

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 42, de 2014, que “altera o art. 20 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para garantir a liberdade de expressão, informação e o acesso à cultura”.

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão para exame o **Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 42, de 2014**, que *altera o art. 20 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para garantir a liberdade de expressão, informação e o acesso à cultura*.

O projeto (PL nº 393 de 2011, na origem) foi apresentado, na Câmara dos Deputados, pelo deputado Newton Lima, apensado aos PLs nº 395 e nº 1.422, ambos de 2011, e distribuído à Comissão de Educação e de Cultura (CEC) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em apreciação conclusiva. O projeto compõe-se de três artigos:

- em observância ao art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (a qual *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*), o art. 1º indica o objeto da lei,

que é “garantir a liberdade de expressão, informação e o acesso à cultura na hipótese de divulgação de informações biográficas de pessoa de notoriedade pública ou cujos atos sejam de interesse da coletividade”;

- o art. 2º realiza a finalidade da proposição, sendo que, em sua forma original, propunha converter seu atual parágrafo único em § 1º e acrescentar tão somente um § 2º ao art. 20 do Código Civil (CC) – de modo a garantir a divulgação de imagens, escritos e informações sobre pessoas célebres, com a finalidade de biografá-las, independentemente de autorização. Mas, mediante emenda, passou a cogitar o acréscimo a esse artigo também de um § 3º, para facultar àqueles que se sintam atingidos em sua honra exigir, em sede de juizado especial (Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995), a exclusão do trecho que lhe for ofensivo, em edições futuras da obra, sem prejuízo da indenização e das medidas de natureza penal pertinentes;
- por fim, o art. 3º fixa cláusula de vigência imediata para a lei porventura decorrente do projeto.

A proposição chegou ao Senado Federal em 12 de maio de 2014 e foi distribuído exclusivamente a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Não foram apresentadas emendas até o presente momento.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea ‘d’, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos,

bem como, no mérito, sobre as matérias de competência da União, em especial sobre direito civil.

Quanto aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade, nada há a opor ao PLC nº 42, de 2014, tendo em vista que: i) compete privativamente à União legislar sobre direito civil, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF); ii) cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, caput); iii) os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea; e iv) não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

No que concerne à juridicidade, o PLC nº 42, de 2014, não se afigura de todo correto, porquanto, embora i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) seja o adequado; ii) o projeto possua o atributo da generalidade; iii) seja compatível com os princípios gerais do Direito; e iv) se afigure dotado de potencial coercitividade; v) parte da matéria não inova o ordenamento jurídico, no tocante ao § 3º, do artigo 2º, como restará demonstrado.

A respeito da técnica legislativa empregada na elaboração da proposição, detectamos uma única impropriedade. Não se atendeu adequadamente ao comando do art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 1998, pois a ementa do projeto é por demais genérica e não guarda, assim, correspondência perfeita com sua parte dispositiva, o que pretendemos retificar propondo simples emenda de redação.

A alteração ao Código Civil proposta neste projeto de lei tem sido amplamente debatida nas mais diversas esferas da sociedade brasileira e requer uma resposta definitiva do Congresso Nacional. O Brasil é o único país democrático do mundo onde há necessidade de autorização prévia pelas pessoas cuja trajetória é retratada em obras biográficas, ainda que como coadjuvantes. Essa exigência configura uma censura prévia inaceitável em qualquer democracia.

A liberdade de expressão é uma conquista histórica. As revoluções americana e francesa consolidaram e deram feição moderna à ideia de liberdade de expressão. Na Primeira Emenda à Constituição americana, inserida em 1791, o Congresso Americano estipulou: “O Congresso não fará nenhuma lei restritiva da liberdade de palavra ou de imprensa”. A Revolução Francesa e o desmonte do sistema do antigo regime deram à luz a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que preconiza que a livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem. Esse direito foi reforçado com a criação de instituições como a UNESCO, que tem entre seus objetivos “promover a liberdade de expressão, promover a liberdade de imprensa, a independência e o pluralismo dos meios de mídia, a democracia, a paz e a tolerância”.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, que coroou a redemocratização do país, trouxe em seu cerne direitos e garantias fundamentais aos cidadãos, com o objetivo de repudiar as práticas autoritárias do período da ditadura. Entre esses direitos estão a liberdade de expressão e o direito à informação e a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da imagem e da honra das pessoas. Esses princípios foram concebidos pelo constituinte sob um mesmo plano existencial, com idêntica autoridade e sem qualquer escalonamento hierárquico entre eles. Muitas vezes há a necessidade de simultânea aplicação dessas normas, ainda que com parcial restrição do âmbito de incidência de uma ou outra, em decorrência de determinado caso concreto.

A dificuldade em adequar a legislação pátria, no caso das biografias, reside exatamente num eventual conflito entre esses dois direitos fundamentais dos mais caros à nossa democracia – a liberdade de expressão e a inviolabilidade da vida privada.

Vale refletir com atenção sobre o conceito de privacidade. Nas palavras do respeitado jurista José Afonso da Silva, trata-se do “conjunto de informações acerca do indivíduo que ele pode decidir manter sob seu exclusivo controle, ou comunicar, decidindo a quem, quando e onde e em que condições, sem a isso poder ser legalmente

sujeito”. John Stuart Mill, filósofo inglês, chegou a afirmar, sobre o mesmo assunto, que “a única parte da conduta de alguém para a qual ele se torna acessível à sociedade é aquela que diz respeito a outros”.

O atual artigo 20 do Código Civil privilegia de forma absoluta a privacidade de todo e qualquer indivíduo, ao proibir “salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa”.

Lembremos que, muito embora o Código tenha sido promulgado em 2002, o texto foi entregue pelo professor Miguel Reale 20 anos antes, em 1982. Houve um déficit de constitucionalidade não sanado durante a tramitação do diploma, pois, apesar de ter acertado ao proteger o cidadão comum, ele errou ao não tratar de forma diferenciada as pessoas públicas. Com isso, a lei deu tratamento desproporcional aos direitos envolvidos – liberdade de expressão e direito à privacidade –, colocando em cheque a fiel construção e preservação da cultura e da história nacionais.

Urge reconhecer que o direito à vida privada da pessoa comum não pode ser colocado no mesmo patamar daquele das pessoas cuja trajetória pessoal tenha tomado dimensão pública. A história dessas pessoas acaba por se confundir com a história de sua época, sendo fundamental para a preservação da memória coletiva. Há que se considerar que figuras públicas – seja na área artística, política ou em qualquer outra área de atuação – são muitas vezes protagonistas na construção de símbolos, tradições, cultura e história da nação.

Aqueles que fazem uma opção pela vida pública possuem, sim, diversos bônus, mas também precisam arcar com os ônus advindos dessa escolha. Estar exposto ao interesse da coletividade acarreta, inevitavelmente, um estreitamento de sua intimidade. Vincular a liberdade de escritores, biógrafos, jornalistas ou historiadores de retratar a vida de personagens públicos à prévia autorização é uma ameaça à memória

coletiva do país. E um país que não preserva sua memória não tem como refletir sobre seu presente nem como construir com bases sólidas o seu futuro.

Na interpretação atual do art. 20, há uma evidente autorização para censura privada, em detrimento das liberdades constitucionais de manifestação do pensamento, da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, além do direito à informação. E é preciso insistir que censura é uma prática completamente inaceitável num país democrático. A jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal é clara ao fixar que a plena liberdade de expressão é instrumento constitucional decisivo na formação da cidadania e no desenvolvimento democrático.

O ex-ministro do STF Carlos Ayres Britto é um dos muitos a defender a liberação das biografias não autorizadas. Ele é taxativo ao afirmar que “biografia não é invasão de privacidade”, pois o que se conta em uma obra dessa natureza é a vida já acontecida, já exercida em sociedade, que se traduz num direito ao livre desfrute. Não há intervenção na esfera privada, apenas o retrato, por meio de pesquisas documentais e de testemunhos de fatos, que, em alguma medida, vieram a público.

É preciso destacar que legalizar a edição de biografias sem autorização prévia não significa, de forma alguma, possibilitar abusos e ofensas ao direito à honra e à dignidade da pessoa humana. Tampouco implica em violação a outros direitos fundamentais como inviolabilidade do lar e de correspondência, que continuam proibidos. Nesses casos, será cabível a responsabilização civil e penal do biógrafo. Por outro lado, aprovar a solução proposta no § 2º do art. 2º deste projeto de lei resulta na oportunidade de se contar a história do país e de suas personagens de maneira mais rica e com menos distorções, pois abre-se espaço para análises críticas.

Vale destacar que a não exigência de autorização da pessoa retratada ou de seus familiares é regra no direito comparado, desde o país mais liberal no tratamento da matéria, os Estados Unidos, até o mais conservador, a França.

Nos Estados Unidos, há prevalência da liberdade de expressão e do direito à informação quando se trata de pessoa pública. Para garantir isso, a Suprema Corte americana estabeleceu precedente que, mesmo diante da divulgação de fato inverídico que cause dano à reputação do biografado, só cabe indenização se ficar comprovado que o autor agiu com dolo real ou eventual, ou seja, se agiu com malícia ou não se preocupou em, minimamente, checar a veracidade da informação publicada.

O Código Civil português estabelece que “não é necessário o consentimento da pessoa retratada quando assim o justifiquem a sua notoriedade, o cargo que desempenha, exigências de polícia ou de justiça, finalidades científicas, didáticas ou culturais, ou quando a reprodução da imagem vier enquadrada na de lugares públicos, ou na de fatos de interesse público ou que hajam decorrido publicamente”. Note-se que a legislação portuguesa cuida, inclusive, da possibilidade da utilização da imagem do biografado e atinge a livre atividade intelectual mesmo para pessoas comuns, quando presente interesse científico, didático ou cultural.

De igual forma, os direitos francês, inglês e espanhol exoneram o autor ou editor do dever de recolher autorização prévia. Mas exige que eles respeitem uma série de normas legais, tais como as que versam sobre difamação ou violação da vida privada, sob pena de enfrentarem a força dos tribunais.

É preciso chamar atenção para o fato de que o ordenamento jurídico brasileiro também possui mecanismos adequados para o caso de a personalidade pública, ou seus familiares, retratada em biografia, sentir-se atingida em sua honra, boa fama ou respeitabilidade. Os Códigos Civil e Penal, a legislação processual e a nossa Carta Magna já dão condições para aqueles que, lesados, necessitem buscar a tutela do Estado para terem reparados os danos sofridos. A respeito, o art. 12, do próprio CC, autoriza àqueles que tenham qualquer de seus direitos da personalidade violados exigir que cesse a correspondente ameaça ou lesão, além de reclamar perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

E é nesse ponto que reside a segunda correção a ser feita no projeto aprovado pela Câmara dos Deputados. A proposta do art. 3º, do PLC 42, de 2014, se apresenta inadequada jurídica e tecnicamente, pois aponta o procedimento que rege os Juizados Especiais como solução para o problema.

É louvável os avanços alcançados na prestação da tutela jurisdicional no Brasil após o advento da Lei nº 9.099, de 1995, que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Essa lei foi idealizada para casos de menor complexidade e valor pecuniário, dispensando, inclusive, a presença de advogado. Isso facilitou o acesso à justiça e deu, num primeiro momento, celeridade às demandas judiciais. Contudo, exatamente por ter se configurado como uma via fácil de solucionar conflitos, os juizados especiais rapidamente receberam uma enxurrada de processos e não contribuíram para desafogar a justiça comum.

Ainda que nosso sistema jurídico não apontasse mecanismos para dirimir lides decorrentes das biografias, não é razoável afirmar que uma demanda envolvendo direitos da personalidade se enquadre dentro das competências dos juizados especiais, previstas nos arts. 2º e 3º da Lei 9.099. Evidentemente, os litígios que decorrem da edição de obras literárias são bastante complexos e, muito provavelmente, necessitariam de produção de prova pericial, inadmissível no procedimento dos juizados.

Não é, portanto, exagero afirmar que o julgamento desse tipo de litígio não é a vocação natural desses juizados, que recebem juízes em início de carreira, ainda não vitaliciados. Manter no projeto o seu § 3º representaria, aí sim, um potencial atentado aos direitos fundamentais do devido processo legal, ampla defesa e contraditório. No procedimento estabelecido na Lei 9.099 não há previsão de recurso das decisões proferidas no curso do processo, as chamadas decisões incidentais, como as que decidem sobre realização de provas, perícias e oitiva de pessoas. Poderíamos, inclusive, nos depararmos com a impossibilidade de se agravar de uma decisão que antecipasse a tutela pretendida, por exemplo, determinando o recolhimento de livros sem ser ouvida a outra parte.

Portanto, a supressão do referido dispositivo, por meio de emenda de redação, se revela imprescindível para a garantia da segurança jurídica. A justiça comum deve permanecer como alternativa para o processamento de eventuais demandas envolvendo obras literárias dessa natureza, pois possuem procedimento exauriente. Em outras palavras, essa sumariedade processual, sem igual precedente no direito comparado, geraria um mecanismo de censura posterior das biografias, incompatível com a liberdade de expressão que se busca reconhecer neste projeto.

É importante destacar que a emenda ora proposta não altera o mérito da proposição, o sentido da proposição, apenas suprime regra de procedimento. O mérito, que permanece inalterado, cuida justamente da possibilidade da edição de biografias sem prévia autorização da pessoa retratada ou de seus familiares. Dessa forma, após aprovado por esta Casa revisora, o PLC 42 de 2014 irá à sanção presidencial e atenderá a uma demanda tão urgente da sociedade brasileira, qual seja, a consagração do direito à liberdade de expressão. Esse entendimento vai ao encontro da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

"Processo legislativo. Emenda de redação pelo Senado. Emenda que não alterou a proposição jurídica. Folha de salários: remuneração. (...). Questão interna corporis do Poder Legislativo. Cabimento da análise pelo Tribunal em face da natureza constitucional." (ADC 3, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 1º-12-1999, Plenário, DJ de 9-5-2003.)

"Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. LC 101, de 4-5-2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). MP 1.980-22/2000. (...) LC 101/2000. Vício formal. Inexistência. O parágrafo único do <art>. <65 da CF só determina o retorno do projeto de lei à Casa iniciadora se a emenda parlamentar introduzida acarretar modificação no sentido da proposição jurídica." (ADI 2.238-MC, Rel. p/ o ac. Min. Ayres, julgamento em 9-8-2007, Plenário, DJE de 12-9-2008.) Vide: ADI 2.182, Rel. p/ o ac. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 12-5-2010, Plenário, DJE de 10-9-2010.

Diante de todo o exposto, no que concerne ao mérito, mais que louvável, é oportuna a solução que o § 2º, do art. 2º, do PLC nº 42, de 2014, pretende dar à questão das biografias não autorizadas de personalidades públicas. Solução essa que recebeu o apoio das mais elevadas instituições, dos mais respeitados intelectuais e de veículos de comunicação do país, tais como: Procuradoria Geral da República, Ministério da Cultura, Ministério da Justiça, Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, Academia Brasileira de Letras, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Organizações Globo, Grupo Folha, Carlos Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Luiz Roberto Barroso, Afonso Arinos de Mello Franco, Carlos Heitor Cony, Celso Lafer, Ferreira Gullar, João Ubaldo Ribeiro, José Murilo de Carvalho, Luis Fernando Veríssimo, Merval Pereira, Roberto Pompeu Toledo, Ruy Castro, Ziraldo, Zuenir Ventura e tantos outros que urge por ver a adequação no art. 20 do Código Civil brasileiro.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 42, de 2014, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº - CCJ (de redação)

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei da Câmara nº 42, de 2014:

Altera o art. 20 do Código Civil, para permitir a divulgação de imagens, escritos e informações sobre pessoas célebres, com finalidade biográfica, independentemente de autorização do biografado.

EMENDA Nº - CCJ
(de redação)

Suprima-se o § 3º proposto para o art. 20 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), na forma do art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 42, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

