



PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2011, de autoria do Senador Roberto Requião, que *Dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido por matéria divulgada ou transmitida por veículo de comunicação social.*

RELATOR: Senador **PEDRO TAQUES**

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) as emendas oferecidas em Plenário, perante a Mesa, ao 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 ou transmitida por veículo de comunicação social.*

Registro, inicialmente, que a CCJ havia apreciado, em caráter terminativo, em sua 6ª Reunião Ordinária, ocorrida em 14 de março de 2012, o relatório por mim apresentado ao PLS nº 141, de 2011, em que me manifestava por sua aprovação, com oito emendas de Relator e com o acolhimento de algumas sugestões formuladas pelos Senadores ao longo da discussão da matéria na citada reunião. O relatório aprovado pela maioria da Comissão passou a constituir, nos termos do art. 132 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), Parecer da CCJ.

Em 21 de março de 2012, foi lido em Plenário o Parecer nº 197, de 2012 – CCJ, favorável, com as Emendas nº 1 – CCJ a 8 – CCJ. Nessa data, também foi comunicado ao Plenário o recebimento do Ofício nº 27/2012, da Presidência da CCJ, que informava a aprovação, em caráter terminativo, do PLS com as emendas mencionadas e aberto o prazo de cinco dias úteis para a

interposição de recurso para que a matéria fosse apreciada pelo Plenário, nos termos do art. 91, §§ 3º a 5º do RISF.

Em 30 de março de 2012, a Presidência do Senado Federal comunicou ao Plenário o recebimento do Recurso nº 7, de 2012, interposto no prazo regimental, com o objetivo de submeter a matéria à apreciação do Plenário do Senado Federal.

Em 11 de abril de 2012, a Presidência comunicou ao Plenário a apresentação, nos termos do art. 235, inciso II, alínea *c* do RISF, de dez emendas de Plenário, que passo a detalhar em seguida.

A Emenda nº 9 – PLEN, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, propõe a supressão do § 3º do art. 2º do PLS nº 141, de 2011, com o objetivo de assegurar a manutenção do direito de resposta do ofendido, ainda que tenha havido retratação ou reparação espontânea pelo próprio meio de comunicação.

A Emenda nº 10 – PLEN, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, propõe a alteração do *caput* e do § 1º do art. 2º do PLS nº 141, de 2011, com o objetivo de assegurar, nos termos constitucionais, o exercício do direito de resposta nos limites da proporcionalidade e da razoabilidade, considerada a liberdade de imprensa e o livre acesso às informações pela sociedade. Nesse sentido, a matéria somente dará ensejo ao direito de resposta se tiver veiculado um fato inverídico ou errôneo.

A emenda propõe, ainda, alterar a redação do § 2º do art. 2º do PLS nº 141, de 2011, com o intuito de excluir do rol de matérias sujeitas ao direito de resposta as críticas inspiradas pelo interesse público e a exposição de doutrina ou ideia, ainda que alguém se sinta ofendido por tais manifestações.

A Emenda nº 11 – PLEN, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, propõe a inclusão de § 4º ao art. 2º do PLS nº 141, de 2011, com o objetivo de prever o instituto do direito de resposta difuso, quando a ofensa ou as informações errôneas forem dirigidas a segmentos difusos da sociedade, sem que haja pessoa física ou jurídica identificada ou identificável.

A Emenda nº 12 – PLEN, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, propõe a substituição da expressão “primeira”, contido no *caput* do

art. 3º do PLS nº 141, de 2011, pela expressão “última”. Tal alteração tem como objetivo assegurar que o termo inicial do prazo decadencial para apresentação de pedido de direito de resposta seja a última e não a primeira publicação, no caso de matérias repetidas.

A Emenda nº 13 – PLEN, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, propõe a alteração dos incisos I a III do art. 4º do PLS nº 141, de 2011, com o objetivo de estabelecer parâmetros para o exercício do direito de resposta em mídias diversas (escrita, televisiva ou radiofônica), de modo a preservar a simetria com a ofensa proferida e não com a matéria e, assim, ajustá-la aos preceitos estatuídos no inciso V do art. 5º da Constituição Federal.

A Emenda nº 14 – PLEN, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, propõe a alteração do art. 6º do PLS nº 141, de 2011, com o objetivo de aprimorar a sistemática da defesa do veículo de comunicação social na ação judicial que pleiteia o direito de resposta.

A Emenda nº 15 – PLEN, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, propõe a alteração do *caput* do art. 7º do PLS nº 141, de 2011, com o objetivo de ajustar o texto do projeto aos ditames do Código de Processo Civil no que concerne aos requisitos necessários à concessão de antecipação de tutela. Prevê, assim, a análise, e não o conhecimento, do pedido pelo Juiz e determina a necessidade de existência de prova inequívoca capaz de convencê-lo da verossimilhança da alegação, conjugada com o receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

A Emenda nº 16 – PLEN, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, propõe a alteração do § 1º do art. 7º do PLS nº 141, de 2011, com o objetivo de determinar que a regra geral, no caso de a ofensa ter sido divulgada em veículo de circulação periódica, é a publicação da resposta ou retificação na edição subsequente à da ofensa. Excepcionalmente, será possível a divulgação da resposta em edição extraordinária.

A Emenda nº 17 – PLEN, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, propõe a alteração do art. 10 do PLS nº 141, de 2011, com o objetivo de submeter a sistemática recursal do direito de resposta àquela prevista no Código de Processo Civil, inclusive no que concerne à possibilidade de concessão de efeito suspensivo ao recurso, a fim de preservar o princípio

constitucional da presunção da inocência, da ampla defesa e do devido processo legal.

Por fim, a Emenda nº 18 – PLEN, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, propõe a alteração do art. 11 do PLS nº 141, de 2011, com o objetivo de excluir expressamente do conceito de ônus de sucumbência, nas ações temerárias, os custos com a divulgação, publicação ou transmissão da resposta ou retificação, caso a decisão judicial favorável ao autor seja reformada em definitivo.

Alega o autor da emenda que os custos, por exemplo, de uma resposta veiculada em mídia televisa são proibitivos e que tal circunstância pode significar, na prática, um cerceamento do acesso à Justiça.

II – ANÁLISE

Passo, imediatamente, à análise individualizada e conclusiva das emendas, conforme determina o § 5º do art. 133 do RISF.

Não há, nas dez emendas de Plenário apresentadas ao PLS nº 141, de 2011, óbices quanto à constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Todas possuem compatibilidade vertical com o texto constitucional e com o ordenamento jurídico infraconstitucional. Respeitam as balizas regimentais e são consentâneas com as prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

Passo a tecer algumas considerações relativas ao mérito das propostas.

Tem razão o autor da Emenda nº 9 – PLEN ao asseverar que o direito de resposta é direito fundamental, constitucionalmente assegurado e que não pode ser elidido pelo fato de ter havido a retratação ou retificação espontânea pelo veículo de comunicação social. Somente o ofendido terá condição de responder, de forma plena e proporcional, ao agravo sofrido. A Constituição Federal não estabelece qualquer condicionamento ao exercício desse direito.

No entanto, a solução proposta – supressão do § 3º do art. 2º – não parece a mais adequada, já que as circunstâncias tratadas no dispositivo devem estar expressamente previstas na lei, para eliminar quaisquer dúvidas que surjam em sua aplicação. Proponho, então, a apresentação de subemenda para adequar a redação do dispositivo.

A intenção de restringir as hipóteses de exercício do direito de resposta aos casos em que haja na matéria a veiculação de fatos inverídicos ou errôneos, contida na redação proposta ao *caput* do art. 2º e ao seu § 1º pela Emenda nº 10 - PLEN, não condiz com a amplitude conferida ao instituto pela Constituição de 1988. Em meu relatório, convertido posteriormente no Parecer nº 197, de 2012, da CCJ, ficou consignado que:

No direito brasileiro, a expressão contida no inciso 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 fosse essa a intenção do 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.

Exatamente pelo fato de a Constituição de 1988 ter adotado o modelo francês, mais abrangente, que admite, inclusive, a contestação de acusações, opiniões e juízos de valor, é que me oponho, também, à redação proposta ao § 2º do art. 2º do projeto pela Emenda nº 10 – PLEN, que almeja excluir do âmbito de abrangência da nova lei a “crítica inspirada pelo interesse público e a exposição de doutrina ou ideia”.

Por tais motivos, posiciono-me pela rejeição da Emenda nº 10 – PLEN.

Em relação à Emenda nº 11 – PLEN, que trata da previsão do exercício de direito de resposta para ofensa a segmentos difusos da sociedade, de início opinei pela sua aprovação, não apenas porque eu havia entendido que ela preenchia importante lacuna do PLS nº 141/2011, mas especialmente porque, como o autor da emenda, sou um entusiasta da defesa dos direitos difusos.

Entretanto, em nova reflexão sobre a proposição, sua justificação e efeitos, comprehendi que ela poderia trazer grande insegurança jurídica e

proporcionar o uso abusivo do direito de resposta, limitando o direito de liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, inc. IV da CF/88) e o direito de pleno acesso à informação (art. 5º, inc. XIV da CF/88), sem contar as restrições à liberdade de imprensa, tão cara ao Estado Democrático de Direito. Isso porque ela contém expressões de difícil definição e a fundamentação da emenda, ao contrário de justificá-la, demonstra que ela é inócuas em relação a seus objetivos, ao mesmo tempo em que proporciona abertura para abuso de ações judiciais.

De fato, penso que toda ofensa tem que ser individualizada, pois tem que discriminar o ofendido, seja ele um grupo, uma entidade ou um indivíduo apenas.

Em primeiro lugar, a proposta fala em ofensa a “**segmentos difusos**”. O conceito de segmento difuso não existe e me parece que traz uma contradição intrínseca entre a ideia de segmento e a de direito difuso.

Com efeito, a noção de direito difuso está definida no inc. I, parágrafo único do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor – CDC como sendo os direitos “*transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato*”.

No mesmo sentido, o Dicionário Acadêmico de Direito informa que direito difuso é a “prerrogativa jurídica cujos titulares são **indeterminados, difusos**. Um direito difuso é exercido por um e por todos, indistintamente, sendo seus maiores atributos a **indeterminação** e a **indivisibilidade**. É difuso, p. ex., o direito a um meio ambiente sadio.”¹

Assim sendo, como pode haver um segmento indeterminado? Segmento, conforme definição do Dicionário Aurélio, é: “Porção de um todo; seção - Porção bem delimitada, destacada de um conjunto”.

Na justificação da emenda se argumenta que pode haver ofensa contra segmento difuso sem haver uma pessoa física ou jurídica identificada, o que, como demonstrei acima, pode gerar entendimentos contraditórios e excessiva expansão das possibilidades de direito de resposta em razão da insegurança jurídica advinda da emenda.

¹ Marcus Cláudio Acquaviva - São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1999, p. 286.

Nesse contexto, penso que o legislador, de maneira prudente, deve realizar uma ponderação legislativa no processo de concretização dos direitos constitucionais, de modo que um direito não anule o outro, fazendo com que ambos possam coexistir na ordem jurídica.

Ponderando entre a excessiva expansão do direito de resposta proporcionada pela Emenda n. 11 -PLEN e o pleno direito à informação e à liberdade de manifestação do pensamento e liberdade de imprensa, penso que os últimos devem prevalecer, uma vez que o direito de resposta já está adequadamente contemplado sem a aprovação da referida emenda, que poderia causar danos aos demais direitos da ordem constitucional.

Com esse entendimento, chegamos a uma fórmula constitucionalmente adequada: concretizamos o direito de resposta a pessoas físicas e jurídicas identificadas, sem vilipendiar o direito constitucional de pleno acesso à informação, à liberdade de manifestação de pensamento e de imprensa.

Esta é, em breves linhas, a reflexão que fiz acerca da emenda e que me motiva a rejeitá-la.

A alteração proposta pela Emenda nº 12 – PLEN justifica-se, segundo seu autor, pela constatação de que se a ofensividade se renova a cada publicação, o direito de resposta também deve ser renovado.

Destaco que a redação original do PLS nº 141, de autoria do Senador Roberto Requião, continha a redação ora proposta e que, pela Emenda nº 1 - CCJ, de minha autoria como relator, foi alterada ainda no âmbito da CCJ.

Atento aos argumentos dos nobres Senadores, revejo parcialmente o posicionamento anteriormente adotado, de modo a especificar que cada inserção da matéria ofensiva propiciará um direito de resposta, ressalvando a situação em que a matéria ofensiva for divulgada, publicada ou transmitida de maneira continuada e ininterrupta, caso em que o prazo decadencial de sessenta dias contar-se-á da data do início da ofensa.

Manifesto-me, então, pela aprovação parcial da Emenda nº 12 – PLEN, na forma da subemenda que apresento.

A essência da alteração proposta pela Emenda nº 13 – PLEN é assegurar que a resposta observe, em cada mídia específica detalhada pelos incisos do art. 4º do PLS nº 141, de 2011, o critério da proporcionalidade ao agravo e não à matéria como um todo, consoante o disposto no inciso V do art. 5º da CF.

Assim, se toda a matéria for ofensiva ou errônea, terá o ofendido o direito de resposta proporcional ao dano, que, no caso, terá a dimensão (mídia escrita ou internet) ou a duração (mídia televisa ou radiofônica) da matéria.

Entretanto, se apenas uma parte da matéria veiculada for ofensiva ou errônea, o direito de resposta será proporcional a essa parte e não à matéria como um todo. Penso que a redação proposta coaduna-se com o texto constitucional, não traz nenhuma limitação ao direito do ofendido, ao tempo em que assegura parâmetros mais justos aos veículos de comunicação quanto ao ônus a ser suportado.

Manifesto-me, assim, pela aprovação da Emenda nº 13 – PLEN, acrescentando, apenas, que a reparação ao agravo deve considerar todo o contexto da matéria que gerou o agravo.

A Emenda nº 14 – PLEN pretende unificar o prazo (três dias) e a forma (contestação) de manifestação do veículo de comunicação social, sob o argumento de racionalizar sua defesa processual e, nesse sentido, propõe alterar a redação do art. 6º do PLS nº 141, de 2011.

Pela redação atual do art. 6º, a manifestação do veículo de comunicação social nos autos do processo judicial que almeja o exercício do direito de resposta é desmembrada em duas: a primeira, em vinte e quatro horas, nos termos do inciso I do art. 6º, em que deve justificar o porquê de não ter divulgado, publicado ou transmitido o pedido de direito de resposta que lhe fora diretamente formulado pelo ofendido, nos termos do art. 3º do PLS.

Esse prazo inicial de vinte e quatro horas facultado ao veículo de comunicação social é idêntico ao que o juiz dispõe, nos termos do *caput* do art. 7º, para decidir se concede, liminarmente, o direito de resposta a ser exercido em prazo não superior a dez dias.

Lembre-se que o tempo da resposta é elemento nuclear do rito especial disciplinado pelo PLS nº 141, de 2011, em razão da natureza dos direitos tutelados.

Na verdade, o inciso I do art. 6º do projeto traz a oportunidade de o suposto ofensor se manifestar liminarmente nos autos, antes da decisão judicial.

A segunda manifestação do veículo de comunicação social deve ser exercida, em três dias, conforme o disposto no inciso II do art. 6º, para que o veículo de comunicação oficial ofereça sua contestação quanto à apreciação definitiva do pedido.

Nesse sentido, a redação atual do art. 6º do PLS nº 141, de 2011, confere lógica interna ao texto normativo ao ser cotejada com a prescrição do art. 7º do projeto de lei, razão pela qual rejeito a Emenda nº 14 – PLEN.

Acolho as alterações propostas pela Emenda nº 15 – PLEN que aperfeiçoam tecnicamente o texto e o tornam compatível com o art. 273, inciso I, do Código de Processo Civil, que há quase duas décadas consolidou o entendimento quanto aos requisitos necessários para a concessão liminar e antecipada da tutela, que, de resto, é seguido de forma pacífica pela doutrina e jurisprudência pátria. A Emenda nº 15 – PLEN deve, pois, ser aprovada.

A Emenda nº 16 – PLEN aprimora a redação do § 1º do art. 7º do PLS nº 141, de 2011, e, portanto, deve ser aprovada. Com as alterações promovidas, resta esclarecido que a regra geral, no caso de a ofensa ter sido divulgada em veículo de circulação periódica, é que a resposta ou retificação seja publicada na edição seguinte à da ofensa.

