

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO  
RECTE.(S) : ALEXANDRO WAGNER OLIVEIRA DA SILVEIRA  
ADV.(A/S) : VIRGINIA VERIDIANA BARBOSA GARCIA  
RECDO.(A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO  
INTDO.(A/S) : UNIÃO  
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
AM. CURIAE. : ARTIGO 19 BRASIL  
ADV.(A/S) : DENISE DOURADO DORA  
ADV.(A/S) : LAURA DA CUNHA VARELLA  
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JORNALISMO  
INVESTIGATIVO - ABRAJI  
ADV.(A/S) : TAÍS BORJA GASPARIAN

REPÓRTER – EXERCÍCIO PROFISSIONAL – DIREITO-DEVER DE INFORMAR – MANIFESTAÇÃO PÚBLICA – COBERTURA JORNALÍSTICA – FORÇAS DE SEGURANÇA – DANOS – REPARAÇÃO. Viola o direito ao exercício profissional, o direito-dever de informar, conclusão sobre a culpa exclusiva de profissional da imprensa que, ao realizar cobertura jornalística de manifestação pública, é ferido por agente da força de segurança.

24/08/2020

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. MARCO AURÉLIO</b>
<b>RECTE.(S)</b>	<b>: ALEXANDRO WAGNER OLIVEIRA DA SILVEIRA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: VIRGINIA VERIDIANA BARBOSA GARCIA</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ARTIGO 19 BRASIL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DENISE DOURADO DORA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LAURA DA CUNHA VARELLA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO - ABRAJI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TAÍS BORJA GASPARIAN</b>

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Vinícius Machado Calixto:

Alexandro Wagner Oliveira da Silveira interpôs recurso extraordinário, formalizado com fundamento na alínea “a” do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal, em face de acórdão mediante o qual o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reformou entendimento do Juízo para assentar a culpa exclusiva da vítima e concluir improcedente a pretensão indenizatória, por danos materiais e morais, contra o Estado. O Tribunal de Justiça admitiu que o disparo de bala de borracha pela corporação militar foi a causa do ferimento no olho de repórter fotográfico, com seqüela permanente na visão, mas entendeu não configurado abuso ou excesso na conduta policial. Assentou ter a vítima assumido risco, ao permanecer

fotografando conflito instaurado em manifestação pública. O acórdão ficou assim ementado:

APELAÇÕES E REEXAME NECESSÁRIO – Ação de indenização – Repórter fotográfico ferido em cobertura jornalística durante manifestação realizada na Avenida Paulista, Capital-SP, em movimento grevista – Boa probabilidade de que o ferimento, no olho esquerdo, do qual resultou descolamento de retina e sequela incapacitante, parcial e permanente, para exercer funções que necessitem de referência de visão normal, resultar de disparo de projétil de borracha efetuado por policial – Intervenção policial justificada, ante a ilícita obstrução da via pública pelos manifestantes, que resistiram à desocupação da via, inclusive de modo agressivo – Uso da força pública, de bombas de efeito moral e de disparos de projéteis de borracha necessários – Ausência de elementos para se afirmar, no caso, ocorrência de abuso ou excesso na referida conduta policial atrelada ao tal disparo que feriu o autor – Posição da vítima em meio ao tumulto, entre os manifestantes e os policiais, observada a sua permanência no local de conflito, para fotografar, em situação de risco ou de perigo assumido, a excluir a responsabilidade do ente público – Sentença de procedência parcial da demanda reformada para de improcedência – RECURSO DA RÉ E REEXAME NECESSÁRIO PROVIDOS. DESPROVIDO O RECURSO DO AUTOR.

O recorrente afirma violados os artigos 1º, incisos I e II, 5º, cabeça e incisos IX e XIV, 37, § 6º, e 220, cabeça e § 2º, da Lei Maior. Sustenta haver perdido 80% da visão do olho esquerdo, a partir de conduta abusiva da polícia militar, em desconformidade com regras básicas de atuação. Alega que a caracterização de culpa exclusiva, ante a realização de cobertura jornalística, representa salvo-conduto à atuação desmedida, em

eventos públicos, das forças de segurança. Sublinha censura implícita ao exercício da atividade de imprensa, cuja atuação diz essencial à efetivação do direito-dever de informar. Assevera desrespeitados os princípios da dignidade humana e da cidadania, do direito à vida, da liberdade, da segurança e do livre exercício. Ressalta desnecessária reapreciação do conjunto fático-probatório. Destaca a formalização de recursos de apelação pelas partes, tendo sido provido apenas o do Estado. Requer a condenação do recorrido ao pagamento das verbas indicadas na peça inicial.

Sob o ângulo da repercussão geral, salienta ultrapassar o tema os limites subjetivos da lide, mostrando-se relevante dos pontos de vista jurídico e econômico.

O Estado de São Paulo, em contrarrazões, aponta não demonstrada censura à profissão jornalística. Realça haver o recorrente assumido o risco do ocorrido. Aduz inexistirem novos argumentos no recurso, servindo o extraordinário como meio de rediscutir o quadro fático-probatório. Frisa a higidez constitucional do acórdão.

O extraordinário não foi admitido na origem. Seguiu-se a interposição de agravo. Vossa Excelência, em 5 de outubro de 2018, desproveu-o. Protocolado agravo interno, houve reconsideração, determinando-se a sequência do recurso e a inclusão no Plenário Virtual.

O Supremo reconheceu a repercussão geral da questão constitucional. Eis a ementa do acórdão, publicado em 26 de setembro de 2019 :

REPÓRTER – EXERCÍCIO PROFISSIONAL –  
TUMULTO – COBERTURA JORNALÍSTICA – ATUAÇÃO  
POLICIAL – DANOS – REPARAÇÃO – RECURSO  
EXTRAORDINÁRIO – ADEQUAÇÃO – REPERCUSSÃO

GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral controversa alusiva à responsabilidade civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido, em situação de tumulto, durante cobertura jornalística.

Vossa Excelência deferiu o ingresso, como terceiros interessados, da União, da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo e da Artigo 19 Brasil.

O Ministério Público Federal opina pelo provimento do recurso em parecer assim sintetizado:

RECURSO CONSTITUCIONAL. REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADISTA. MANIFESTAÇÃO. TUMULTO. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. MERA PRESENÇA. NÃO OCORRÊNCIA. DIREITO DE REUNIÃO. LIBERDADE DE IMPRENSA. DIREITO DE INFORMAÇÃO. SEGURANÇA. DEVERES DE GARANTIA. PROVIMENTO DO RECURSO. 1. Recurso extraordinário, *leading case* do Tema da sistemática da repercussão geral: "Responsabilidade civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido, em situação de tumulto, durante cobertura jornalística. 2. A atuação estatal há de guiar-se pelo princípio da supremacia do interesse público, respeitando os direitos fundamentais e guardando adequação dos meios empregados com o fim colimado, sem desbordar dos limites que o ordenamento jurídico lhe impõe. 3. É obrigação do Estado, responsável direto pela conduta de seus agentes, garantir os direitos fundamentais de segurança, de reunião sem armas, de informação, e de liberdade de expressão e de imprensa. 4. Proposta de tese de repercussão geral: O mero fato de jornalista encontrar-se em manifestação em que ocorrer

tumulto é insuficiente para caracterizar a culpa exclusiva da vítima e afastar a responsabilidade objetiva do Estado pelos atos praticados por seus agentes, tendo em conta os direitos fundamentais de reunião sem armas, de informação, de segurança e de liberdade de imprensa, bem como a obrigação do Estado em garanti-los. Parecer: (i) pelo provimento do recurso extraordinário, para que seja garantida ao recorrente a indenização pelos danos que lhe foram causados, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem a fim de que, afastada a caracterização de culpa exclusiva da vítima, sejam estipulados os valores a ele devidos a título de reparação; (ii) pela fixação da tese sugerida.

É o relatório.

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atendeu-se aos pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por advogada regularmente credenciada, foi protocolada no prazo legal.

Cumpra definir se o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em ação de reparação de danos, violou o direito ao exercício profissional, no que assentada a culpa exclusiva da vítima, a qual, ao realizar, em tumulto entre polícia e manifestantes grevistas, cobertura jornalística, foi atingida por bala de borracha disparada por integrante da corporação militar, resultando em seqüela permanente.

Descabe enquadrar a situação como a reclamar o reexame do quadro fático. O Supremo, ao julgar o extraordinário, perquire o acerto, ou desacerto, sob o ângulo constitucional, do pronunciamento atacado. Tendo em vista a ordem processual, procede a partir dos fatos constantes do acórdão que se pretende infirmar.

O Tribunal de Justiça, embora haja reconhecido, como causa do ferimento, disparo de bala de borracha efetuado pela polícia militar, afastou a responsabilidade do Estado, considerados o estrito cumprimento do dever legal, por parte da força de segurança, e a culpa exclusiva da vítima, a qual, ao permanecer fotografando o conflito, teria assumido o risco.

Faz-se em jogo o direito ao exercício profissional, bem como o direito-dever de informar – artigos 5º, incisos IX, XIII e XIV, e 220 da Constituição Federal.

A liberdade do exercício de profissão é garantia fundamental. Como desdobramento da dignidade e ligada à construção da personalidade, “é uma parte da configuração da vida pessoal, sem a qual o desenvolvimento pessoal livre não seria imaginável”, conforme ressalta

Konrad Hesse<sup>1</sup>.

A atividade profissional representa dado fundamental na construção da identidade social e coletiva do indivíduo, a possibilitar a realização plena de projeto de vida e o reconhecimento de utilidade e de participação ativa na sociedade.

A teor do disposto no artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o direito ao trabalho caracteriza-se como o “direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito”.

O Estado não pode opor embaraços irrazoáveis, desproporcionais a implemento de ofício. Na dicção de Jorge Miranda, há o direito de não ser privado, senão nos casos e nos termos da lei e com todas as garantias, do exercício da profissão<sup>2</sup>.

O Tribunal Constitucional alemão proclamou que a garantia “protege a liberdade dos cidadãos em um âmbito especialmente importante para a sociedade moderna, caracterizada pela divisão do trabalho: garante aos particulares o direito de adotar toda atividade que considerem apropriada como profissão, isto é, em convertê-las em base do seu sustento”<sup>3</sup>.

O direito não se esgota na perspectiva individual. Os valores sociais do trabalho foram alçados ao patamar de fundamento da República Federativa do Brasil – artigo 1º, inciso IV, da Lei Maior. Segundo Maurício Godinho Delgado:

Os direitos trabalhistas têm uma dimensão dupla e combinada, que está bem reconhecida na estrutura normativa da Constituição. São direitos e garantias individuais de seus titulares, os trabalhadores, e, ao mesmo tempo, são direitos sociais.

Sob a perspectiva da pessoa humana que vive do trabalho,

---

1 HESSSE, Konrad. *Comentários Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, 1998, p. 322.

2 MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, v. 4, 1998, p. 441.

3 *BVerfGE 7, 377* in Jürgen Schwabe, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*, 2009, p. 319



especialmente o trabalho empregatício, tais direitos são o principal instrumento de concretização dos princípios, valores e regras constitucionais da prevalência da dignidade da pessoa humana, da valorização do trabalho e, particularmente, do emprego, da subordinação da propriedade à sua função social, da efetivação da justiça social e da democratização da sociedade civil.

Sob a perspectiva dessa mesma pessoa humana individual, mas também da comunidade de trabalhadores, de parte majoritária da sociedade e famílias brasileiras, sob a perspectiva ainda do Estado e suas decisivas políticas públicas, são direitos sociais, ou seja, um universo fundamental de realização, no plano mais amplo da economia e da sociedade, daqueles princípios, valores e regras tão bem acentuados pela Constituição<sup>4</sup>.

No mesmo sentido, o professor José Afonso da Silva frisa que “os valores sociais do trabalho estão precisamente na sua função de criar riquezas, de prover a sociedade de bens e serviços e, enquanto atividade social, fornecer à pessoa humana bases de sua autonomia e condições de vida digna”<sup>5</sup>.

O Colegiado de origem, ao assentar que o repórter, quando buscou fotografias de manifestação pública, colocou-se em situação de risco ou perigo, acabou por tomar conduta inerente à profissão de fotojornalista como suficiente a caracterizar a culpa exclusiva.

A liberdade de imprensa é medula da democracia, do Estado de Direito. Surge imprescindível, à concretização do acesso a informações de interesse público e ao controle da atuação estatal, imprensa livre e independente. Forte e imparcial constitui meio para ter-se o avanço dos ideais expressos na Constituição Federal e contribui para o fortalecimento

---

4

DELGADO, Maurício Godinho. Constituição da República, Estado Democrático de Direito e Direito do Trabalho. In: DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. *Constituição da República e Direitos Fundamentais: Dignidade da Pessoa Humana, Justiça Social e Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2015. p. 49-50.

5 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

da República.

A livre circulação de informações e ideias é conquista civilizatória elementar. Revela-se condição do exercício de direitos fundamentais, representando meio capaz de formar consciência coletiva abrangente. Surge como valor instrumental para a autodeterminação tanto particular quanto da comunidade política.

No campo internacional, a liberdade de imprensa e o direito à informação estão assegurados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos. Nessa linha, o artigo 13 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos estabelece:

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

O Supremo, no julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 130, assentou ser a plena liberdade de imprensa, patrimônio imaterial, o mais eloquente atestado de evolução político-cultural de todo o povo. Concluiu que, em virtude do reconhecido efeito de vitalizar, de muitas maneiras, a Constituição, tirando-a diversas vezes do papel, a imprensa passa a manter, com a democracia, a mais entranhada relação de mútua dependência ou retroalimentação.

As atividades desempenhadas por jornalistas e cinegrafistas são imprescindíveis à efetivação do direito-dever de informar e do direito da comunidade de ser informada. O repórter fotográfico consegue levar à coletividade, de forma hábil e objetiva, a realidade. A obra de profissionais como Henri Cartier-Bresson, Robert Capa e Sebastião Salgado, ao trazer aos holofotes conflitos sociais e mazelas da humanidade, é de grande importância.

Ao atribuir à vítima, que nada mais fez senão observar o fiel

cumprimento da missão de informar, a responsabilidade pelo dano, o Tribunal de Justiça endossou ação desproporcional, das forças de segurança, durante eventos populares.

É fato incontroverso que a perda de 80% da visão do olho esquerdo decorreu de projétil de borracha disparado por agente público. Incumbe às forças policiais agir com cautela, visando garantir aos cidadãos segurança, proteção à integridade física e moral. O uso desse tipo de armamento há de se fazer considerados padrões internacionalmente recomendados.

A Organização das Nações Unidas – ONU tem, ao longo dos anos, elaborado diretrizes quanto à utilização de armas por agentes de segurança<sup>6</sup>. No manual intitulado “Orientações sobre Uso de Armas Menos Letais na Aplicação da Lei”, consta a recomendação de uso de projéteis de borracha apenas como último recurso, de modo proporcional e direcionado a indivíduo violento e em situação de ameaça de ferimento a agente público ou à população em geral<sup>7</sup>.

A Polícia Militar do Estado de São Paulo deixou de levar em conta diretrizes básicas de conduta em eventos públicos, sendo certo que o fotojornalista não adotou comportamento violento ou ameaçador.

A quadra atual, marcada por manifestações populares, revela a necessidade de garantir o pleno exercício profissional da imprensa, a qual deve gozar não só de ambiente livre de agressão, mas também de proteção, por parte das forças de segurança, em eventual tumulto.

A situação se insere em contexto no qual se tem discutido, com frequência, intimidações e violências sofridas por profissionais da imprensa durante a cobertura de atos públicos.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do emblemático caso *Velez Restrepo e Familiares versus Colômbia*<sup>8</sup>, de 3 de setembro de 2012, o qual versou agressão de soldados colombianos a jornalista que filmava evento popular, assentou responsabilidade,

6 ONU. *Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo*, 1990.

7 ONU. *Orientações sobre Uso de Armas Menos Letais na Aplicação da Lei*, p. 35.

8 Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso *Vélez Restrepo e Familiares versus Colômbia*. Sentença de 3 de setembro de 2012.

considerada violação à integridade pessoal e à liberdade de expressão e em razão de não tê-lo protegido. Responsabilizou o Estado colombiano, inclusive quanto à ausência de investigação eficaz sobre o ocorrido.

A Corte de San José ressaltou que “o exercício jornalístico só pode ser livremente efetuado quando as pessoas que o realizam não são vítimas de ameaças nem de agressões físicas, psíquicas ou morais, ou de outros atos hostis” e que os Estados “têm o dever de proporcionar medidas de proteção à vida e à integridade dos jornalistas que estejam submetidos a risco especial”.

A Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso *Najafli versus Azerbaijão*, julgou responsável, o Estado, em decorrência de agressão cometida pelas forças de segurança contra jornalista que cobria manifestação, concluindo ter ocorrido uso inaceitável da força e violação à liberdade de expressão<sup>9</sup>.

A professora da Universidade de Harvard, Vicki Jackson destaca as possibilidades de acesso, pelos tribunais, às experiências do campo internacional<sup>10</sup>. Nesse sentido, Daniel Sarmento aponta que a jurisdição internacional de direitos humanos pode contribuir para a instauração de diálogos, auxiliando a superar entraves e corrigir assimetrias internas, de modo a fortalecer grupos vulneráveis<sup>11</sup>.

A temática da violência, em eventos públicos, envolvendo jornalistas tem sido recorrentemente abordada, no campo internacional, em documentos oficiais<sup>12</sup>.

---

9 Corte Europeia de Direitos Humanos. Caso *Najafli versus Azerbaijão*. Sentença de 2 de janeiro de 2013.

10 JACKSON, Vicki. *Constitutional Engagement in a Transnational Era*. Oxford University Press, 2010, p. 71.

11 SARMENTO, Daniel. Direitos Fundamentais, Constituição e Direito Internacional: diálogos e fricções. In: In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.) *Impacto das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Jurisprudência do STF*. 2. ed. Salvador. Ed. JusPodium, 2020, p. 334.

12 Relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: “*Violência contra Jornalistas e Funcionários de Meios de Comunicação: padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça*”, de 2013, e “*Protesto e Direitos Humanos: padrões sobre*

Na Declaração Conjunta sobre Violência contra Jornalistas e Comunicadores no Contexto de Manifestações Sociais – ONU/OEA, proclamou-se o dever do Estado de garantir aos profissionais da comunicação o trabalho informativo considerado evento popular e que não sejam ameaçados, agredidos, detidos ou limitados, independente da forma, no exercício da profissão<sup>13</sup>. Afirmou-se que ataques a jornalistas, atuantes em quadro de alta conflitualidade social, violam tanto o aspecto individual da liberdade de expressão – porquanto impedem o exercício do direito de buscar, cobrir e difundir informações, gerando efeito de hostilidade e intimidação –, quanto o coletivo, ao privarem a sociedade de informações.

A óptica adotada pelo Tribunal estadual, assentando a culpa exclusiva do repórter fotográfico, acaba por inibir a cobertura jornalística, violando o direito ao exercício profissional, bem como o direito-dever de informar – artigos 5º, incisos IX, XIII e XIV, e 220 da Constituição Federal.

Conheço do recurso extraordinário e o provejo para, reformando o acórdão recorrido, afastar a culpa exclusiva da vítima e assentar a responsabilidade do Estado pelo dano causado.

Majoritário o enfoque, eis a tese: “Viola o direito ao exercício profissional, o direito-dever de informar, conclusão sobre a culpa exclusiva de profissional da imprensa que, ao realizar cobertura jornalística de manifestação pública, é ferido por agente da força de segurança”.

---

*os direitos envolvidos nos protestos sociais e as obrigações que devem guiar a resposta estatal”, de 2019.*

13 *Declaração Conjunta sobre Violência contra Jornalistas e Comunicadores no Contexto de Manifestações Sociais. 13 de setembro de 2013.*