata esta Lei será instruída com as provas do agravo e do pedido de resposta ou retificação não atendido, bem como com o texto da resposta ou retificação a ser divulgado, publicado ou transmitido, sob pena de inépcia da inicial, e processada no prazo máximo de trinta dias, vedados:

I – a cumulação de pedidos;

II – a reconvenção;

III – o litisconsórcio, a assistência e a intervenção de terceiros.

§ 3º Tratando-se de veículo de mídia televisiva ou radiofônica, o ofendido poderá requerer o direito de dar a resposta ou fazer a retificação pessoalmente.

**Art. 6º** Recebido o pedido de resposta ou retificação, o juiz, dentro de vinte e quatro horas, mandará citar o responsável pelo veículo de comunicação social para que:

I – em igual prazo, apresente as razões pelas quais não o divulgou, publicou ou transmitiu;

II – no prazo de três dias, ofereça contestação.

**Art. 7º** O juiz, nas vinte e quatro horas seguintes à citação, tenha ou não se manifestado o responsável pelo veículo de comunicação, conhecerá do pedido e, havendo prova inequívoca capaz de convencer sobre a verossimilhança da alegação e justificado receio de ineficácia do provimento final, fixará desde logo a data e demais condições para a veiculação da resposta ou retificação em prazo não superior a dez dias.

§ 1º Se o agravo tiver sido divulgado ou publicado por veículo de mídia impressa cuja circulação seja periódica a resposta ou retificação será divulgada em edição extraordinária ou na edição seguinte à da ofensa.

§ 2º A medida antecipatória a que se refere o *caput* deste artigo poderá ser reconsiderada ou modificada a qualquer momento, em decisão fundamentada.

§ 3º O juiz poderá, a qualquer tempo, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, bem como modificar-lhe o valor ou a periodicidade, caso verifique que se tornou insuficiente ou excessiva.

§ 4º Para a efetivação da tutela específica de que trata esta Lei, poderá o juiz, de ofício ou mediante requerimento, adotar as medidas cabíveis para o cumprimento da decisão.

**Art. 8º** Não será admitida a divulgação, publicação ou transmissão de resposta ou retificação que não tenha relação com as informações contidas na matéria a que pretende responder e nem se enquadre no § 1º do art. 2º desta Lei.

**Art. 9º** O juiz prolatará a sentença no prazo máximo de trinta dias, contado do ajuizamento da ação, salvo na hipótese de conversão do pedido em reparação por perdas e danos.

*Parágrafo único.* As ações judiciais destinadas a garantir a efetividade do direito de resposta ou retificação previsto nesta Lei processam-se durante as férias forenses e não se suspendem pela superveniência delas.

**Art. 10.** Das decisões proferidas nos processos submetidos ao rito especial estabelecido nesta Lei poderá ser concedido efeito suspensivo pelo Tribunal competente, desde que constatado, em juízo colegiado prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

**Art. 11.** A gratuidade da resposta ou retificação divulgada pelo veículo de comunicação não abrange as custas processuais nem exime o autor do ônus da sucumbência.

*Parágrafo único.* Incluem-se entre os ônus da sucumbência os custos com a divulgação, publicação ou transmissão da resposta ou retificação, caso a decisão judicial favorável ao autor seja reformada em definitivo.

**Art. 12.** Os pedidos de reparação ou indenização por danos morais, materiais ou à imagem serão deduzidos em ação própria, salvo se o autor, desistindo expressamente da tutela específica de que trata esta Lei, os requerer, caso em que processo seguirá pelo rito ordinário.

§ 1º O ajuizamento de ação cível ou penal contra o veículo de comunicação ou seu responsável com fundamento na divulgação, publicação ou transmissão ofensiva não prejudica o exercício administrativo ou judicial do direito de resposta ou retificação previsto nesta Lei.

§ 2º A reparação ou indenização dar-se-á sem prejuízo da multa a que se refere o § 3º do art. 7º.

**Art. 13.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator