



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429/SP

RELATOR: MINISTRO MARCO AURÉLIO

RECORRENTE: ALEXANDRO WAGNER OLIVEIRA DA SILVEIRA

ADVOGADA: VIRGÍNIA VERIDIANA BARBOSA GARCIA

RECORRIDO: ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADOR: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER ARESV/PGR Nº 159.328/2020

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.055. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. JORNALISTA. 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,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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 pelo 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.

Egrégio Plenário,

Trata-se de recurso extraordinário, representativo do Tema 1.055 da Repercussão Geral, interposto por Alexandro da Silveira contra acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que negou provimento à apelação do recorrente e deu provimento à da ré em acórdão assim ementado:

“APELAÇÕES E REEXAME NECESSÁRIO – Ação de indenização – Repórter fotográfico ferido em cobertura jornalística durante manifestação realizada na Avenida Paulista, Capital – SP,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

em movimento grevista – Boa probabilidade de que o ferimento, no olho esquerdo, do qual resultou descolamento de retina e seqüela 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”.

Os embargos declaratórios do recorrente foram desprovidos. Seguiu-se a interposição de recursos especial – conhecido parcialmente pela Corte Superior, que negou provimento à parte conhecida – e extraordinário.

Nas razões, o jornalista Alexandro da Silveira sustenta violação aos arts. 1º, II e III, 5º, *caput* e IX e XIV, 37, § 6º, e 220, *caput* e § 2º, da CF.

Afirma ofendidos os princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana e os direitos à vida, à liberdade e à segurança. Argumenta que houve, para além da responsabilidade objetiva, ao menos inadequação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

dolosa ou culposa por parte do agente policial, o qual, insuficientemente treinado, atingiu-o no olho esquerdo, embora não estivesse no local como manifestante, mas em exercício da atividade laboral de imprensa. Assinala haver implicado o ato perda de 80% da visão, considerando que já não enxergava pelo olho direito em razão de doença congênita.

Destaca os riscos que a decisão recorrida traria em relação a atitudes de violência da polícia em manifestações públicas, e diz que importaria risco à atividade de jornalistas e repórteres fotográficos do país, *“cujas atuações são essenciais para a efetivação do direito constitucional de informar e da sociedade em ser informada”*.

O recurso foi inadmitido na origem. Após desprovimento do agravo subsequente, o Relator, Ministro Marco Aurélio, em juízo de retratação, determinou a sequência do apelo extremo e sua inclusão no denominado Plenário Virtual.

A repercussão geral da controvérsia constitucional foi reconhecida por unanimidade, em decisão assim resumida:

“REPÓRTER – EXERCÍCIO PROFISSIONAL – TUMULTO – COBERTURA JORNALÍSTICA – ATUAÇÃO POLICIAL – DANOS – REPARAÇÃO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ADEQUAÇÃO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

1.EXAME DO TEMA 1.055 DA REPERCUSSÃO GERAL

1.1 O marco legal da responsabilidade extracontratual do Estado no Brasil.

Cumpre definir se, em ação indenizatória, viola o direito ao exercício da profissão de repórter acórdão em que se assentou ter havido culpa exclusiva da vítima, a qual, ao realizar cobertura jornalística em tumulto entre policiais e manifestantes grevistas, foi atingida por bala de borracha da corporação militar, a resultar em seqüela permanente na visão.

A responsabilidade extracontratual tem sua origem no Direito Civil. Consubstancia-se na obrigação de indenizar um dano decorrente de um ato humano e tem como regra a necessidade de estarem presentes os seguintes elementos: 1) atuação lesiva culposa ou dolosa do agente; 2) ocorrência de um dano; e 3) nexo de causalidade entre o dano havido e a conduta do agente.

No âmbito do Direito Público, tem-se que a responsabilidade civil da Administração Pública evidencia-se na obrigação que tem o Estado de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

indenizar os danos que agentes estatais causem à esfera juridicamente tutelada dos particulares.

O § 6º do art. 37 da Constituição Federal estabelece a regra aplicável à responsabilidade civil da Administração:

“Art. 37. (...)

§ 6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

O Código Civil também consagra a responsabilidade objetiva do Estado em seu art. 43, segundo o qual *“As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”*.

Essa responsabilidade objetiva segue o modelo proposto pela chamada *“teoria do risco administrativo”*, segundo a qual o Estado, que representa a todos, deve suportar os ônus de sua atividade, independentemente da culpa de seus agentes.

Na lição de Gagliano e Pamplona Filho, *“a ideia de risco administrativo avança no sentido da publicização da responsabilidade e coletivização*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

dos prejuízos, fazendo surgir a obrigação de indenizar o dano em razão da simples ocorrência do ato lesivo, sem se perquirir a falta do serviço ou da culpa do agente”¹.

Como lecionam também Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, *“pela Teoria do Risco Administrativo surge a obrigação econômica de reparar o dano sofrido injustamente pelo particular, independentemente da existência de falta do serviço e muito menos de culpa do agente público. Basta que exista o dano, sem que para ele tenha concorrido o particular. Resumidamente, existindo o fato do serviço e o nexos direto de causalidade entre o fato e o dano ocorrido, presume-se a culpa da Administração. Compete a esta, para eximir-se da obrigação de indenizar, comprovar, se for o caso, existência de culpa exclusiva do particular ou, se comprovar culpa concorrente, terá atenuada sua obrigação. O que importa, em qualquer caso, é que o ônus da prova de culpa do particular, se existente, cabe sempre à Administração”².*

De se destacar, pois, dois pontos: (i) a caracterização da responsabilidade da Administração dá-se pelo fato de o agente valer-se da condição de agente público para o cometimento do dano - *“é irrelevante se o agente atuou dentro, fora, ou além de sua competência legal: tendo o ato sido praticado na qualidade de agente público já é suficiente para a caracterização da*

1 GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo Curso de Direito Civil. 3. vol. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 265.

2 ALEXANDRINO, Marcelo, Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 17^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 711-712.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*responsabilidade objetiva*³ e; (ii) o risco administrativo que fundamenta a responsabilidade objetiva do Estado não implica o absoluto dever de reparação do dano, mas uma presunção *juris tantum*, dever que pode ser excluído ou reduzido quando ocorrer, respectivamente, o rompimento ou a atenuação do nexa causal por algumas causas determinadas, entre elas a culpa exclusiva da vítima - *“a prova, entretanto, é ônus da Administração. Não sendo possível provar culpa do particular, cabe ao Estado a responsabilidade civil pelo dano”*⁴.

1.2 Delimitação dos limites da controvérsia.

No paradigma em análise, tem-se que a Corte Estadual afastou a responsabilidade extracontratual do Estado pelo dano causado ao particular pelo agente público (policia) por considerar que o jornalista foi o único culpado pelo ocorrido, uma vez que, por decisão própria, colocou-se em risco ao realizar cobertura jornalística em tumulto entre policiais e manifestantes grevistas.

Eis o trecho da moldura fática do acórdão impugnado relevante para o ponto:

3 Id. Ibid., p. 715.

4 Id. Ibid., p. 716.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

“(...) Assim, dou-me por convencido de ser a bala de borracha disparada por policial a causa eficiente do infortúnio. Mas, ainda assim, mesmo diante da verificação dos danos, por consequência do disparo, por policial, de projétil de borracha, as circunstâncias em que os fatos ocorreram não autorizam, a meu ver, a indenização por responsabilidade imputada ao ente público.

Com efeito, destaque-se, de um lado, que o conjunto dos elementos probatórios dos autos não autoriza afirmar que tenha havido abuso ou excesso na referida conduta policial atrelada ao tal disparo, observando não só a circunstância de indevido bloqueio de tráfego de via pública pelos manifestantes, que insistiam nesta conduta ilícita, a justificar a repressão policial, bem como o tumulto consequente, inclusive com lançamentos de pedras, paus e coco nos policiais, que também justificaram reação policial mais enérgica, com lançamento de bombas de efeito moral e disparos de balas de borracha, para dissipar a manifestação já qualificada, para além de ilícita, como agressiva. (...)

Ora, no caso, o autor, embora não fosse um dos manifestantes (ou um daqueles que diretamente provocou o tumulto ou causou a reação policial), encontrava-se no local, como repórter fotográfico, no meio daquela confusão, ou seja, no tumulto, entre os manifestantes e os policiais, buscando extrair fotografias do que ocorria e, assim, realmente, colocou-se em situação de risco ou de perigo, quiçá inerente à sua profissão. Permanecendo, então, no local do tumulto, dele não se retirando ao tempo em que o conflito tomou proporções agressivas e de risco à integridade física, mantendo-se, então, no meio dele, nada obstante seu único escopo de reportagem fotográfica, o autor colocou-se em quadro no qual se pode afirmar ser dele a culpa exclusiva do lamentável episódio do qual foi vítima.”

Vê-se que foram reconhecidos: (i) a conduta lesiva do agente público; (ii) a ocorrência de um dano que gerou incapacidade parcial e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

permanente; e (iii) o nexo de causalidade entre o dano havido e a conduta do agente.

Porém, a responsabilidade civil do Estado foi afastada porque teria havido culpa exclusiva da vítima pelo ocorrido.

Portanto, importa ao presente caso delimitar o escopo da questão dentro do quadro geral de responsabilidade objetiva do Estado: se é suficiente, para caracterizar a culpa exclusiva da vítima, a permanência em situação de tumulto de jornalista, no exercício da profissão, atingido por ato danoso de agente público.

1.3 A caracterização da culpa exclusiva da vítima no contexto do exercício da atividade de imprensa.

A culpa exclusiva da vítima refere-se ao comportamento de um indivíduo que causa a si próprio um dano, sendo a sua conduta o único fator a ensejar a lesão por ele sofrida. A vítima, por si só, provoca o descalabro, rompendo o liame de causalidade entre o dano e a circunstância alegadamente violadora do direito – consequentemente, exclui-se a responsabilidade do suposto agressor.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na lição de Carlos Roberto Gonçalves, em tal situação, “o causador do dano não passa de um mero instrumento do acidente. Não há liame de causalidade entre o seu ato e o prejuízo da vítima⁵”. Sérgio Cavalieri Filho entende que a expressão tecnicamente mais adequada seria fato exclusivo da vítima, pois a questão “desloca-se para o terreno do nexa causal e não da culpa”⁶.

Relativamente ao Tema em questão, a caracterização de possível culpa exclusiva da vítima há de ser feita à luz das normas constitucionais e internacionais acerca dos direitos de segurança, de reunião sem armas, de informação, e de liberdade de imprensa, bem como a obrigação do Estado em garanti-los.

1.3.1 Do direito à segurança

O direito à segurança está previsto no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal⁷ e em várias normas internacionais, entre elas o art. 3º da

5 GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade Civil. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 849.

6 CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 69.

7 “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Declaração Universal dos Direitos Humanos, segundo o qual *“todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”*⁸.

A segurança tem sido desde sempre uma das funções estatais principais e seu conceito evoluiu bastante com a evolução democrática dos Estados.

O conceito que se utilizava anteriormente preocupava-se unicamente em garantir a ordem como uma expressão da força e supremacia do poder estatal. Atualmente, os Estados democráticos não de promover modelos policiais construídos de acordo com a participação dos cidadãos, sob o entendimento de que sua proteção por parte dos agentes da ordem deve se dar em um marco de respeito à instituição, às leis e aos direitos fundamentais.

A atividade da força pública legitimamente orientada à proteção da segurança cidadã é essencial na obtenção do bem comum em uma sociedade democrática e, ao mesmo tempo, o excesso da autoridade policial torna-se fator de risco para a segurança individual.

8 Assim também o art. 1º da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que estabelece que *“todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa”*; o art. 7º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que prevê que *“toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais”* e o art. 9º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que estabelece que *“todo indivíduo tem direito à liberdade e à segurança de sua pessoa”*, entre vários outros.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Os direitos humanos, como limites ao exercício arbitrário e abusivo de autoridade, constituem um resguardo essencial para a segurança cidadã, ao impedir que as ferramentas legais com as quais os agentes estatais contam para defender a segurança de todos sejam utilizadas para violar direitos.

A força há de ser empregada de forma moderada, proporcional à gravidade da violação identificada e com intensidade necessária ao atendimento do objetivo que deve ser atingido, considerando: (i) os direitos a proteger; (ii) o objetivo legítimo perseguido; e (iii) o risco que enfrentam os agentes policiais.

Tal entendimento é há muito defendido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

“O uso legítimo da força pública implica, entre outros fatores, que esta deve ser tanto necessária quanto proporcional à situação, isto é, que deve ser exercida com moderação e com proporção ao objetivo legítimo que se persiga, assim como tratando de reduzir ao mínimo as lesões pessoais e as perdas de vidas humanas (...). O grau de força exercido pelos funcionários do Estado para que seja considerado adequado aos parâmetros internacionais, não deve ser maior do que o “absolutamente necessário”(…). O Estado não deve utilizar a força de maneira desproporcional nem desmedida contra indivíduos que, ao se encontrarem sob seu controle, não representem uma ameaça, neste caso o uso da força resulta desproporcionado”⁹.

9 CIDH, Relatório sobre a situação das Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos nas Américas, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de março 2006, parágrafo 64.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A atuação estatal há de guiar-se sempre 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 impõe¹⁰.

No exercício regular de suas atribuições, os policiais normalmente atuam com cautela, utilizando-se de força tão somente quando isso se fizer estritamente necessário, pois o dever precípua que lhes incumbe é garantir aos cidadãos segurança e proteção, preservando a integridade física e moral dos administrados¹¹.

10 Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *“como todo ato administrativo, a medida de polícia, ainda que seja discricionária, sempre esbarra em algumas limitações impostas pela lei, quanto à competência e à forma, aos fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto; quanto aos dois últimos, ainda que a Administração disponha de certa dose de discricionariedade, esta deve ser exercida nos limites traçados pela lei. Por isso mesmo, os meios diretos de coação só devem ser utilizados quando não haja outro meio eficaz para alcançar-se o mesmo objetivo, não sendo válidos quando desproporcionais ou excessivos em relação ao interesse tutelado pela lei”*. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, pág. 116).

11 Tal é a previsão do *caput* do art. 144 da Constituição Federal de 1988:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio através dos seguintes órgãos: (...).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nesse sentido são as Recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, publicadas no Relatório Sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos¹²:

“A Comissão, em conformidade com suas competências, e de acordo com o que surge do texto deste relatório, recomenda aos Estados Membros:

(...).

7. Garantir a execução por parte das forças policiais de todas as atividades operacionais que permitam a implementação das funções de prevenção, dissuasão e repressão legítima de atos violentos ou criminosos, como parte da obrigação do Estado de proteger e garantir os direitos humanos comprometidos diretamente na política de segurança cidadã. (...)

9. Implementar planos de modernização e profissionalização das forças policiais. Neste sentido: (...) j. dotar as forças policiais dos equipamentos, meios de força letal e não-letal e da infraestrutura necessária para o cumprimento de seus compromissos institucionais de forma eficaz e eficiente. (...)

11. Adotar medidas de proteção eficazes diante de intervenções de agentes estatais e ações de particulares que ameacem o direito à vida. Isto implica elaborar e colocar em funcionamento planos e programas de prevenção social, comunitária e situacional, dirigidos a enfrentar os fatores que favorecem a reprodução das condutas violentas na sociedade, em particular: (...) (d) programas de tratamento para a violência nos centros de estudo, que incluam capacitação em matéria de resolução pacífica de conflitos; (...) (g) planos de formação e especialização das forças de segurança para a aplicação de meios não violentos em suas ações de prevenção, dissuasão e controle de atos criminosos. (...)

12 CIDH, Relatório Sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, OEA/ Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de dezembro de 2009, p. 102-105.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

14. Com respeito ao direito à integridade pessoal: (...) (c) equipar e capacitar os integrantes das forças policiais para o uso de meios não-letais no caso de intervenções que autorizem a aplicação de níveis de coação física legítima, no marco dos princípios e normas internacionalmente aceitos nesta matéria."

A garantia da segurança por parte do Estado, dentro da moldura dos direitos humanos e fundamentais, harmoniza-se com o respeito aos direitos individuais e a integridade física dos envolvidos, sem submeter indivíduos a sacrifícios desproporcionais.

1.3.2 Do direito de reunião sem armas

O direito de reunião sem armas é constitucionalmente assegurado no inciso XVI do art. 5º da CF, segundo o qual *"todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;"*.

A liberdade de reunião encontra-se consagrada também nos arts. XXI da Declaração Americana e 15 da Convenção Americana, que estabelecem, respectivamente, que *"Toda pessoa tem o direito de se reunir pacificamente com outras, em manifestação pública, ou em assembleia transitória, em relação com seus interesses comuns, de qualquer natureza que sejam"* e *"É*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde, ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas”.

O direito também está reconhecido no art. 20.1 da Declaração Universal e no art. 21 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos¹³.

O controle de abusos do direito à reunião e ao protesto há de ser feito com observância das normas de conduta e da proporcionalidade, respondendo o Estado pelos eventos danosos diretamente causados pelos seus agentes que ultrapassem essas diretrizes.

A Administração pública, na pessoa da autoridade competente para tanto, e comunicada da existência do ato nos moldes constitucionais, tem obrigação de garantir a ordem da reunião, a segurança pública e a integridade física dos cidadãos, respondendo objetivamente pelas

13 Respectivamente:

”Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas”.

”O direito de reunião pacífica é reconhecido. O exercício deste direito só pode ser objeto de restrições impostas em conformidade com a lei e que são necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública, da ordem pública ou para proteger a saúde e a moral públicas ou os direitos e as liberdades de outrem”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

consequências dos atos de seus agentes, em razão de uso desproporcional da força.

Como assevera a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), *“a proteção do direito de reunião comporta não apenas a obrigação do Estado de não interferir em seu exercício, mas sim a obrigação de adotar, em certas circunstâncias, medidas positivas para assegurá-lo, por exemplo, protegendo os participantes de uma manifestação contra violência física por parte de pessoas que possam sustentar opiniões opostas”*¹⁴.

Ao Estado cabe a elaboração de planos e procedimentos operacionais que assegurem e facilitem o direito de reunião. Isso implica várias medidas, como a reorganização do trânsito de pedestres e veículos em determinadas áreas, o acompanhamento próximo de pessoas que participam da reunião ou manifestação e, especialmente, a disponibilização de efetivo profissional devidamente treinado, com *“equipamentos e recursos de comunicação, veículos, meios de defesa pessoal e dissuasão não-letais adequados para intervir nestas circunstâncias. As forças policiais devem receber o treinamento e as ordens precisas para atuar com a certeza de que sua obrigação é proteger os participantes em uma reunião pública ou em uma manifestação ou concentração, na medida em que estes exercem um direito”*¹⁵.

14 CIDH, Relatório Anual 2007, Capítulo IV, parágrafo 259.

15 CIDH, Relatório Sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, OEA/ Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de dezembro de 2009, p. 87.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nesse sentido são as Recomendações da CIDH, publicadas no Relatório Sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos¹⁶:

“Quanto às obrigações do Estado com relação aos direitos à liberdade de reunião e à liberdade de associação:

(b) estabelecer os procedimentos que devem seguir as forças policiais para garantir o exercício do direito de reunião pacífica, mediante medidas operacionais, tais como: o controle do trânsito de pessoas ou veículos; o planejamento das vias de desconcentração ou evacuação dos espaços públicos onde seja desenvolvida a reunião massiva ou a manifestação; e a implementação das medidas de segurança que impeçam que pessoas ou grupos interfiram no desenvolvimento de atividades públicas mediante as quais se faz efetivo este direito;

(c) capacitar de maneira permanente a polícia para participar em operações que tenham como objetivo garantir o exercício do direito de reunião. Do mesmo modo, capacitar e equipar de forma adequada as forças policiais para intervir naquelas reuniões massivas ou manifestações violentas que afetam direitos de terceiros, utilizando meios não violentos para solucionar os conflitos, e caso seja absolutamente necessário, meios físicos de coerção não-letal, dentro das normas e princípios reconhecidos internacionalmente;

(d) restringir a aplicação de sanções penais como consequência de atos relacionados com o exercício de reunião, exclusivamente àqueles casos nos quais seja comprovado que mediante a violência são afetados direitos de terceiras pessoas. Em todo caso, a aplicação de sanções penais deve estar justificada pela necessidade de proteger estes direitos e o interesse geral de uma sociedade democrática;”

16 CIDH, Relatório Sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, OEA/ Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de dezembro de 2009, p. 108.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Observa a Comissão Interamericana em seu recente Relatório Sobre Protesto e Direitos Humanos, no sentido de que a manifestação não perde seu caráter pacífico em razão da isolada ação violenta de alguns manifestantes, que devem ser identificados e contidos¹⁷.

1.3.3 Do direito de informação e das liberdades de expressão e imprensa

O direito à informação e à liberdade de expressão são garantias fundamentais sem as quais fica enfraquecida a participação cidadã e a própria consolidação da democracia. O primeiro diz respeito ao direito individual de comunicar livremente fatos e ao direito difuso de ser deles informado; a segunda, por seu turno, destina-se a tutelar o direito de externar ideias, opiniões, juízos de valor, qualquer manifestação do pensamento.

Tais expressões relacionam-se a uma terceira locução que se tornou tradicional no estudo do tema e que igualmente tem assento constitucional: a liberdade de imprensa. A expressão designa a liberdade reconhecida (na verdade, conquistada ao longo do tempo) aos meios de comunicação (não apenas impressos, como o termo poderia sugerir) de comunicarem fatos e ideias.

17 CIDH, Relatório Sobre Protesto e Direitos Humanos, OEA/ Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19, Doc. 57, setembro de 2019, p. 34.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Como asseguram os incisos IX e XIV do artigo 5º da Constituição Federal, respectivamente, *“é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;”* e *“é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;”*.

Igualmente importante é o artigo 220, *caput* e § 2º, da CF:

*“Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.
§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.”*

O Pacto de San Jose da Costa Rica também assegura, em seu art. 13, que *“Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha”* e *“Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Da mesma forma, o artigo IV da Declaração Americana prevê que *“Toda pessoa tem direito à liberdade de investigação, de opinião e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio”*¹⁸.

A liberdade de expressão e o direito de informação conduzem à presença de jornalistas (que têm o dever de informar), mesmo durante eventos tumultuados.

Conforme prevê o Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros:

Art. 1º. O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros tem como base o direito fundamental do cidadão à informação, que abrange seu o direito de informar, de ser informado e de ter acesso à informação.

Art. 2º. Como o acesso à informação de relevante interesse público é um direito fundamental, os jornalistas não podem admitir que ele seja impedido por nenhum tipo de interesse, razão por que:

I - a divulgação da informação precisa e correta é dever dos meios de comunicação e deve ser cumprida independentemente de sua natureza jurídica - se pública, estatal ou privada - e da linha política de seus proprietários e/ou diretores.

II - a produção e a divulgação da informação devem se pautar pela veracidade dos fatos e ter por finalidade o interesse público;

III - a liberdade de imprensa, direito e pressuposto do exercício do jornalismo, implica compromisso com a responsabilidade social inerente à profissão;

18 O direito à liberdade de expressão também está consagrado no art. 19 da Declaração dos Direitos Humanos, no art. 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e no art. 13 da Convenção sobre os Direitos da Criança.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

IV - a prestação de informações pelas organizações públicas e privadas, incluindo as não-governamentais, é uma obrigação social.

V - a obstrução direta ou indireta à livre divulgação da informação, a aplicação de censura e a indução à autocensura são delitos contra a sociedade, devendo ser denunciadas à comissão de ética competente, garantido o sigilo do denunciante.”¹⁹

O trabalho realizado pela imprensa ao longo da história, cobrindo importantes acontecimentos, promovendo campanhas de conscientização e cidadania, revelando descobertas, auxiliando na investigação de crimes, contribuindo no combate à corrupção, etc., é fundamental ao aprimoramento da democracia.

A divulgação de fatos relacionados com a atuação do Poder Público ganha ainda mais importância em um regime republicano, em que os agentes públicos praticam atos em nome do povo e a ele rendem contas

Conforme reiterada jurisprudência da Corte Suprema, *“a liberdade de imprensa, enquanto projeção das liberdades de comunicação e de manifestação do pensamento, reveste-se de conteúdo abrangente, por compreender, dentre outras prerrogativas relevantes que lhe são inerentes, (a) o direito de informar, (b) o direito de buscar a informação, (c) o direito de opinar e (d) o direito de criticar”* (AI 705630 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 6.abr.2011).

¹⁹ Disponível em: https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/06/04-codigo_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf. Acesso em 26.5.2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Como consectário, o Estado há de se abster de praticar atos que impeçam ou dificultem o exercício de tais liberdades e de garantir os meios necessários para que esse exercício seja real e efetivo.

1.3.4 – Da suposta culpa exclusiva da vítima.

No caso em análise, como já destacado, a questão a ser respondida é se é suficiente, para caracterizar a culpa exclusiva da vítima, a permanência em situação de tumulto de jornalista, no exercício da profissão, atingido por ato danoso de agente público.

À luz das normas constitucionais e internacionais acerca dos direitos e liberdades antes tratados, tem-se que, na hipótese em questão, os elementos apontados são insuficientes para caracterizar culpa exclusiva da vítima.

O jornalista não deu causa ao tumulto, nem dele participou, consoante reconhece o acórdão hostilizado.

Excluir a responsabilidade objetiva do Estado pelo dano causado à vítima – porque seria ela a única culpada pelo ocorrido, em razão de ter se colocado em risco ao optar por permanecer em local de tumulto para realizar cobertura jornalística –, vai de encontro aos direitos e obrigações atrelados ao exercício da profissão de jornalista.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

É insatisfatório o argumento de que, em razão de a manifestação popular ter deixado de ser pacífica, estaria plenamente justificado qualquer uso da força pública, tendo a vítima, apenas por permanecer no local de conflito, assumido o risco do dano, a excluir a responsabilidade do ente público.

Como ressalta a CIDH em seu recente Relatório Sobre Protesto e Direitos Humanos, entre as obrigações do Estado se incluem necessariamente a proteção à vida, à integridade física, à dignidade e outros direitos de todos os envolvidos em protestos sociais. Isso requer, entre outras medidas, a provisão aos agentes de segurança de equipamento adequado de proteção e intervenção e capacitação de acordo com a complexidade das tarefas que devem realizar²⁰.

A Comissão destaca que as autoridades devem prever e dispor das distintas instâncias de diálogo e intercâmbio com os manifestantes antes e durante o desenvolvimento da manifestação. A obrigação de respeitar, proteger e facilitar o direito ao protesto inclui a antecipação de ações que possam causar danos à integridade física das pessoas.²¹

20 CIDH, Relatório Sobre Protesto e Direitos Humanos, OEA/ Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19, Doc. 57, setembro de 2019, p. 41.

21 CIDH, Relatório Sobre Protesto e Direitos Humanos, OEA/ Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19, Doc. 57, setembro de 2019, p. 41-42.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Especificamente quanto ao uso da força policial, como bem assinala a Comissão Interamericana no Relatório em referência, é de se observar os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da absoluta necessidade. As armas letais devem ser usadas em situação de máxima urgência e o uso de armas não letais - como balas de borracha, gases lacrimogêneos, projéteis de descarga elétrica, jatos d'água, balas de plástico e dispositivos sonoros – há de coordenar-se com o controle de sua direção e impacto.

A Comissão ressaltou que já há muitos casos em todo o mundo de danos graves causados pelo mau uso de tais armas, especialmente em casos de munição de borracha disparada a curta distância e em direção à parte superior do corpo do manifestante, gases lacrimogêneos disparados contra as pessoas, gases irritantes usados contra crianças e idosos e descargas elétricas disparadas contra pessoas com problemas cardíacos²².

Como destacado no documento internacional, a manifestação social é um evento essencialmente público e resulta do exercício dos direitos à liberdade de expressão e participação política, entre outros. O amplo acesso à informação, no caso, vai além da prestação de contas devida pelo Estado e o modo como ele conduz o evento, mas também com a necessidade de se

22 CIDH, Relatório Sobre Protesto e Direitos Humanos, OEA/ Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19, Doc. 57, setembro de 2019, p. 47.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

facilitar a canalização, visualização e difusão das ações e discursos dos manifestantes²³.

Dentre as várias Recomendações da CIDH no referido documento, duas destacam-se: (i) os agentes policiais devem ter em conta durante as manifestações que os jornalistas, repórteres, fotógrafos e outros comunicadores cumprem a função de difundir informação – a liberdade de expressão protege o direito de registrar e divulgar qualquer incidente; e (ii) os comunicadores, de forma geral, não devem ser contidos pelo fato de exercerem sua profissão, nem hostilizados ou atacados pelas forças policiais; ao contrário, devem ser protegidos quando forem vítimas de qualquer tipo de violência, não podendo seus equipamentos ou materiais serem retidos ou destruídos.

Vê-se, pois, que a caracterização da existência de culpa exclusiva do jornalista que sofre um dano em manifestação popular tão somente por estar presente no local do fato, em legítimo exercício de sua profissão, vai de encontro aos conteúdos essenciais da liberdade de expressão e de imprensa e dos direitos de reunião sem armas, de informação e de segurança, já que é desejável a divulgação dos atos e informações, como controle social dos eventos, que se conjuga à obrigação do Estado – responsável direto pela

²³ CIDH, Relatório Sobre Protesto e Direitos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 22/19, Doc. 57, setembro de 2019, p. 103.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

conduta de seus agentes – de garantir a todas as pessoas o usufruto desses direitos fundamentais.

Não se trata aqui de assumir postura de responsabilização do Estado com base no risco integral, tornando-o responsável absoluto pelos referidos direitos fundamentais, mas de preservar, como elemento essencial do dever de garantia, a responsabilidade do Estado pelos atos de seus agentes, bem como respeitar o papel de relevo da imprensa como mecanismo de fiscalização social.

Portanto, é inadequado atribuir ao jornalista culpa exclusiva pelo dano, que foi reconhecido como oriundo de conduta de agente público, somente por permanecer realizando a cobertura jornalística da manifestação popular em que ocorreu tumulto.

Em face do exposto, portanto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA 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 fixados os valores a ele devidos a título de reparação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do mesmo tema, sugere a fixação da seguinte tese:

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 pelo 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.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[FRS]