Pela alteração proposta, será possível, excepcionalmente, a divulgação da resposta em edição extraordinária, de acordo com as circunstâncias do caso concreto a serem sopesadas pelo juiz, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

A Emenda nº 17 – PLEN pretende alterar o art. 10 do PLS para resgatar a possibilidade de concessão de efeito suspensivo aos recursos interpostos das decisões proferidas nos processos submetidos ao rito especial ora estabelecido.

Registro que a redação original do art. 10 do PLS nº 141, de 2011, de autoria do nobre Senador Roberto Requião, inadmitia o efeito suspensivo aos recursos no âmbito do rito especial criado. Tinha presente Sua Excelência a relevância da celeridade da resposta de modo a que o exercício do direito constitucionalmente assegurado não fosse esvaziado.

A redação resultante dos debates havidos nesta Comissão mitiga essa vedação absoluta, ao tempo em que fixa condições especiais para que o efeito suspensivo possa ser concedido.

Penso que a redação atual do art. 10 é bastante razoável e sopesa o direito à celeridade e à contemporaneidade da resposta com o princípio do devido processo legal. Nesse sentido, posicione-me pela rejeição da Emenda nº 17 – PLEN.

O objetivo central da Emenda nº 18 – PLEN, consoante se depreende de sua justificativa, é fazer com que, nas ações temerárias, as despesas referentes à publicação do direito de resposta não sejam tratadas como ônus de sucumbência, no caso de a decisão que a deferira liminarmente ser revertida, por isso propõe nova redação ao art. 11 do projeto.

O autor da emenda, o Senador Randolfe Rodrigues, justifica a proposição com os altos custos de uma publicação na televisão, nos rádios e na mídia escrita. Sustenta ser bastante provável que o dispositivo, mantida a redação atual, acabe por inibir o acesso ao Judiciário por parte daqueles que se sentirem ofendidos.

É bastante razoável a preocupação do autor da Emenda. Lembro, contudo, que a sugestão formulada por Sua Excelência na discussão da matéria no âmbito desta Comissão, e por mim acolhida como relator, de ser inserida a expressão “em caso de ação temerária” no *caput* do art. 11 do PLS nº 141, de 2011, de certa forma já produz os efeitos que almeja com a emenda proposta.

É que somente nos casos em que a provocação do Poder Judiciário seja considerada temerária, o autor, derrotado, terá que arcar com as custas processuais e com os ônus da sucumbência, incluídos, aí, os custos com a divulgação, publicação ou transmissão da resposta ou retificação anteriormente deferida.

Creio que a fórmula alcançada no texto final aprovado pela CCJ, que contou com a participação decisiva do Senador Randolfe Rodrigues, é capaz de fazer frente à problemática levantada, sem descurar da preocupação de serem limitadas as iniciativas levianas e temerárias. Nesse sentido, posicionei-me pela rejeição da Emenda nº 18 – PLEN.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela aprovação das Emendas de Plenário nº 9, 12 e 13 nos termos das Subemendas apresentadas a seguir; pela aprovação das Emendas de Plenário 15 e 16; e pela rejeição das Emendas de Plenário nº 10, 11, 14, 17 e 18.

SUBEMENDA Nº - CCJ À EMENDA Nº 9 - PLEN

Dê-se ao § 3º do art. 2º do PLS nº 141, de 2011, a seguinte redação:

Art. 2º.....

.....

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

SUBEMENDA Nº - CCJ À EMENDA Nº 12 - PLEN

Dê-se a redação abaixo ao *caput* do art. 3º e acrescente-se o § 3º ao mesmo artigo do PLS nº 141, de 2011,

Art. 3º O direito de resposta ou retificação deve ser exercido no prazo decadencial de sessenta dias, contado da data de cada 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, independente de quem seja o responsável intelectual pelo agravo. (NR).

...

§ 3º No caso de divulgação, publicação ou transmissão continuada e ininterrupta da mesma matéria ofensiva, o prazo será contado da data em que se iniciou o agravo.

SUBEMENDA Nº - CCJ À EMENDA Nº 13 - PLEN

Acrescente-se o § 4º ao art. 4º do PLS nº 141, de 2011, a seguinte redação:

Art. 4º.....

.....

§ 4º Na delimitação do agravo, deverá ser considerado o contexto da informação ou matéria que gerou a ofensa.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator