



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (DEM/MG)

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI Nº 9.600, DE 2018**

Dispõe sobre a proteção à imagem de vítima de crime ou acidente.

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei nº 9.600, de 2018, de autoria da deputada federal Laura Carneiro (MDB/RJ), que altera o artigo 20 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002), dispondo sobre a proteção à imagem de vítima de crime ou acidente por autoridade policial ou qualquer cidadão.

Por determinação da Mesa Diretora, em despacho de 1º de março de 2018, a proposição foi encaminhada a esta Comissão, para análise conclusiva de sua constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade, técnica legislativa, bem como de seu mérito, nos termos do artigo 24, inciso II, do Regimento Interno da Casa.

A proposição tem regime ordinário de tramitação, nos termos do artigo 151, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. É o relatório.



## II – VOTO

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à sua apreciação, com análise de mérito, nos termos do artigo 32, inciso IV, alínea “a” e artigo 24, inciso II, ambos do Regimento Interno desta Casa.

A iniciativa da proposição atende ao requisito de constitucionalidade formal, tendo em vista que, de acordo com o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre direito civil. No que concerne ao critério de constitucionalidade material, no entanto, entendo haver um vício insanável, segundo as razões expostas abaixo, que também se referem ao mérito.

De acordo com ensinamento do professor **Flávio Tartuce**<sup>1</sup>, o artigo 20 do Código Civil contém confusa redação; para a utilização da imagem alheia é necessária a autorização do seu titular, sob pena de aplicação dos princípios da prevenção e da reparação integral dos danos, previstos no artigo 12 da própria codificação privada<sup>2</sup>. Mas essa autorização é dispensável se a pessoa ou o fato correlato interessar à ordem pública ou à administração da justiça, pelos exatos termos da lei.

Logicamente, o enquadramento da pessoa nessas categorias depende de apreciação pelo julgador, caso a caso, o que afasta qualquer análise prévia e apriorística, que não é recomendável para as hipóteses que envolvem colisão entre direitos da personalidade ou fundamentais.

---

<sup>1</sup> Ver: TARTUCE, Flávio. *Direito civil*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, v. 1: Lei de introdução e parte geral, Capítulo 3.

<sup>2</sup> CC/2002. "Art. 12. Pode-se exigir que cesse a ameaça, ou a lesão, a direito da personalidade, e reclamar perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. Parágrafo único. Em se tratando de morto, terá legitimação para requerer a medida prevista neste artigo o cônjuge sobrevivente, ou qualquer parente em linha reta, ou colateral até o quarto grau".



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (DEM/MG)

Nota-se, no artigo 20 do Código Civil, a presença de cláusulas gerais em relação aos conceitos de necessárias à administração da justiça e manutenção da ordem pública. Vale lembrar que a imagem da pessoa pode ser classificada em imagem-retrato – a fisionomia de alguém, o que é refletido no espelho – e imagem-atributo – a soma de qualificações do ser humano, o que ele representa para a sociedade. Ambas as formas de expressão da imagem parecem estar protegidas no criticável artigo 20 do Código Civil.

Criticável, pois o preceito não pode excluir o direito à informação e à liberdade da expressão, protegidos na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, comentam Gustavo Tepedino, Heloisa Helena Barboza e Maria Celina Bodin de Moraes que *“o dispositivo há de ser interpretado sistematicamente, admitindo-se a divulgação de outro direito fundamental, especialmente o direito à informação – compreendido a liberdade de expressão e o direito a ser informado. Isto porque tal direito fundamental é também tutelado constitucionalmente, sendo essencial ao pluralismo democrático. Daqui decorre uma presunção de interesse público nas informações veiculadas pela imprensa, justificando, em princípio, a utilização da imagem alheia, mesmo na presença de finalidade comercial, que acompanha os meios de comunicação no regime capitalista”*<sup>3</sup>.

Em complemento, como adverte Anderson Schreiber, há no artigo 20 do Código Civil uma restrição muito rígida, com privilégio excessivo à vontade do retratado, em detrimento da liberdade de expressão e do direito à informação, o que pode conduzir à censura<sup>4</sup>.

Como não poderia ser diferente, a Constituição Federal de 1988 traz uma preocupação com a tutela da informação e da liberdade de expressão, em vários de seus dispositivos. De início, o inciso IV do art. 5º do Texto Maior prevê que é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato. O inciso IX do mesmo comando, ao reconhecer outro direito

---

<sup>3</sup> TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código Civil interpretado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, v. 1, p. 53.

<sup>4</sup> SCHREIBER, Anderson. *Direitos da personalidade*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 103.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (DEM/MG)

fundamental, verdadeira cláusula pétrea, assegura que é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. Ainda no âmbito dos direitos fundamentais encartados no art. 5º da Norma Fundamental, o seu inciso XIV preceitua que é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

Mais à frente, a Carta de 1988 traz um capítulo relativo à comunicação social, merecendo destaque o seu art. 220, que protege a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, assegurando que processo ou veículo de comunicação não sofrerão qualquer restrição. Também está previsto que nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social (§ 1º). Ademais, é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística (§ 2º do art. 220 da Constituição Federal).

Em realidade, o direito à informação e à liberdade de imprensa tem sido reconhecido pelos julgadores das superiores instâncias no Brasil como uma espécie de *superdireito*, a prevalecer, pelo mesmo em regra, sobre a tutela de outros direitos fundamentais e da personalidade, caso da intimidade e da imagem, igualmente protegidos no art. 5º do Texto Maior, nos seus incisos V e X. Cite-se, a esse propósito, a conclusão a que chegou o Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do tema das biografias não autorizadas, na **ADIn 4815**.

O pedido da ação era no sentido de ser reconhecida a inconstitucionalidade parcial dos arts. 20 e 21 do Código Civil, sem redução de texto, “para que, mediante interpretação conforme a Constituição, seja afastada 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (DEM/MG)

obras biográficas, literárias ou audiovisuais, elaboradas a respeito de pessoas públicas ou envolvidas em acontecimentos de interesse coletivo”.

Em 10 de junho de 2015, o Supremo Tribunal Federal, com unanimidade, julgou procedente a referida ação, fortalecendo sobremaneira a liberdade de expressão e afastando a censura prévia das biografias não autorizadas no Brasil. Conforme a decisão final da Relatora, Ministra Cármen Lúcia: *“Pelo exposto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 20 e 21 do Código Civil, sem redução de texto, para, a) em consonância com os direitos fundamentais à liberdade de pensamento e de sua expressão, de criação artística, produção científica, declarar inexigível o consentimento de pessoa biografada relativamente a obras biográficas literárias ou audiovisuais, sendo por igual desnecessária autorização de pessoas retratadas como coadjuvantes (ou de seus familiares, em caso de pessoas falecidas); b) reafirmar o direito à inviolabilidade da intimidade, da privacidade, da honra e da imagem da pessoa, nos termos do inc. X do art. 5º da Constituição da República, cuja transgressão haverá de se reparar mediante indenização” (ADIn 4.815).*

Julgou-se, assim, pela impossibilidade da censura prévia das obras, devendo os excessos ser resolvidos a partir do conceito de abuso de direito e da correspondente responsabilização civil do agente causador do dano (arts. 187 e 927 do Código Civil). Na oportunidade, a Ministra Carmen Lúcia cunhou juridicamente o dito popular "cala boca já morreu", entendendo que a análise da licitude das biografias deve ser sempre a posteriori e não *a priori*.

Percebe-se, em nossa realidade jurídica, que em casos de colisão entre tais direitos – liberdade de informação e imprensa x intimidade e imagem –, tem-se utilizado a técnica de ponderação, artifício argumentativo desenvolvido na Alemanha, por Robert Alexy entre outros, adotada



parcialmente e em versão brasileira pelo art. 489, § 2º, do Código de Processo Civil de 2015.<sup>5</sup>

Conforme o novo preceito instrumental, "no caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão". Trata-se de uma ponderação à brasileira pelo fato de que a versão original alemã limitou-se a tratar do conflito entre direitos fundamentais. No nosso caso, a ponderação é mais ampla, podendo incluir até o conflito entre normas e regras.

Muito antes da previsão legislativa, os civilistas já admitiam e trabalhavam com a técnica da ponderação para a resolução dos dilemas privados. Para amparar todas as lições doutrinárias anteriores, cite-se, de início, o Enunciado n. 274, aprovado na IV Jornada de Direito Civil, no ano de 2006, segundo o qual os direitos da personalidade estão elencados de forma não exaustiva no Código Civil de 2002 e, no caso de conflito entre eles, como nenhum pode prevalecer ou sobrelevar os demais, deve-se adotar a técnica da ponderação.

Em complemento, da mesma IV Jornada de Direito Civil, destaque-se o **Enunciado n. 279**, que, além de reafirmar a ponderação, traz alguns critérios para a sua incidência nos casos envolvendo o conflito entre a liberdade de informação e a imagem ou intimidade: "a proteção à imagem deve ser ponderada com outros interesses constitucionalmente tutelados, especialmente em face do direito de amplo acesso à informação e da liberdade de imprensa. Em caso de colisão, levar-se-á em conta a notoriedade do retratado e dos fatos abordados, bem como a veracidade destes e, ainda, as características de sua utilização (comercial, informativa, biográfica), privilegiando-se medidas que não restrinjam a divulgação de informações".

---

<sup>5</sup> Sobre a *ponderação alexyana*, veja-se: ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (DEM/MG)

Como se retira da parte final do último enunciado doutrinário, em casos de dúvidas, deve prevalecer a tutela da informação e da liberdade de pensamento, o que acaba por representar, indiretamente, o reconhecimento da função social da imagem.

O uso da técnica da ponderação não é simples e demanda a análise de vários critérios, dependendo das circunstâncias fáticas e dos direitos e normas envolvidos, como realmente deve ser. Vários julgados superiores enfrentam esse problema de ponderar a tutela da imagem e da intimidade, de um lado; e o direito à liberdade de imprensa e à informação, do outro. Apesar das dificuldades existentes, parece não existir um caminho melhor para encontrar a solução mais adequada em tais profundos dilemas que não seja a ponderação.

Tudo o que foi aqui desenvolvido demonstra que não se pode escolher, prévia e aprioristicamente, qual direito irá prevalecer no caso concreto em casos de colisão entre direitos fundamentais ou da personalidade, notadamente entre a liberdade de expressão e a imagem. Assim, parece-nos que o projeto de lei proposto representa um sério retrocesso, e, por tal razão, não deve seguir adiante.

Como exposto no início desta opinião doutrinária, pretende-se incluir previsão no sentido de que a proibição de exposição da imagem inclui os casos de vítimas de crime ou acidente por autoridade policial ou qualquer cidadão. Ora, a norma projetada já entra em conflito com o próprio caput do comando, que relata a possibilidade de utilização da imagem em casos que envolvam a administração da justiça, o que inclui a solução de crimes.

Além disso, a divulgação dessas imagens pode implicar em interesse público, além de representar, no caso dos órgãos de imprensa, a tutela do direito à informação e da liberdade encartada no Texto Maior. A proibição da divulgação da imagem pode, assim, representar censura prévia, o que não tem sido admitido pelos Tribunais Brasileiros. A título de exemplo, cite-se novamente o julgamento do STF sobre as biografias não autorizadas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (DEM/MG)

Por tudo isso, entendo que a projeção entra em colisão com o que está previsto no art. 220, § 1º, da Constituição Federal, segundo o qual nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social. Sem dúvidas que a proposta traz embaraços, motivo pelo qual entendo haver **inconstitucionalidade material**.

O legislador não pode fazer escolhas prévias ou antecipadas nos casos de lesão ou conflito entre direitos da personalidade e fundamentais, o que, em vez de resolver o problema, somente o agrava, em especial diante do aumento de contentas e de judicialização excessiva dos conflitos, males que acometem o nosso País. A técnica da ponderação, recentemente positivada pelo Código de Processo Civil de 2015, tem resolvido satisfatoriamente tais conflitos e assim deve permanecer.

O Projeto de Lei atende ao requisito de juridicidade, na medida em que não contraria preceitos do ordenamento jurídico pátrio e se coaduna aos princípios gerais do Direito. A técnica legislativa está adequada, observando-se as regras descritas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998

Nestes termos, voto pela inconstitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do **Projeto de Lei nº 9.600, de 2018**.

Sala das Sessões, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

**RODRIGO PACHECO**  
Relator