

PARECER Nº , DE 2015

SF/15502.61583-51

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 distribuída inicialmente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Por força de dois requerimentos de alteração de tramitação, a matéria foi remetida à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), na qual obteve parecer pela aprovação.

Em seu relatório, o senador ROMÁRIO concluiu pela supressão pura e simples do § 3º proposto pelo art. 2º do PLC nº 42, de 2014, bem como

pela permissão de publicação de informações biográficas independentemente de autorização prévia de toda e qualquer pessoa, seja ela personalidade pública ou não.

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.

A alteração ao Código Civil proposta neste projeto de lei tem sido amplamente debatida nas mais diversas esferas da sociedade brasileira. Contudo, a aprovação da proposição tornou-se desnecessária, diante do recente julgamento

da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.815, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), ocorrido em 10 de junho de 2015. A ADI nº 4.815, proposta pela Associação Nacional dos Editores de Livros (ANEL), teve como finalidade submeter os arts. 20 e 21 do Código Civil a uma interpretação conforme a Constituição, de modo a afastar “do ordenamento jurídico brasileiro a necessidade do consentimento da pessoa biografada e, *a fortiori*, das pessoas retratadas como coadjuvantes (ou de seus familiares, em caso de pessoas falecidas) para a publicação ou veiculação de obras biográficas, literárias ou audiovisuais”.

Até pouco tempo, o Brasil era o único país democrático do mundo onde havia necessidade de autorização prévia pelas pessoas cuja trajetória é retratada em obras biográficas, ainda que como coadjuvantes. Essa exigência se configurava uma censura prévia inaceitável em qualquer democracia, a qual foi extirpada com a decisão daquela Corte.

A liberdade de expressão é uma conquista histórica. 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, 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.



SF/15502/61583-51

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”.

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

Contudo, a decisão unânime do STF consagrou, no caso em análise, a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, e declarou inexigível a autorização prévia para a publicação de biografias. A relatora, ministra Cármem Lúcia, foi taxativa: “Não é proibindo, recolhendo obras ou impedindo sua circulação, calando-se a palavra e amordaçando a história que se consegue cumprir a Constituição. A norma infraconstitucional não pode amesquinhhar preceitos constitucionais, impondo restrições ao exercício de liberdades”.

O Ministro Luís Roberto Barroso, inclusive, afirmou em seu voto que a liberdade de expressão tem posição preferencial dentro do sistema constitucional, a qual decorre tanto do texto constitucional quanto do histórico

brasileiro de censura a jornais, revistas e obras artísticas, que perdurou até a última ditadura militar. Os ministros Rosa Weber e Dias Toffoli, no mesmo sentido, argumentaram que controlar as biografias implica tentar controlar ou apagar a história, e a autorização prévia constitui uma forma de censura, incompatível com o estado democrático de direito. Para o ministro Marco Aurélio, “Biografia, independentemente de autorização, é memória do país. É algo que direciona a busca de dias melhores nessa sofrida República”, afirmou.

Vale destacar que o STF proferiu decisão mais abrangente do que a proposta contemplada no projeto de lei em questão. Enquanto essa proposição pretendia liberar a publicação de obras biográficas relativas “a pessoa cuja trajetória pessoal, artística ou profissional tenha dimensão pública ou que esteja inserida em acontecimentos de interesse da coletividade”, a decisão do Supremo autorizou a produção de biografias em relação à “pessoa biografada” e às “pessoas retratadas como coadjuvantes”, sem perquirir quanto à notoriedade dessas pessoas ou às razões que levaram a sua história a ser relatada.

Assim, diante desse fato novo, e ainda que se observe a emenda aprovada na CE, mais do que desnecessária, a aprovação do PLC nº 42/2014 não se afigura recomendável, na medida em que poderá gerar novas controvérsias sobre o tema, comprometendo a segurança jurídica de que necessitam autores e editores para a publicação desse gênero literário, colocando em cheque a fiel construção e preservação da cultura e da história nacionais.

Cumpre registrar que a legalização da 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, como bem anotou o STF.

No julgamento da ADI, o STF deixou claro – em alto e bom som – que a exclusão de trechos e a proibição de obras são medidas excepcionalíssimas, que só podem ser adotadas caso haja comprovada intenção de lesar a pessoa retratada. Por isso, o STF enfatizou que a indenização deve ser a principal solução a ser adotada para a punição dos eventuais abusos que atinjam a honra, imagem e vida privada das pessoas retratadas. Nos termos do voto da ministra Cármem Lúcia, relatora da ação,

“[p]ara se ler constitucionalmente o que nos arts. 20 e 21 do Código Civil se contém há de se considerar que:

- a) as normas constitucionais de direitos fundamentais garantem a vida digna, para o que se assegura, expressamente, a liberdade de pensamento e de sua expressão, liberdade de informação e de criação intelectual, artística e científica.
- b) consequência lógica daquelas liberdades, está vedada qualquer forma de censura, estatal ou particular;
- c) consectário lógico da dignidade da vida, a Constituição também garante, como direito fundamental, a inviolabilidade da intimidade, da privacidade, da honra e da imagem das pessoas, impondo-se, na norma, a forma pela qual se **repara o descumprimento desse direito, a saber, mediante indenização.**”

Além da reparação pela via da indenização, a Corte também ressaltou que o ordenamento jurídico brasileiro oferece outras formas de responsabilização e reparação de danos, que podem incluir, por exemplo, a retratação, a retificação, o direito de resposta e a responsabilização penal. Mas, em todo caso, deve-se privilegiar a adoção de soluções *a posteriori*. Vale conferir, nesse sentido, as seguintes passagens do voto do ministro Luís Roberto Barroso:

“A mentira dolosa e deliberada, com o intuito de fazer mal a alguém, pode ser fundamento para considerar-se ilegítima a divulgação de um fato. Por exemplo, às vésperas de uma eleição se imputa falsamente a alguém a condição de pedófilo. Mas, de novo, a interferência do Judiciário há de ser *a posteriori*, com autocontenção máxima. **Só casos excepcionais e raríssimos devem justificar a intervenção.** Mas ninguém pode impedir que quem se considere lesado vá ao

Judiciário, como assegura a Constituição (art. 5º, XXXV). Repito, porém: a regra absolutamente geral é a do controle posterior. Em casos excepcionalíssimos, extremos, teratológicos e justificados por um exame de proporcionalidade que considere a posição preferencial.”

“A regra geral é a proibição da censura (CF, art. 5º, IX e o art. 220, § 2º). Como consequência, no caso de abuso da liberdade de expressão, deve-se dar preferência à responsabilização *a posteriori*, que pode incluir a retratação, a retificação, o direito de resposta, a indenização, a responsabilização penal ou outras vias legalmente previstas.”

Como se percebe, a solução adotada pelo STF de maneira nenhuma descurou da responsabilização devida em casos de violação dos direitos dos biografados. Como bem assinalou o ministro Dias Toffoli “[h]á a possibilidade, sim, de intervenção judicial no que diz respeito aos abusos, às inverdades manifestas, aos prejuízos que ocorram a uma dada pessoa”.

A questão é que, de acordo com a interpretação conforme a Constituição fixada pelo Supremo, a reparação a eventuais violações à intimidade, privacidade, honra e imagem das pessoas retratadas em obras biográficas devem se dar, prioritária e preponderantemente, mediante indenização ou por outros meios que se mostrem menos gravosos e igualmente eficazes. Só excepcionalmente será admissível a mutilação da obra, com a exclusão de trechos considerados ofensivos.

Veja-se, por exemplo, que o próprio art. 5º da Constituição, em seu inciso V, assegura “o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”, garantia que é reforçada no art. 220, §§1º e 2º, da CRFB. O Código Civil, por sua vez, assegura a reparação de danos por ato ilícito (art. 927 c/c arts. 186 e 187). Já o Código de Processo Civil oferece mecanismos capazes de imprimir agilidade e eficácia a essa reparação, pela via da antecipação de tutela (art. 273) e da tutela específica das

obrigações de fazer e não fazer (art. 461). O Código Penal, a seu turno, tipifica os crimes de calúnia, difamação e de injúria , todos puníveis com pena de detenção.

Não há, no ordenamento jurídico vigente, nenhuma previsão expressa de supressão de trechos de obras literárias como regra geral para solucionar eventuais conflitos de interesses. Por outro lado, não faltam instrumentos hábeis a reparar eventual lesão ao direito do biografado.

Dessa forma, a histórica decisão do STF consolidou a plena liberdade de expressão como instrumento constitucional decisivo na formação da cidadania e no desenvolvimento democrático. Não podemos, nesta Casa, incorrer em retrocesso ou criar dificuldades na plena aplicação do acertado julgado da nossa Suprema Corte.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei da Câmara nº 42, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator