

10/06/2021

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. MARCO AURÉLIO</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</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>

EMENTA. CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PROFISSIONAL DE IMPRENSA FERIDO, EM SITUAÇÃO DE TUMULTO, DURANTE COBERTURA JORNALÍSTICA. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. INOCORRÊNCIA. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

1. O Estado responde civilmente por danos causados a profissional de imprensa ferido pela polícia, durante cobertura jornalística de manifestação popular. A apuração da responsabilidade dá-se na forma da teoria do risco administrativo, pacificamente aceita pela jurisprudência e pela doutrina.

2. Admite-se a invocação da excludente de responsabilidade civil da culpa exclusiva da vítima, nas hipóteses em que em que o profissional de imprensa I - descumpra ostensiva e clara advertência sobre o acesso a áreas delimitadas em que haja grave risco à sua integridade física; ou II - participe do conflito com atos estranhos à atividade de cobertura jornalística.

3. No caso concreto, o Tribunal de origem reconheceu a referida

**RE 1209429 / SP**

excludente de responsabilidade, sem identificar quaisquer destas circunstâncias - mas unicamente pelo fato de o fotógrafo estar presente na manifestação.

4. A atuação dos profissionais de imprensa na apuração de informações relevantes para a sociedade é tutelada pela Constituição, não podendo ser alegada pela afastar a responsabilidade civil do Estado.

5. O pedido de pensão mensal vitalícia merece ser atendido, em face do grave comprometimento do exercício da atividade de fotojornalismo, após ter o autor perdido 90% da visão em um dos olhos. Já o valor fixado a título de indenização pelos danos morais mostra-se alinhado aos parâmetros adotados pela jurisprudência brasileira em casos análogos, não cabendo sua elevação.

6. Recurso Extraordinário a que se dá provimento. Tema 1055, fixada a seguinte tese de repercussão geral: "É objetiva a Responsabilidade Civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido por agentes policiais durante cobertura jornalística, em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes. Cabe a excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima, nas hipóteses em que o profissional de imprensa descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas, em que haja grave risco à sua integridade física".

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, apreciando o tema 1.055 da repercussão geral, acordam em dar provimento ao recurso extraordinário, vencido o Ministro NUNES MARQUES. Em seguida, por maioria, foi fixada a seguinte tese: "É objetiva a Responsabilidade Civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido por agentes policiais durante cobertura jornalística, em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e

**RE 1209429 / SP**

manifestantes. Cabe a excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima, nas hipóteses em que o profissional de imprensa descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas, em que haja grave risco à sua integridade física”, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros MARCO AURÉLIO (Relator), EDSON FACHIN e LUIZ FUX (Presidente).

Brasília, 10 de junho de 2021.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Redator para o Acórdão

24/08/2020

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. MARCO AURÉLIO</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</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

**RE 1209429 / SP**

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

**RE 1209429 / SP**

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

**RE 1209429 / SP**

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 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, 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

**RE 1209429 / SP**

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.

24/08/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

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.

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.

**RE 1209429 / SP**

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

---

1 HESSE, 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

**RE 1209429 / SP**

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, 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

---

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.

**RE 1209429 / SP**

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 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 Civis 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

**RE 1209429 / SP**

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

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.

**RE 1209429 / SP**

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, 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>.

---

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

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.

**RE 1209429 / SP**

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

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”.

---

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 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.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

RECTE.(S) : ALEXANDRO WAGNER OLIVEIRA DA SILVEIRA

ADV.(A/S) : VIRGINIA VERIDIANA BARBOSA GARCIA (155190/SP)

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 (19054/RS)

ADV.(A/S) : LAURA DA CUNHA VARELLA (373981/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO - ABRAJI

ADV.(A/S) : TAÍS BORJA GASPARIAN (74182/SP)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), que conhecia do recurso extraordinário e dava-lhe provimento para, reformando o acórdão recorrido, afastar a culpa exclusiva da vítima e assentar a responsabilidade do Estado pelo dano causado, fixando a seguinte tese (tema 1.055 da repercussão geral): "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", pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falaram: pelo recorrente, a Dra. Virginia Veridiana Barbosa Garcia; pelo recorrido, o Dr. Leonardo Cocchieri Leite Chaves, Procurador do Estado de São Paulo; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI, a Dra. Mônica Filgueiras da Silva Galvão; e, pelo *amicus curiae* Artigo 19 Brasil, a Dra. Laura da Cunha Varella. Plenário, Sessão Virtual de 14.8.2020 a 21.8.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

09/06/2021

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Presidente, pela ordem! Fico muito contente com a colocação de Vossa Excelência, a confirmar que voto proferido na Sessão Virtual, já tornado público no Tribunal, é voto que deve ser considerado no Plenário. Foi o requerimento que fiz.

Vossa Excelência, em vez de me conceder a palavra, que não tinha realmente lugar para falar aos Colegas, concedeu-a ao Vistor. Vejo que meu requerimento será atendido.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Exato! Assim é que consta aqui da nossa papeleta: dar a palavra imediatamente ao eminente Ministro Alexandre de Moraes, que pediu vista, porque Vossa Excelência já havia votado.

09/06/2021

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Sr. Presidente, temos para exame o Tema 1.055 da repercussão geral, assim descrito:

“Responsabilidade civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido, em situação de tumulto, durante cobertura jornalística. “

Cuida-se de Recurso Extraordinário em que se discute a existência de responsabilidade do Estado em indenizar repórter fotográfico ferido durante tumulto envolvendo manifestantes e policiais, considerada a liberdade de exercício da profissão de jornalista à luz dos artigos 1º, incisos II e III; 5º, *caput* e incisos IX e XIV; 37, § 6º; e 220, *caput* e § 2º, da Constituição Federal.

Na origem, trata-se de Ação de Indenização por perdas e danos promovida por Alexandro Wagner Oliveira da Silveira em face do Estado de São Paulo.

O autor da ação relata que, na condição de repórter fotográfico da Empresa Folha da Manhã, desempenhava seu trabalho na cobertura da manifestação de servidores públicos organizada pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOSP, em 18 de maio de 2003, na Avenida Paulista, em frente ao Museu de Arte de São Paulo – MASP.

Na ocasião, foi atingido no olho esquerdo, provavelmente por “bala de borracha” ou “estilhaços de bomba de gás lacrimogêneo”, disparada por agente público de segurança, durante intervenção policial a fim de que os manifestantes desobstruíssem a via, indevidamente ocupada.

Alega que, em razão da “desastrosa” e “incompetente” atuação dos agentes de segurança pública do Estado, perdeu 90% de sua visão, o que o impossibilita permanentemente de exercer sua profissão de repórter

**RE 1209429 / SP**

fotográfico, acarretando perda permanente da capacidade laborativa, visto que a cegueira acometida é irreversível.

Sustenta que a responsabilidade civil do Estado quanto à situação narrada é objetiva e requer indenização por (fls. 21/22, Doc. 1):

“a) danos materiais decorrentes da invalidez permanente causada ao autor, consistente em pensão vitalícia mensal a ser paga a partir da data do evento, no valor de R\$ 1.783,00 (um mil, setecentos e oitenta e três reais), a ser corrigido pela variação do salário mínimo também a partir da data do evento;

b) danos materiais consistentes no reembolso de todas as despesa médico-hospitalares, incluindo medicação, sejam as passadas ou futuras, a serem apuradas em liquidação de sentença;

c) danos morais no valor equivalente a 2.000 salários mínimos;

d) danos estéticos a serem apurados em perícia;

e) juros de mora computados a partir do evento danoso.”

Em contestação, o Estado de São Paulo alegou o seguinte:

I - ausência de comprovação do dano;

II - culpa exclusiva da vítima;

III - os agentes públicos agiram estritamente nos termos da lei, em defesa da incolumidade pública, mediante emprego dos meios moderados e necessários para conter os atos de violência; inexistência denexo de causalidade ante a ausência de atuação estatal (considerando que o ato lesivo pode ter sido praticado por terceiros);

IV - os danos estéticos requeridos se englobam nos danos morais;

V - o valor do dano moral requerido é exorbitante;

VI - ausência de comprovação da incapacidade laborativa;

VII - os juros devem correr apenas da citação.

Por fim, requer a total improcedência da ação, ou o acolhimento dos

**RE 1209429 / SP**

argumentos defensivos subsidiários.

Após análise do conteúdo probatório apresentado pelas partes, incluindo provas pericial, documental e testemunhal, o juízo de primeiro grau reconheceu a existência de dano e nexo de causalidade, aptos a ensejar a responsabilidade objetiva do Estado de indenizar o autor, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, e proferiu sentença (fls. 66/72, Doc. 5) julgando parcialmente procedente o pedido autoral, para condenar o Estado de São Paulo ao pagamento de indenização por danos materiais, no valor a ser apurado em liquidação, e por danos morais e estéticos no montante equivalente a 100 salários-mínimos vigentes à época da liquidação.

Em face da referida sentença, o Estado de São Paulo apresentou recurso de apelação no qual reforçou sua tese de que não houve nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo autor e a conduta de agente policial do estado, tendo em vista que não ficou provado, com precisão, o que causou a lesão ao autor. Sustenta que a lesão pode ter sido causada por objetos arremessados pelos manifestantes, dado que, no momento da lesão, o autor se encontrava entre os manifestantes e os policiais. Requer a improcedência do pedido, e, subsidiariamente, a redução do valor da indenização e dos honorários sucumbenciais, alegando, neste caso, culpa concorrente da parte autora. Por fim, aduz que o caráter punitivo da indenização por danos morais não se aplica em face do Poder Público.

A parte autora também recorreu da sentença, para requerer a total procedência do pedido inicial, inclusive a condenação do Estado de São Paulo ao pagamento da pensão vitalícia no valor de R\$ 1.783,00 (um mil setecentos e oitenta e três reais) mensais; a majoração da indenização por danos morais para dois mil salários-mínimos; e a condenação por danos estéticos a serem apurados em perícia. Sustenta, em suma, ausência de culpa exclusiva ou concorrente da vítima, capaz de atenuar a responsabilidade objetiva do Estado, e reforça os argumentos da petição

**RE 1209429 / SP**

inicial, com trechos colhidos das provas testemunhais e pericial.

Ambos os apelantes apresentaram as respectivas contrarrazões.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, não obstante tenha reconhecido a ocorrência da conduta do Poder Público, do dano e do nexo de causalidade, deu provimento à apelação do Estado e à remessa oficial e desproveu o recurso voluntário do autor, ao fundamento de que houve culpa exclusiva da vítima. A propósito, veja-se a ementa do acórdão (fl. 93, Doc. 6):

“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 deslocamento de retina e seqüela incapacitante, parcial e permanentemente, 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 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.

Opostos embargos de declaração pela parte autora, para fins de

**RE 1209429 / SP**

prequestionamento e sanar omissões, foram rejeitados pela Corte local (fl. 57, Doc. 7).

O autor da ação interpôs, simultaneamente, Recurso Especial (fls. 62/99, Doc. 7) e Extraordinário (fls. 101-111, Doc. 7, a fls. 1/24, Doc. 8).

No apelo extremo, com fundamento no artigo 102, III, 'a', da Constituição Federal, a parte recorrente alega ter o acórdão recorrido violado o disposto no artigo 37, § 6º, da Carta Magna, ao dar provimento à apelação do Estado para julgar improcedentes os pedidos indenizatórios do autor, não obstante tenha reconhecido o preenchimento dos requisitos para a responsabilização civil do Estado: conduta do ente público, dano e nexo de causalidade.

Sustenta, em suma, que não há que se falar em culpa exclusiva da vítima, pelo simples fato de estar atuando pacificamente, no exercício de sua profissão, na cobertura jornalística de manifestação de servidores públicos.

Aduz que a premissa adotada pelo Tribunal de origem, "além de validar a atitude truculenta e arbitrária da polícia, impõe uma censura implícita à atividade jornalística, na medida em que avaliza o entendimento de que qualquer jornalista a trabalho, em cobertura jornalística de qualquer ato ou manifestação pública, assume o risco de ser atingido por arma não letal ou de fogo de uso de agente policial, sem que se tenha qualquer responsabilização pelo Estado." (fls. 21/22, Doc. 8).

Argumenta, ainda, que o "acórdão recorrido viola, de forma flagrante, os artigos constitucionais supracitados (art. 1º, II e III, 5º, *caput* IX e XIV, e 220, *caput* e § 2º, da Constituição Federal) incidindo num verdadeiro contrassenso, na medida em que vai de encontro não só a fundamentos básicos do Estado Democrático de Direito, a saber: a cidadania e a dignidade da pessoa humana, como ainda, às mais básicas liberdades constitucionais: o direito à vida, à liberdade, à segurança e ao livre exercício da atividade de imprensa, que não pode sofrer censura, e ao direito constitucional de informar e ser informado, o que, por óbvio, não se pode admitir." (fl.22, Doc. 8).

**RE 1209429 / SP**

Em contrarrazões (fls. 33/38, Doc. 8), o Estado de São Paulo alega que o recurso extraordinário não preenche os requisitos legais de admissibilidade. Sustenta, em suma, ausência de repercussão geral da matéria; ausência de ofensa à Constituição Federal; e que a pretensão recursal consiste na reapreciação das provas, incabível na via extraordinária. Ao final, requer o não conhecimento do recurso e, caso conhecido, seja desprovido.

O Recurso Extraordinário foi inadmitido pelo Tribunal de origem, considerando que “os argumentos expendidos não são suficientes para infirmar as conclusões do v. acórdão combatido que contém fundamentação adequada para lhe dar respaldo, tampouco ficando evidenciado o suposto maltrato à norma constitucional enunciada.” (fl. 42, Doc. 8).

A parte recorrente apresentou agravo em face da decisão que inadmitiu o apelo extremo (fls. 48-85, Doc. 8). Sustenta, em suma: ausência de fundamentação adequada da decisão agravada e usurpação da competência desta SUPREMA CORTE, ao adentrar na análise do mérito recursal. Por fim, reitera a argumentação exposta no recurso extraordinário.

Por sua vez, o Estado de São Paulo apresentou contraminuta ao agravo na qual requereu a manutenção da decisão agravada na íntegra (fls. 32-34, Doc. 9).

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial com Agravo, interposto pela parte autora, reconheceu a natureza constitucional da matéria ora debatida em acórdão que recebeu a seguinte ementa (fl. 95, Doc. 9):

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO.  
VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC/1973. INOCORRÊNCIA.  
RESPONSABILIDADE CIVIL. ENFOQUE CONSTITUCIONAL.

**RE 1209429 / SP**

CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. NECESSIDADE DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7 DO STJ.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. Inexiste violação do art. 535, II, do CPC/1973 quando o Tribunal de origem enfrenta os vícios alegados nos embargos de declaração e emite pronunciamento fundamentado, ainda que contrário à pretensão da recorrente.

3. Tendo o Tribunal de origem examinado a questão pertinente à responsabilidade civil sob o viés eminentemente constitucional, evidencia-se a inviabilidade de análise do apelo nobre, sob pena de usurpação da competência da Suprema Corte.

4. É inviável, em sede de recurso especial, o reexame de matéria fático-probatória, nos termos da Súmula 7 do STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial."

5. Hipótese em que o Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas da causa, reconheceu a existência de culpa exclusiva da vítima.

6. Agravo interno desprovido."

Inicialmente, o ilustre Min. MARCO AURÉLIO, Relator, negou provimento ao recurso extraordinário, aos argumentos de que o autor pretende em suas razões recursais a reapreciação de fatos e provas, bem como ausente o necessário prequestionamento da matéria, aplicando os óbices das Súmulas 279, 282 e 356/STF (Doc. 11).

Irresignada, a parte recorrente apresentou agravo regimental (Doc. 13), em face do qual o ilustre Ministro Relator reconsiderou a decisão anterior e determinou o regular trâmite do recurso extraordinário, bem

**RE 1209429 / SP**

como sua inclusão em pauta no Plenário Eletrônico, para fins de análise da repercussão geral da matéria debatida nos autos (Doc. 20).

Em julgamento datado de 20 de junho de 2019, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu a existência de repercussão geral da matéria, fixando o Tema 1.055 da repercussão geral. Eis a ementa do julgado (fl. 1, Doc. 25):

“REPÓRTER – EXERCÍCIO PROFISSIONAL – TUMULTO – COBERTURA JORNALÍSTICA – ATUAÇÃO POLICIAL – DANOS – REPARAÇÃO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ADEQUAÇÃO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral controversia alusiva à responsabilidade civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido, em situação de tumulto, durante cobertura jornalística.” (Tribunal Pleno – meio eletrônico, DJe de 26/09/2019)

Considerando a relevância da matéria, a União requereu seu ingresso na condição de *amicus curiae* (Doc. 22), o que foi devidamente acolhido pelo eminente Ministro Relator (Doc. 28).

A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI (Doc. 29), bem como a Associação Artigo 19 Brasil (Doc. 51) também solicitaram a participação na condição de *amicus curiae*, o que foi igualmente acolhido pelo Ministro MARCO AURÉLIO, relator, (Docs. 55 e 56, respectivamente).

Manifestou-se a Procuradoria-Geral da República pelo provimento do recurso extraordinário, em parecer cuja ementa recebeu o seguinte cabeçalho (fl. 1, Doc. 46):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.055.

**RE 1209429 / SP**

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.”

Eis a tese proposta pela Procuradoria-Geral da República para o tema em apreço (fl. 29, Doc. 46):

“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.”

Iniciada a votação, o ilustre relator, Ministro MARCO AURÉLIO, apresentou seu voto pelo provimento do recurso extraordinário, com proposta de fixação da seguinte tese para o Tema 1.055 da repercussão geral:

“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”.

Pedi vista para analisar melhor os autos em 14 de agosto de 2020, tendo-a devolvido em 12 de novembro do mesmo ano de 2020. Trata-se de vista, não de destaque. Exatamente por isso, devolvo a vista, como fiz, com menos de três meses após tê-la solicitado.

É o que cumpria relatar.

**RE 1209429 / SP**

Senhor Presidente, temos para análise Recurso Extraordinário em que se discute, à luz do disposto nos artigos 1º, incisos II e III; 5º, *caput* e incisos IX e XIV; 37, § 6º; e 220, *caput* e § 2º, da Constituição Federal, a responsabilidade civil do Estado, bem como a existência, ou não, de culpa exclusiva de profissional da imprensa, ferido durante a cobertura de manifestação em que houve tumulto e conflito entre policiais e manifestantes.

Por oportuno, cito os dispositivos constitucionais indicados pela parte recorrente:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;”

“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:

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;”

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

**RE 1209429 / SP**

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 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. “

“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.”

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PREVISTA NO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO**

A respeito da matéria, mais precisamente no que se refere ao disposto no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal, há muito já destaquei que o Estado, no exercício de suas funções típicas, por vezes causa danos ou prejuízos aos indivíduos, gerando a obrigação de reparação patrimonial. Assim, enquanto sujeito de direito que é, o Estado deve submeter-se à responsabilidade civil, prevendo a Constituição Federal que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão por danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável em casos de comprovado dolo ou culpa. Neste contexto, os requisitos configuradores da responsabilidade civil do Estado são: ocorrência do dano, nexa causal entre o *eventus damni* e a ação ou omissão do agente público, a oficialidade da conduta lesiva e a inexistência de causa excludente da responsabilidade civil do Estado - força maior, caso fortuito, ou comprovada culpa exclusiva da vítima (*Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013).

**RE 1209429 / SP**

Quanto aos requisitos necessários para configuração da responsabilidade civil objetiva do estado, conforme disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, assim já se manifestou esta SUPREMA CORTE:

“CONSTITUCIONAL. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. C.F., 1967, art. 107. C.F./88, art. 37, par-6. I.A responsabilidade civil do Estado, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, que admite pesquisa em torno da culpa do particular, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade estatal, ocorre, em síntese, diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa. A consideração no sentido da licitude da ação administrativa é irrelevante, pois o que interessa, é isto: sofrendo o particular um prejuízo, em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, é devida a indenização, que se assenta no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais” (RE 113.587, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 3/4/1992).

Também a doutrina é pacífica a respeito dos requisitos para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado. Além dos eminentes autores citados pela Procuradoria-Geral da República, indico a doutrina de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, ANDRÉ RAMOS TAVARES e de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO. Deste último, cito o seguinte:

“A marca característica da responsabilidade objetiva é a desnecessidade de o lesado pela conduta estatal provar a existência da culpa do agente ou do serviço. O fator culpa, então, fica desconsiderado como pressuposto da responsabilidade objetiva.

Para configurar-se esse tipo de responsabilidade, bastam três pressupostos. O primeiro deles é a ocorrência do fato administrativo, assim considerado como qualquer forma de

**RE 1209429 / SP**

conduta, comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva, atribuída ao Poder Público. Ainda que o agente estatal atue fora de suas funções, mas a pretexto de exercê-las, o fato é tido como administrativo, no mínimo pela má escolha do agente (culpa *in eligendo*) ou pela má fiscalização de sua conduta (culpa *in vigilando*).

O segundo pressuposto é o dano. Já vimos que não há falar em responsabilidade civil sem que a conduta haja provocado um dano. Não importa a natureza do dano: tanto é indenizável o dano patrimonial como o dano moral. Logicamente, se o dito lesado não prova que a conduta estatal lhe causou prejuízo, nenhuma reparação terá a postular.

O último pressuposto é o nexo causal (ou relação de causalidade) entre o fato administrativo e o dano. Significa dizer que ao lesado cabe apenas demonstrar que o prejuízo sofrido se originou da conduta estatal, sem qualquer consideração sobre o dolo ou a culpa.<sup>32</sup> Se o dano decorre de fato que, de modo algum, pode ser imputado à Administração, não se poderá imputar responsabilidade civil a esta; inexistindo o fato administrativo, não haverá, por consequência, o nexo causal.<sup>33</sup> Essa é a razão por que não se pode responsabilizar o Estado por todos os danos sofridos pelos indivíduos, principalmente quando decorre de fato de terceiro ou de ação da própria vítima.” ( *Manual de Direito Administrativo*. -33 Ed. - São Paulo: Atlas, 2019)

Pela teoria do risco administrativo, **consagrada em nosso ordenamento jurídico como fundamento da responsabilidade civil objetiva do Estado (art. 37, §6º, CF/1988)**, a coletividade deve ressarcir eventuais prejuízos causados a terceiros com a atividade administrativa.

Cenário diverso se configura na teoria do risco integral, segundo a qual o Poder Público responde objetivamente pelos danos, mas não lhe é concedida a possibilidade de apresentar qualquer excludente da relação de causalidade entre a conduta e o dano. De acordo com doutrina

**RE 1209429 / SP**

majoritária, a teoria do risco integral foi adotada pela Constituição apenas no caso de danos nucleares, segundo o art. 21, XXIII, *d*.

**Pela teoria do risco administrativo, predominante em nosso ordenamento jurídico, a responsabilidade objetiva do Estado poderá ser afastada nas seguintes hipóteses: (a) fato exclusivo da vítima; (b) fato de terceiro; e (c) caso fortuito ou força maior.**

Sabemos que o § 6º do art. 37 da Constituição Federal consagrou a responsabilidade objetiva do Poder Público, mas a responsabilidade objetiva a partir não do risco integral. O § 6º do art. 37 exige alguns requisitos e prevê algumas excludentes. É um grande avanço, um avanço importantíssimo, porque o Estado, no exercício das suas funções típicas, sempre que cause danos ou prejuízos aos indivíduos, como ocorreu no presente caso, um dano gravíssimo, isso gera reparação, a obrigação de reparação.

O Estado deve se submeter à responsabilidade civil, que não necessita discutir se o Estado agiu com dolo ou culpa. Exatamente por isso o avanço da Constituição de 88 em estabelecer, no § 6º do art. 37, a responsabilidade objetiva, de forma que, desde que estejam presentes e configurados a ocorrência do dano, o nexo causal entre o evento danoso e a ação ou omissão do agente público, a oficialidade da conduta lesiva e - aqui, importantíssimo para o presente caso - a inexistência de causa excludente da responsabilidade civil - força maior, caso fortuito ou comprovada culpa exclusiva da vítima -, desde que ocorram os requisitos e inexistam causas excludentes, é dever do Estado indenizar.

Pois bem, Senhor Presidente, verifica-se que, a respeito da responsabilidade civil objetiva do Estado e dos requisitos necessários para sua caracterização, há razoável consenso na Doutrina e na jurisprudência desta SUPREMA CORTE, de maneira que cabe apenas analisar a sua aplicabilidade no caso concreto.

**RE 1209429 / SP**

## **A HIPÓTESE DOS AUTOS**

A propósito, foram os seguintes os fundamentos do acórdão recorrido (fls. 95-99, Doc. 6):

“O autor, ora apelante, Alexandro Wagner Oliveira da Silveira, deduziu pretensão indenizatória por danos materiais e danos morais contra a Fazenda do Estado de São Paulo, por ferimento, perda da visão e incapacidade para o trabalho, que imputa à conduta policial, por excesso na repressão de manifestação de greve, da qual terminou vítima.

É fato certo e bem comprovado nos autos que no dia 18/05/2003, houve manifestação de greve nesta Capital, na Avenida Paulista, em frente ao MASP, a qual se realizava com interrupção de apenas uma das vias de direção daquela via pública, mas, em determinado momento, diversos manifestantes resolveram parar a via oposta de direção, interrompendo o tráfego de veículos deste outro lado, e, então, a tropa de choque da Polícia Militar interveio, para desobstruir aquela pista, e, assim, ocorreu o triste tumulto: de um lado, manifestantes atirando pedras, paus e coco nos policiais, e de outro, os policiais agindo com uso de cacete, bombas de efeito moral e disparo de balas de borracha (fls. 12/36, 41, 47, 161/164, 264/267).

Certo ainda, que o autor, que se encontrava no local, trabalhando como repórter fotográfico, em cobertura jornalística, terminou ferido por agente contundente, na região do olho esquerdo, e daí, houve hemorragia vítrea e deslocamento de retina, que resultou em limitação visual (para além daquela que ele já tinha no olho direito, por causa endógena e congênita) ou baixa visão, sequela esta, portanto, incapacitante, de modo parcial e permanente, para exercer funções que necessitem de referência de visão normal (fls. 37/38, 208/216, 245/250, 264/267).

(...)

Assim, dou-me por convencido de ser a bala de borracha

**RE 1209429 / SP**

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.”

Não há dúvida aqui de que houve o dano. O dano está comprovado,

**RE 1209429 / SP**

há laudos médicos comprovando-o. Um dano gravíssimo, a perda de mais de 90% da visão, e aqui mais grave ainda, se é que seria possível afirmar isso, porque afeta a atividade laborativa da vítima, que era repórter fotográfico. Realmente, um dano gravíssimo.

Não há também nenhuma dúvida do nexo causal do evento danoso e a ação ou omissão do agente público. Por que isso? Não é, no recurso extraordinário, o momento de reanalisar as provas, mas o próprio Tribunal de Justiça de São Paulo, em acórdão, em que pese ter revisto a decisão de primeira instância que julgou parcialmente procedente, a qual foi em relação à indenização, não em relação aos fatos, o próprio Tribunal de Justiça de São Paulo, em que pese ter reformado a decisão para negar o direito à indenização, reconheceu o nexo causal entre o evento danoso e a ação ou a omissão.

Reconheceu que a vítima estava realizando uma cobertura jornalística, que, em um determinado momento, houve o tumulto, a Polícia reagiu, ou agiu, para solucionar o tumulto usando gás lacrimogêneo e munição não-letal, popularmente conhecida como "bala de borracha", e que, em virtude disso, a bala de borracha ou o estilhaço das bombas de gás lacrimogêneo teria causado a lesão à vítima. Então, há esse reconhecimento. A prova dos autos levou tanto a primeira instância quanto a segunda instância a reconhecerem que há nexo causal entre o evento danoso e a ação ou omissão do agente público.

Também não há nenhuma dúvida quanto à oficialidade da conduta lesiva. A Polícia Militar atuava lá como braço armado do Estado.

Enfim, da leitura dos trechos supracitados, percebe-se que ficou comprovado o preenchimento de todos os requisitos ensejadores da responsabilidade civil do Estado: a conduta do poder público, o dano e o nexo de causalidade.

Entretanto, o Tribunal de Justiça apontou a existência de uma causa excludente da responsabilidade civil do Estado. Apontou, aqui, a existência de culpa exclusiva da vítima. Então, dentro da teoria do risco administrativo adotada pela Constituição Federal - do risco objetivo, mas não do risco integral, do risco administrativo -, o Tribunal de Justiça,

**RE 1209429 / SP**

reconhecendo todos os requisitos necessários para a caracterização da responsabilidade objetiva do Estado, a afastou em virtude do reconhecimento da culpa exclusiva da vítima.

Portanto, compete a esta SUPREMA CORTE analisar apenas a excludente de responsabilidade.

**CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA**

Entendo que, no caso em apreço, **não há que se falar na culpa exclusiva da vítima**, reconhecida pelo TJ-SP: *“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”*.

Não me parece ter acertado aqui, com o devido respeito, o Tribunal de Justiça de São Paulo, porque não há nada no próprio acórdão - e não se trata aqui de reavivar, de revolver as provas, é o que o próprio acórdão entendeu -, não há nada que aponte culpa exclusiva da vítima.

É preciso ter em mente que, da mesma forma que a polícia militar estava atuando no exercício de sua atribuição constitucional, prevista no art. 144 da Lei Maior, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, também os jornalistas ali presentes estavam atuando no exercício de sua função e no cumprimento do direito-dever constitucional de informar.

A vítima estava no local exercendo a sua profissão de repórter fotográfico; a vítima foi surpreendida, assim como os demais, com a ocorrência do tumulto; a vítima não estava em um local de acesso proibido, estava no local da manifestação; a vítima não invadiu um local que anteriormente, por exemplo, a polícia tivesse barrado. Não! A vítima estava realizando, dentro do exercício da sua profissão, sua atividade jornalística. E tudo isso é narrado no acórdão ora recorrido.

**RE 1209429 / SP**

No legítimo exercício da sua profissão jornalística, a vítima foi atingida ou por uma bala de borracha, ou por estilhaços da bomba de gás lacrimogêneo e perdeu 90% da visão.

Como não é necessário analisar dolo ou culpa do Estado, porque os elementos caracterizadores da responsabilidade objetiva já foram analisados e indicados pelo acórdão recorrido, ficaríamos somente na questão da culpa exclusiva da vítima.

Qual a culpa exclusiva da vítima, se ela estava tão somente realizando a sua atividade profissional? Não é razoável se exigir dos profissionais de imprensa que abandonem a cobertura de manifestações públicas em que haja conflito entre a polícia e os manifestantes. Vejam, isso acabaria propiciando notícias incompletas, imprecisas, equivocadas. Há um risco? Há. Mas também há um risco maior se o Poder Judiciário entender que as coberturas jornalísticas não teriam nenhuma proteção, em termos indenizatórios, se continuassem a realizar cobertura de manifestações públicas que eventualmente gerem conflitos.

Em consequência disso, seria violado o direito da sociedade à informação integral e correta.

Não é aceitável, a meu ver, excluir a responsabilidade civil objetiva do Estado caso um desses profissionais, que esteja legitimamente exercendo as suas funções de jornalista, seja ferido em decorrência da atuação policial. Não se pode dizer que só isso é culpa exclusiva da vítima. O que o acórdão recorrido concluiu, é que o fato de estar no local realizando a cobertura jornalística - só isso - é culpa exclusiva da vítima. Ora, não é possível isso. Não há culpa exclusiva da vítima nessas circunstâncias, porque está exercendo um legítimo direito da sua profissão.

Várias vezes esta Suprema Corte já afirmou e reafirmou que não existe democracia, não existe participação política, não existe a livre participação política, se as liberdades de reunião, de expressão e de imprensa forem ceifadas, anuladas ou ameaçadas.

**RE 1209429 / SP**

As liberdades de reunião, de associação, de expressão, a liberdade de imprensa, todas essas liberdades constituem condições absolutamente essenciais ao pluralismo de ideias, que é um valor estruturante para o funcionamento do sistema democrático.

Não é possível, pela Constituição, que nem a legislação, nem o Poder Executivo - entendo eu -, nem o Poder Judiciário estabeleçam mecanismos que, como disse anteriormente, anulem, restrinjam, ameacem o livre exercício da liberdade de imprensa.

Em tempos atuais, em que a desinformação se estabelece de forma generalizada na sociedade, em virtude da divulgação de notícias descompromissadas e por muitas vezes intencionalmente falsas por meio das redes sociais, faz-se necessário reforçar o compromisso do Estado Brasileiro, em sua condição de Estado Democrático de Direito, com os princípios constitucionais da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa, sobretudo com o jornalismo profissional, o qual deve cumprir o seu direito-dever de informar, nos termos do Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros da Federação Nacional dos Jornalistas, do qual transcrevo o seguinte trecho:

“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

**RE 1209429 / SP**

público;

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

Ainda a respeito da importância da atuação do jornalismo profissional quanto ao direito constitucional à liberdade de expressão e de informação, por oportuno, cito o seguinte trecho do acórdão proferido por esta SUPERMA CORTE no julgamento do RE 511.961:

“O jornalismo é uma profissão diferenciada por sua estreita vinculação ao pleno exercício das liberdades de expressão e de informação. O jornalismo é a própria manifestação e difusão do pensamento e da informação de forma contínua, profissional e remunerada. Os jornalistas são aquelas pessoas que se dedicam profissionalmente ao exercício pleno da liberdade de expressão. O jornalismo e a liberdade de expressão, portanto, são atividades que estão imbricadas por sua própria natureza e não podem ser pensadas e tratadas de forma separada. Isso implica, logicamente, que a interpretação do art. 5º, inciso XIII, da Constituição, na hipótese da profissão de jornalista, se faça, impreterivelmente, em conjunto com os preceitos do art. 5º, incisos IV, IX, XIV, e do art. 220 da Constituição, que asseguram as liberdades de expressão, de informação e de comunicação em geral.” (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 13/11/2009)

Nos termos do art. 220, § 1º, da Constituição Federal temos que nenhuma lei poderá constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística, de modo que tampouco é permitido ao Poder Judiciário criar situações que possam dificultar, desestimular ou obstar o livre exercício profissional dos jornalistas, razão pela qual entendo que o acórdão recorrido merece ser reformado.

No mesmo sentido, é o parecer da Procuradoria-Geral da República,

**RE 1209429 / SP**

do qual transcrevo o seguinte trecho (fls. 24-28, Doc. 46):

“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.

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 realizar<sup>20</sup>.

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

**RE 1209429 / SP**

direito ao protesto inclui a antecipação de ações que possam causar danos à integridade física das pessoas.<sup>21</sup>

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 cardíacos<sup>22</sup>.

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 facilitar a canalização, visualização e difusão das ações e discursos dos manifestantes<sup>23</sup>.

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

**RE 1209429 / SP**

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 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.”

Ora, se a Suprema Corte vier a reconhecer que um jornalista que esteja, de forma legítima, realizando uma cobertura de uma manifestação social, política, exercício de direito de reunião, e que venha a ser ferido por atuação do Estado tão somente por estar exercendo sua profissão não tem direito à indenização, porque trata-se de culpa exclusiva da vítima, estaríamos cerceando o próprio exercício da liberdade de imprensa e, *lato sensu*, da própria liberdade de expressão.

A caracterização da existência de culpa exclusiva do jornalista pede muito mais, a meu ver, do que simplesmente indicar que "ora, ele estava

**RE 1209429 / SP**

na manifestação, estava no meio dos manifestantes, fazendo o seu trabalho, quando o tumulto ocorreu". Então, é culpa exclusiva da vítima. Obviamente que não, obviamente, a meu ver, que não.

Não se trata aqui - é a observação que faço, já indo para conclusão -, Presidente, de assumir postura de responsabilização do Estado com base no risco integral, não é isso. Por exemplo, se o acesso à área já estivesse proibido para qualquer manifestante ou qualquer jornalista, e, eventualmente, o jornalista ou qualquer outra pessoa tivesse desrespeitado isso, aí sim, por sua culpa exclusiva colocou-se em risco, mas não é disso que se trata na presente hipótese. Aqui ele estava tão somente exercendo, de formal absolutamente legítima, a sua profissão de jornalista.

Então, entendo não ser adequado atribuir ao jornalista culpa exclusiva pelo dano que foi reconhecido como oriundo da conduta do agente público somente por permanecer realizando a cobertura jornalística de manifestação popular no momento em que ocorreu o tumulto. E diria eu: mesmo que ele não quisesse continuar na hora que ocorreu o tumulto, ele não teria para onde ir. Aqui eu não diria nem que houve culpa recíproca. Aqui não houve nenhuma culpa do jornalista, quanto mais culpa exclusiva.

**DIVERGÊNCIA SOBRE A TESE DE JULGAMENTO**

No mérito do recurso extraordinário, acompanho integralmente o eminente Ministro-Relator dando provimento ao recurso. Faço tão somente algumas observações em relação à tese para uma reflexão do Plenário. A tese fixada pelo ilustre Relator é:

*“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”.*

Ora, Senhor Presidente, a referida tese, nos termos em que proposta

**RE 1209429 / SP**

pelo Eminente Relator, induz a uma interpretação de que, **em hipótese alguma**, poderá ser considerada a culpa exclusiva da vítima, quando se tratar de profissional da imprensa ferido em cobertura jornalística de manifestações pública.

Não se pode asseverar que a mera presença do profissional da imprensa na cobertura de manifestação pública, em que ocorre conflito entre manifestantes e policiais, seja sempre suficiente para afastar a culpa exclusiva da vítima, como no caso dos autos.

Não devem ser descartadas situações em que o profissional insista em atuar em áreas delimitadas, nas quais o acesso é ostensivamente interdito, em razão da intensidade e da periculosidade do choque entre os agentes públicos e os manifestantes. Ou, então, de que tome partido destes e também invista contra a polícia.

Parece-me - posso estar equivocado na minha interpretação - que, a prevalecer a proposta de tese do Ilustre Relator, acabaríamos reconhecendo a teoria do risco integral: todas as vezes, independentemente da análise dos fatos, não há culpa exclusiva do profissional de imprensa. Não foi isso que ocorreu na hipótese, aqui realmente não houve culpa exclusiva.

A Constituição, no § 6º do art. 37, permite o afastamento da responsabilidade objetiva no caso de culpa exclusiva da vítima. Foi o exemplo que eu dei: o local onde está ocorrendo um tumulto já está vedado ao acesso da imprensa, exatamente para evitar que alguém possa ser ferido, e esse jornalista, suposto jornalista, invade, e se coloca exclusivamente em risco. Então, nesse caso é um caso diverso da hipótese.

Então, Presidente, somente em relação à tese, parece que devemos restringir no tocante à responsabilidade com base no risco administrativo. Com todas as vênias, na tese, eu proponho o seguinte:

É objetiva a responsabilidade civil do Estado em relação a

**RE 1209429 / SP**

profissional de imprensa ferido por agentes públicos durante cobertura jornalística em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes.

Cabe a excludente da responsabilidade de culpa exclusiva da vítima nas ocasiões em que o profissional de imprensa:

1 - Descumpra ostensiva e clara advertência sobre o acesso a áreas delimitadas em que haja grave risco à sua integridade física; ou

2 - Participe do conflito com atos estranhos à atividade de cobertura jornalística.

Dirirjo, portanto, da conclusão do Ilustre Relator, de que a inexistência de culpa exclusiva da vítima é sempre presumida; tal aspecto deve ser analisado caso a caso.

### **INDENIZAÇÃO**

Afastada a culpa exclusiva da vítima, restauram-se as conclusões da sentença, que condenou o Estado de São Paulo “ao pagamento de danos materiais comprovados a título de reembolso de todas as despesas médico-hospitalares, incluindo medicação, a serem apuradas em liquidação de sentença (...), e ao pagamento do valor equivalente a 100 salários mínimos vigentes na data da liquidação da sentença, a título de danos morais e estéticos” (doc. 5, fl. 72).

O autor recorreu da sentença, relativamente a dois pedidos rejeitados pelo Juízo de 1º grau:

- pensão vitalícia pela incapacidade laboral causada; e

- majoração dos danos morais, para 2.000 salários mínimos.

Tais pedidos foram reiterados no RE, razão pela qual passo a analisá-los.

**RE 1209429 / SP**

Ao indeferir o pedido de pensão vitalícia, a sentença considerou que o autor contribuiu para seu próprio infortúnio, ao se colocar em risco.

Ora, do mesmo modo que tal fundamento não pode ser utilizado para afastar a responsabilidade do Estado, também não serve para indeferir o pleito de pensão mensal vitalícia.

Além do mais, a perda de 90% da visão no olho atingido evidentemente dificulta o exercício da profissão do autor.

Por essas razões, merece ser acolhido tal pedido.

Relativamente à majoração do valor fixado para reparação de danos morais (100 salários mínimos), não merece reforma a sentença no ponto, já que tal quantia mostra-se consentânea com o que vem sendo aplicado pela jurisprudência brasileira em situações semelhantes.

Com efeito, confrontado com hipóteses análogas (indenização por dano moral por perda da visão em um dos olhos), o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Superior do Trabalho mantiveram condenações em torno do valor fixado na sentença (STJ, AgInt no REsp 1831014/CE, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 31/05/2021, DJe 04/06/2021; TST, RR-876-36.2014.5.06.0142, 3ª Turma, Relator Ministro Mauricio Godinho Delgado, DEJT 07/06/2021). Vejam-se ainda os seguintes precedentes:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVOS EM RECURSOS ESPECIAIS INTERPOSTOS POR MARA LUCIA BRANDÃO E PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PROCEDIMENTO CIRÚRGICO REALIZADO NO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UNIRIO. PERDA DA VISÃO DO OLHO DIREITO. DANOS MATERIAL E MORAL

**RE 1209429 / SP**

CONFIGURADOS. PRETENDIDA REVISÃO DO QUANTUM INDENIZATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. 1. Trata-se, na origem, de demanda judicial em que se pleiteava indenização no valor de 2000 salários mínimos por erro médico em virtude de erro médico atestado em perícia médica judicial realizada. A recorrente após ter sido submetida à cirurgia oftalmológica, teve drástica perda da visão do olho direito, a incapacitando parcialmente para o mercado de trabalho já que exercia a função de vigilante. A sentença julgou o pedido parcialmente procedente, condenando à União ao pagamento de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a título de danos morais. Foi interposta apelação visando a majoração do valor da indenização. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região manteve a decisão de procedência do pedido inicial.

2. No que tange ao quantum indenizatório, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça orienta-se no sentido de que "a revisão dos valores fixados a título de danos morais somente é possível quando exorbitante ou insignificante, em flagrante violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o que não é o caso dos autos. A verificação da razoabilidade do quantum indenizatório esbarra no óbice da Súmula 7/STJ" (STJ, AgInt no AREsp 927.090/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 8/11/2016).

**3. No caso, o Tribunal de origem, à luz das provas dos autos e em vista das circunstâncias fáticas do caso, manteve o valor da indenização por danos morais, arbitrado, pela sentença, em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), quantum que não se mostra excessiva, diante das peculiaridades da causa, expostas no acórdão recorrido. Incidência da Súmula 7/STJ.**

4. Agravos conhecidos para negar provimento aos Recursos Especiais.

(STJ, AREsp 1228571/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2019, DJe 18/10/2019)''

**RE 1209429 / SP**

“RECURSO ESPECIAL (art. 105, inc. III, "a" e "c", CF/88) - AÇÃO CONDENATÓRIA - RESPONSABILIDADE CIVIL DE HOSPITAL E INSTITUTO MÉDICO - INFECÇÃO HOSPITALAR - INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS QUE JULGARAM IMPROCEDENTES OS PEDIDOS VEICULADOS NA PETIÇÃO INICIAL, SOB O ARGUMENTO DE QUE NÃO HOVE DEMONSTRAÇÃO DE CULPA DOS MÉDICOS.

INSURGÊNCIA DA AUTORA.

DEFEITO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICO-HOSPITALARES - RESPONSABILIDADE OBJETIVA - INTELIGÊNCIA DO ART. 14 DO CDC - RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

Pretensão condenatória deduzida em face de hospital e instituto médico, ante os alegados danos decorrentes de infecção hospitalar, após a realização de procedimentos cirúrgicos, que conduziram ao comprometimento integral da visão da autora, relativamente ao olho direito. Instâncias ordinárias que julgaram improcedentes os pedidos, ao reputarem não demonstrada a culpa por parte do corpo médico atuante.

1. O Tribunal de origem não abordou a tese de responsabilidade do fornecedor pela prestação defeituosa de informações à recorrente sobre os riscos relacionados ao procedimento cirúrgico a que seria submetida, razão pela qual incide à espécie a Súmula nº 211 desta Corte, o que inviabiliza também o conhecimento da insurgência com base na alínea "c" do permissivo constitucional. Precedentes.

2. Como se infere do art. 14 do CDC, a responsabilidade dos hospitais e clínicas (fornecedores de serviços) é objetiva, dispensando a comprovação de culpa. Assim, inviável o afastamento da responsabilidade do hospital e do instituto por infecção contraída por paciente com base na inexistência de culpa dos agentes médicos envolvidos, como fez o Tribunal de origem.

2.1 De fato, a situação dos autos não comporta reflexões a

**RE 1209429 / SP**

respeito da responsabilização de clínicas médicas ou hospitais por atos de seus profissionais (responsabilidade pelo fato de outrem). Isso porque os danos sofridos pela recorrente resultaram de infecção hospitalar, ou seja, do ambiente em que foram efetuados os procedimentos cirúrgicos, e não de atos dos médicos.

3. Dessa forma, considerando que é objetiva a responsabilidade dos hospitais e clínicas por danos decorrentes dos serviços por eles prestados (ambiente hospitalar), bem como que não foi elidido no caso dos autos o nexo de causalidade entre os danos sofridos pela recorrente e a conduta dos recorridos, é imperioso o provimento do presente recurso especial para condená-los ao pagamento de indenização a título de dano moral, em virtude da perda completa da visão e do bulbo ocular do olho direito da recorrente.

**4. Nos termos do artigo 257 do RISTJ, é possível, nesta Corte, a fixação de valores devidos a título de indenização pelo abalo moral sofrido pela ora recorrente, aplicando-se o direito à espécie. Desse modo, diante das peculiaridades do caso, revela-se razoável a quantia de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a título de dano moral.**

5. Recurso especial PROVIDO, a fim de julgar procedente o pedido condenatório.

(REsp 1511072/SP, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 05/05/2016, DJe 13/05/2016)''

“DANOS MORAIS E MATERIAIS . VALOR DA INDENIZAÇÃO . ARBITRAMENTO . PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. Ainda que se busque criar parâmetros norteadores para a conduta do julgador, certo é que não se pode elaborar uma tabela de referência para a reparação do dano moral. A lesão e a reparação precisam ser avaliadas caso a caso, a partir de suas peculiaridades. Isso porque, na forma prevista no caput do artigo 944 do Código Civil, "A indenização mede-se pela extensão do dano" . O que se há de reparar é o próprio dano em si e as repercussões dele

**RE 1209429 / SP**

decorrentes na esfera jurídica do ofendido. Na hipótese, o Tribunal Regional fixou a indenização em R\$ 147.314,80, com base nos seguintes aspectos: "extensão da lesão e com a gravidade da culpa que não foi tão elevada (art. 944 do CCB)"; "perda da capacidade laborativa (30%); "idade da reclamante na data do acidente, 28 anos, uma expectativa de vida de 80 anos e 6 meses para a mulher que contava com 28 anos à época da divulgação da tabela do IBGE, e o salário em torno de R\$ 800,00 que era pago à reclamante" . A única exceção à reparação que contemple toda a extensão do dano está descrita no parágrafo único do artigo 944, já referido. Todavia, constitui autorização legislativa para a redução equitativa em razão do grau de culpa do ofensor, o que não se constata na demanda. Agravo conhecido e não provido" (TST, Ag-AIRR-11393-27.2015.5.03.0182, 7ª Turma, Relator Ministro Claudio Mascarenhas Brandao, DEJT 21/08/2020)."

“I - AGRAVO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 13.015/2014 - PRESCRIÇÃO. PRECLUSÃO - PRELIMINAR DE NULIDADE DO ACÓRDÃO REGIONAL POR NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ART. 896, "C", DA CLT. A decisão monocrática deve ser mantida, embora por fundamento diverso. Agravo a que se nega provimento . VALOR ARBITRADO À INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. Restou configurada violação do art. 944, caput , do Código Civil . Agravo provido. II - AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 13.015/2014 - VALOR ARBITRADO À INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. Constatada violação do art. 944, caput , do Código Civil , merece provimento o agravo de instrumento para determinar o processamento do recurso de revista . III - RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 13.015/2014 - VALOR ARBITRADO À INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. O valor da indenização por dano moral deve ser arbitrado em atenção aos princípios da razoabilidade e da

**RE 1209429 / SP**

proporcionalidade, nos termos dos artigos 5º, incisos V e X, da Constituição Federal e 944 do Código Civil. No caso, considerando a extensão do dano ocasionado pela conduta da reclamada (redução parcial e permanente da capacidade laborativa, com perda de 0,5 da visão do olho direito), além de outros elementos que informam a questão, revela-se desproporcional o valor arbitrado, impondo-se a sua redução. Recurso de revista conhecido e provido" (RRAg-1007-10.2013.5.15.0008, 8ª Turma, Relator Ministro Marcio Eurico Vitral Amaro, DEJT 14/08/2020)."

**CONCLUSÃO**

Ante todo o exposto, acompanho o Eminentíssimo Relator quanto à solução dada ao caso concreto, no sentido de dar provimento ao Recurso Extraordinário, para restabelecer a sentença de 1º grau e conceder a pensão mensal vitalícia, na forma do pedido inicial.

De outro lado, DIVIRJO do Ilustre Ministro Relator, Ministro MARCO AURÉLIO, quanto à tese proposta para o Tema 1.055 da repercussão geral.

Proponho a seguinte tese:

"É objetiva a responsabilidade civil do Estado em relação a profissional de imprensa ferido por agentes públicos durante cobertura jornalística em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes.

Cabe a excludente da responsabilidade de culpa exclusiva da vítima nas ocasiões em que o profissional de imprensa:

1 - Descumpra ostensiva e clara advertência sobre o acesso a áreas delimitadas em que haja grave risco à sua integridade física; ou

2 - Participe do conflito com atos estranhos à atividade de cobertura jornalística. "

É o voto.

09/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

VISTA

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Senhor Presidente, Senhoras Ministras, Senhores Ministros, Senhor Procurador-Geral da República, Senhores Advogados, muito boa tarde.

Com a permissão de todos, vou pedir vista do processo, mas uma vista rápida, para devolvê-lo amanhã, apenas porque as ponderações de Sua Excelência o Ministro Alexandre de Moraes suscitaram em mim algumas reflexões. Inclusive, para que, eventualmente, se vier a divergir de Sua Excelência e do Relator, possa fazê-lo a partir de maior reflexão sobre os riscos dessa liberdade, a distinção entre papel da imprensa e um simples manifestante que esteja nesse mesmo ambiente, e até mesmo da assunção do risco em virtude da profissão.

Se considerarmos a situação de um correspondente de guerra, será que o Exército também se responsabilizaria por eventual acidente? Há uma série de circunstâncias que precisamos sopesar, o que me trouxe alguns questionamentos.

Com a licença de Vossas Excelências e sem nenhum embargo a que alguém adiante o voto, vou pedir vista, comprometendo-me a trazer amanhã o meu voto apenas com achegas de algumas reflexões que me surgiram por ocasião do voto do ministro Alexandre de Moraes.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – Ministro Kassio, permite-me um aparte rapidamente?

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Pois não.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – Exatamente por isso, Ministro, é que entendi por bem especificar bem e colocar hipóteses em que seria culpa exclusiva da vítima. Em verdade, é mais ou menos o mesmo cenário que ocorre com jornalistas que cobrem questões e conflitos armados internacionalmente. Quando eles próprios se colocam totalmente em risco, realmente o Poder Público não podem arcar com essa responsabilidade.

**RE 1209429 / SP**

Obrigado, Ministro Nunes Marques!

09/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

VOTO

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Acolho o relatório do e. Ministro Marco Aurélio, assim como a sua conclusão em relação ao provimento do Recurso Extraordinário. Faço, no entanto, breves anotações para divergir da proposta de tese apresentada (*“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.”*)

Como ressaltou o ministro Marco Aurélio, este Supremo Tribunal Federal tem compreensão forte sobre o regime de proteção do direito à liberdade de imprensa, bem exposto quando do julgamento da ADPF n. 130, qualificando-a como sobredireito, ante a sua essencialidade num Estado efetivamente Democrático.

É assim que esse julgado vem constantemente sendo interpretado nas reclamações que lhe seguiram (por todos, v. Rcl 15243 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/04/2019), mesma toada em que se considerou inconstitucional a vedação ao proselitismo, em acórdão da minha lavra (ADI 2566, Relator (a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator (a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2018), e dispositivos da legislação eleitoral que restringiam a liberdade de expressão, assentando-a como premissa imprescindível à participação política e à democracia (ADI 4451, Relator (a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2018).

A Constituição da República, afinal, dispõe sobre a fundamentalidade desse direito no artigo 5º, inciso IX, reservando-lhe minuciosa disciplina constitucional nos artigos 220 a 224, destacando:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou

**RE 1209429 / SP**

veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

Ainda, a partir da cláusula de abertura material contida no art. 5º, §2º, da Constituição, é possível afirmar que os sistemas universal e interamericano de proteção aos direitos humanos aportam significativa densificação a esse direito. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, internalizado pelo Decreto nº 592/92, traz em seu bojo o art. 19 com o seguinte conteúdo:

**ARTIGO 19**

1. ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;

b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

O art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que

**RE 1209429 / SP**

claramente se inspira do art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, também estabelece um regime de ponderação:

**ARTIGO 13 - Liberdade de Pensamento e de Expressão:**

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias 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.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei a ser necessária para assegurar:

a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou

b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral pública.

3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou 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.

4. A lei pode submeter os espetáculos públicos à censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2º.

5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

O *amicus curiae*, cujo pertinente nome “artigo 19” bem justifica a sua importante manifestação, ressaltou em sua sustentação oral na sessão virtual que o reconhecimento desse direito à liberdade implica, não

**RE 1209429 / SP**

apenas um dever de se abster de restringir a liberdade de expressão e de imprensa, mas especialmente: um dever positivo de proteção. Trata-se, pois, de promover e garantir um ambiente de estímulo à imprensa livre.

Esse dever inclui, segundo a Resolução de 26 de setembro de 2016 da ONU e o Relatório da Comissão Interamericana referente a Violência contra jornalistas, justamente: a prevenção de atos contra comunicadores, p.ex., com o treinamento de policiais; a proteção qualificada de comunicadores em risco; e, ainda, investigar, julgar e punir atos lesivos (<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/2014%2008%2029%20PROTECAO%20JORNALISTAS>, acesso em 13.08.2020). No ano passado, o Conselho de Direitos Humanos aprovou nova resolução:

The Human Rights Council,

(...)

1. Condemns unequivocally all attacks, reprisals and violence against journalists and media workers, such as killings, torture, enforced disappearances, arbitrary arrest and arbitrary detention, expulsion, intimidation, threats and harassment, online and offline, including through attacks on or the forced closure of their offices and media outlets in both conflict and non-conflict situations;

(...)

3. Strongly condemns the prevailing impunity for attacks and violence against journalists and expresses grave concern that the vast majority of these crimes go unpunished, which in turn contributes to the recurrence of these crimes;

(...)

6. Stresses the importance of the full respect for the right to seek, receive and impart information, as included in the right to freedom of opinion and expression, and in this regard for the freedom of journalists to have access to information held by public authorities and the right of the general public to receive media output, and that the safety of journalists and media workers is indispensable to ensure these rights;

**RE 1209429 / SP**

(...)

9. Underlines the importance of providing for an enabling environment for the work of civil society organizations, as they play a vital role in enhancing the safety and security of journalists and media workers;

10. Calls upon States:

(a) To bring their laws, policies and practices fully into compliance with their obligations and commitments under international human rights law, and to review and where necessary repeal or amend them so that they do not limit the ability of journalists and media workers to perform their work independently and without undue interference;

(b) To establish prevention mechanisms, such as an early warning and rapid response mechanism, to give journalists and media workers, when threatened, immediate access to authorities competent and adequately resourced to provide effective protective measures;

(c) To develop and implement strategies for combating impunity for attacks and violence against journalists, including by, inter alia, (i) creating special investigative units or independent commissions; (ii) appointing a specialized prosecutor; and (iii) adopting specific protocols and methods of investigation and prosecution;

(d) To ensure accountability through the conduct of impartial, prompt, thorough, independent and effective investigations into all alleged violence, threats and attacks against journalists and media workers falling within their jurisdiction, to bring perpetrators, including those who command, conspire to commit, aid and abet or cover up such crimes to justice, and to ensure that victims and their families have access to appropriate restitution, compensation and assistance;

(e) To ensure that measures to combat terrorism and preserve national security, public order or health are in

**RE 1209429 / SP**

compliance with their obligations under international law and do not arbitrarily or unduly hinder the work and safety of journalists, including through arbitrary arrest or detention, or the threat thereof;

(f) To support capacity-building, training and awareness-raising in the judiciary and among law enforcement officers and military and security personnel, as well as among media organizations, journalists and civil society, regarding States' international human rights and international humanitarian law obligations and commitments relating to the safety of journalists;

(g) To take into account the specific role, exposure and vulnerability of journalists and media workers observing, monitoring, recording and reporting protests and assemblies, and to protect their safety;

(...)

(r) To provide for an enabling environment for civil society organizations to contribute to monitor and report cases of violence against the media and other infringements of freedom of expression, to provide assistance to journalists and media workers against wrongful prosecutions, and to advocate for crimes against them to be properly investigated and, where appropriate, for improvement of legal frameworks governing the enabling environment for journalists and media workers;

(Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G20/241/06/pdf/G2024106.pdf?>, acesso em 04.06.2021)

O descumprimento desse dever de proteção enseja a responsabilidade objetiva do Estado, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição. O ilustre professor Marçal Justen Filho, ao tratar desse artigo, anota que a teoria objetiva causalista é insuficiente para fundamentar a responsabilidade civil, especialmente no caso da omissão. Segundo ele, o nexo de imputação deve derivar do descumprimento a um

**RE 1209429 / SP**

dever de diligência:

“É mais apropriado aludir a uma objetivação da culpa. Aquele que é investido de competências estatais tem o dever objetivo de adotar as providências necessárias e adequadas a evitar danos às pessoas e ao patrimônio.

Quando o Estado infringir esse dever objetivo e, exercitando suas competências, der oportunidade à ocorrência do dano, estarão presentes os elementos necessários à formulação de um juízo de reprovabilidade quanto à sua conduta. Não é necessário investigar a existência de uma vontade psíquica no sentido da ação ou omissão causadoras do dano. A omissão da conduta necessária e adequada consiste na materialização da vontade defeituosamente desenvolvida. Logo, a responsabilidade continua a envolver um elemento subjetivo, consistente na formulação defeituosa da vontade de agir ou deixar de agir.

(...)

Mas o reconhecimento de uma concepção objetiva de culpa permite identificar a própria "ilicitude" na conduta estatal. Tradicionalmente, reputa-se que o exercício pelo Estado de suas competências insere-se no campo da licitude, afastando a responsabilização civil. Assim não é, uma vez que haverá ilicitude quando, no exercício de suas competências legítimas, o Estado deixar de adotar as cautelas inerentes ao dever de diligência.

O critério de identificação da ilicitude da atuação estatal reside não apenas na infração objetiva aos limites de suas competências e atribuições, mas também na observância e no respeito às cautelas necessárias indispensáveis para evitar dano aos interesses legítimos de terceiros. (...)

Daí se afirmar que toda a ação ou omissão imputável ao Estado, que configure infração ao dever de diligência no exercício das competências próprias, gerará a responsabilização civil se produzir ou der oportunidade a dano patrimonial ou moral a terceiro.

**RE 1209429 / SP**

(...)

A natureza da atividade estatal impõe a seus agentes um dever especial de diligência, consistente em prever as conseqüências de sua conduta ativa e omissiva, adotando todas as providências necessárias para evitar a consumação de danos a terceiros.

Se o agente estatal infringir esse dever de diligência, atuando de modo displicente, descuidado, inábil, estará configurada a conduta ilícita e surgirá, se houver dano a terceiro, a responsabilidade civil.

Observe-se que esse dever de diligência é especial e rigoroso. Não é equivalente àquele que recai sobre todo e qualquer indivíduo que convive em sociedade. A natureza funcional das competências estatais produz o surgimento de um dever de previsão acurada, de cautela redobrada. (obra citada, p. 1231)" (Curso de Direito Administrativo. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 1228-1231)

Assim, descumprido esse dever de diligência, no caso, de atuar positivamente na proteção do profissional de imprensa, imputa-se ao Estado o dever de indenizá-lo.

Num regime democrático, a referência à culpa exclusiva da vítima, a qual estava, não apenas exercendo atividade inerente a sua profissão e, portanto, exercendo seu regular direito, mas exercendo uma atividade que deve ser estimulada e protegida pelo Estado, soa anacrônica e autoritária, violando a Constituição de 1988 e os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em favor de uma imprensa livre.

Dito isso, acompanho o relator para dar provimento ao Recurso Extraordinário, acolhendo integralmente os pedidos formulados.

Embora inicialmente tenha divergido para sugerir a tese: "O Estado é civilmente responsável pelo dano a profissional de imprensa ferido, em situação de tumulto, durante cobertura jornalística"; após os votos proferidos na sessão do julgamento, acompanho o relator.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

RECTE.(S) : ALEXANDRO WAGNER OLIVEIRA DA SILVEIRA

ADV.(A/S) : VIRGINIA VERIDIANA BARBOSA GARCIA (155190/SP)

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 (19054/RS)

ADV.(A/S) : LAURA DA CUNHA VARELLA (373981/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO - ABRAJI

ADV.(A/S) : TAÍS BORJA GASPARIAN (74182/SP)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), que conhecia do recurso extraordinário e dava-lhe provimento para, reformando o acórdão recorrido, afastar a culpa exclusiva da vítima e assentar a responsabilidade do Estado pelo dano causado, fixando a seguinte tese (tema 1.055 da repercussão geral): "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", pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falaram: pelo recorrente, a Dra. Virginia Veridiana Barbosa Garcia; pelo recorrido, o Dr. Leonardo Cocchieri Leite Chaves, Procurador do Estado de São Paulo; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI, a Dra. Mônica Filgueiras da Silva Galvão; e, pelo *amicus curiae* Artigo 19 Brasil, a Dra. Laura da Cunha Varella. Plenário, Sessão Virtual de 14.8.2020 a 21.8.2020.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhava o Ministro Marco Aurélio (Relator), para dar provimento ao recurso extraordinário, mas propunha a seguinte tese de repercussão geral: "É objetiva a Responsabilidade Civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido por agentes públicos durante cobertura jornalística, em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes. Cabe a excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima, nas ocasiões em que o profissional de imprensa (I) descumpra ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas, em que haja grave risco à sua integridade física, ou (II) participe do conflito com atos estranhos à atividade de cobertura

jornalística"; e do voto do Ministro Edson Fachin, que também acompanhava o Relator para dar provimento ao recurso, acolhendo integralmente os pedidos formulados, mas propunha a seguinte tese: "O Estado é civilmente responsável pelo dano a profissional de imprensa ferido, em situação de tumulto, durante cobertura jornalística", pediu vista dos autos o Ministro Nunes Marques. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 09.06.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

10/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

**VOTO-VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Senhor Presidente, trata-se de recurso extraordinário interposto por Alexandre Wagner Oliveira da Silveira contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

O recorrente alega, em síntese, violação aos arts. 1º, II e III; 5º, *caput*, IX e XIV; 37, § 6º; e 220, *caput* e § 2º, da Constituição da República.

Cabe salientar que a controvérsia chegou a esta Corte via agravo em recurso em especial, que, no primeiro momento, foi desprovido pelo Relator, ministro Marco Aurélio, porquanto a matéria constitucional não havia sido prequestionada (enunciados n. 282 e 356 da Súmula do Supremo) e demandaria o reexame do conjunto fático-probatório (verbete n. 279 da Súmula/STF). No entanto, ao examinar o agravo interno, o Relator reconsiderou a decisão, determinando a sequência do extraordinário por entender que o Tribunal de origem, ao consignar que, na espécie, houve culpa exclusiva da vítima, assentou premissa a violar o direito ao exercício profissional.

O Plenário Virtual, por maioria, reconheceu a repercussão geral do tema pertinente à responsabilidade civil do Estado em relação a profissional de imprensa ferido, em situação de tumulto, durante cobertura jornalística (Tema n. 1.055).

Na sessão virtual de 14 a 21 de agosto de 2020, após o Relator haver proferido voto dando provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão recorrido, o ministro Alexandre de Moraes pediu vista. O Presidente designou, então, o feito para julgamento na sessão presencial de 9 de junho de 2021.

**RE 1209429 / SP**

É o relatório. Decido.

Em que pese o reconhecimento da repercussão geral, entendo que o recurso não merece prosperar.

Em recurso extraordinário com repercussão geral, o desejo de fazer justiça no caso concreto não pode ser maior que a reflexão sobre os efeitos transcendentais da manifestação do Supremo Tribunal Federal para casos atuais e futuros em curso na Justiça.

É ponto assente na doutrina e na jurisprudência que a culpa concorrente ou exclusiva da vítima atenua ou mesmo exclui a responsabilidade patrimonial do Estado por danos causados a terceiros (por todos: MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. *Curso de direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 658). Logo, em processos nos quais esse tema é suscitado, não se estabelece nenhuma controvérsia sobre a questão jurídica em si; o que normalmente ocorre é investigação empírico-probatória para desvendar se, no caso concreto, ocorreu, ou não, a culpa da vítima, e se ela foi determinante para o evento.

A causa que temos em mesa não escapa desse figurino: também **aqui o que se discute é se o repórter teve culpa pelo evento danoso**. Ora, isso, com a devida vênias, é **tema eminentemente probatório**, sobre o qual a instância de origem é soberana, conforme entendimento cristalizado no enunciado n. 279 da Súmula do Supremo, que vem sendo reiteradamente observado em processos semelhantes a este:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO  
EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO.  
**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. INDENIZAÇÃO  
POR DANOS MATERIAIS. COLISÃO DE VEÍCULO EM  
POSTE INSTALADO EM LOCAL SUPOSTAMENTE**

**RE 1209429 / SP**

**IMPRÓPRIO. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. INCURSIONAMENTO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 279/STF. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.**

(RE 945.343 AgR, Primeira Turma, Relator o ministro Luiz Fux, *DJe* de 30 de maio de 2016 – grifei)

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Civil. 3. Responsabilidade objetiva. **Culpa exclusiva da vítima. Necessidade do revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos. Incidência do Enunciado 279 da Súmula do STF.** 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 911.269 AgR, Segunda Turma, Relator o ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 13 de novembro de 2015 0 – grifei)

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REITERAÇÃO DA TESE DO RECURSO INADMITIDO. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. ALEGAÇÃO DE CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I - Conforme a Súmula 279/STF, é inviável, em recurso extraordinário, o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos. II - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa (art. 1.021, § 4º, do CPC).**

(ARE 1190232 AgR, Segunda Turma, Relator o ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 31 de maio de 2019)

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo. Responsabilidade civil do Estado. Indenização. **Culpa exclusiva da vítima. Nexo de causalidade.**

**RE 1209429 / SP**

**Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame dos fatos e das provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 2. Agravo regimental não provido, com imposição de multa de 1% (um por cento) do valor atualizado da causa (art. 1.021, § 4º, do CPC). 3. Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita.**

(ARE 1.262.231 AgR, Plenário, Relator o ministro Dias Toffoli, *DJe* de 29 de junho de 2020)

**AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO NÃO CONFIGURADA. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA RECONHECIDA. NECESSIDADE DE NOVA ANÁLISE DOS FATOS E DO MATERIAL PROBATÓRIO. SÚMULA 279/STF. AUSÊNCIA DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. Acórdão recorrido que afasta o nexo de causalidade entre os danos experimentados pela parte ora agravante e a alegada falta do serviço público, assentando, ainda, a responsabilidade exclusiva da vítima. Hipótese em que resolução da controvérsia demandaria o reexame dos fatos e do material probatório constantes dos autos, de modo que a alegada afronta ao art. 37, § 6º, da Constituição encontra óbice na Súmula 279/STF. Agravo regimental a que se nega provimento.**

(AI 763873 AgR, Primeira Turma, Relator o ministro Roberto Barroso, *DJe* de 19 de março de 2014)

Certo, pode-se cogitar de avaliar a controvérsia não na perspectiva estrita da situação particular do autor da ação, mas, sim, numa óptica mais geral, **para estabelecer um *standard* interpretativo para hipóteses análogas.** Mas, para que isso seja possível, é preciso **delinear muito bem**

**RE 1209429 / SP**

**a situação-tipo sobre a qual se quer estabelecer a tese.** E o ferimento a um jornalista, pela polícia, num evento público, pode apresentar-se sob muitas modalidades diferentes, que **não podem ser reduzidas a um estereótipo.**

As situações reais são muito matizadas. Há o jornalista que acompanha a polícia, com a autorização desta e às vezes até com o uso de coletes e equipamentos de proteção cedidos pela própria polícia; há o jornalista que se infiltra na multidão, com ou sem o conhecimento da polícia, mas com o uso de roupa que o destaca e o identifica como jornalista; há o jornalista que casualmente depara com um tumulto e resolve cobri-lo de forma imediata, sem maior formalidade ou comunicação prévia; há o jornalista que desobedece a ordens para se afastar do tumulto; e há até o jornalista que se mistura com os personagens da ação, buscando um melhor entendimento e uma experiência radical da notícia (aquilo que no jargão próprio se chama de “*jornalismo gonzo*”).

Por outro lado, os eventos tumultuários também não são redutíveis a um padrão homogêneo. Há passeatas que começam tranquilas e, inesperadamente, sem que houvesse indicativo anterior nesse sentido, explodem em violência; há as rixas generalizadas que são esperadas depois de determinados eventos esportivos ou políticos; há os protestos que não demandam uso de força, mas nos quais um policial isoladamente provoca lesão em certo manifestante; há situações em que ferimentos acidentais são provocados em pessoas que nem sequer participavam do evento; há outras cujos próprios partícipes se ferem reciprocamente; e assim sucessivamente.

Enfim, **é excessiva qualquer generalização sobre a responsabilidade civil da Administração em suas ações para controlar a ordem em eventos públicos.** A casuística, debruçada sobre a miríade de arranjos possíveis, é que indicará a solução apropriada para cada situação

**RE 1209429 / SP**

particular.

O caso dos autos é ilustrativo a esse respeito, pois contém muitos **elementos acidentais** que não podem ser abstraídos nem reduzidos a uma **questão jurídico-constitucional** suscetível de deliberação em recurso extraordinário, muito menos para fins de fixação de tese a vincular controvérsias futuras. Para avaliar e revisar a causa em análise, seria preciso **estudar novamente o acervo probatório e quiçá determinar a realização de novas diligências** para debelar dúvidas sobre se a vítima colaborou, ou não, para o evento danoso. Porém, isso não está no âmbito do recurso extraordinário, nem é missão de uma Corte Suprema.

Entre os muitos inconvenientes da generalização da controvérsia, destaca-se o fato de que, quando se estabelece a **discussão nesse nível tão abstrato**, restam apenas duas opções para o intérprete (ambas ruins, com a devida vênia):

1ª) o jornalista ferido pela polícia em evento público deve **sempre** ser indenizado; ou

2ª) o jornalista ferido pela polícia em evento público **nunca** deve ser indenizado.

Posta assim, em termos maniqueístas e abstratos, a resolução dos casos particulares acaba muito empobrecida, pois os juízes ficarão privados da avaliação das características originais das demandas, imputando-se ao Estado, caso se adote a interpretação favorável à indenização, o dever de pagar em praticamente todas as ações formalizadas por jornalistas.

Semelhante solução, com a devida vênia, vem a transformar a responsabilidade civil do Estado em um **seguro contra morte e acidentes pessoais em favor dos jornalistas, a cargo do Poder Público**. Isso

**RE 1209429 / SP**

também pode ter impacto sobre eventual situação na qual um jornalista é ferido por terceiro, e não por agente público: será mais interessante indicar o Estado como agressor, dada a certeza da indenização.

A responsabilidade civil do Estado, no atual estágio do desenvolvimento doutrinário, cobre os **riscos normais** decorrentes da prestação dos serviços públicos. É certo que não se exige mais que o lesado comprove dolo ou culpa da Administração, mas daí não se pode extrair que a Administração sempre e necessariamente tem de indenizar qualquer dano materialmente provocado por seus agentes, pois **o nexo de causalidade pode, de fato, ter sido criado por ação ou omissão da própria vítima**. Aliás, esse é um caso raríssimo em que é o comportamento da vítima, e não o do ofensor, que determina o dever de indenizar ou não.

A adoção de uma **tese abstrata** sobre o problema da responsabilização civil da Administração por ferimentos produzidos em jornalistas que cobrem manifestações implicaria, ainda, a obliteração de qualquer controvérsia sobre a **culpa concorrente da vítima** – que não elimina, mas reduz o montante da indenização.

Outro ponto que chama a atenção é que **a responsabilidade civil tem sede constitucional no art. 37, § 6º, e exclusivamente nele** (com a única exceção da responsabilidade civil por danos provocados por acidentes nucleares, que está no art. 21, XXIII, “d”, da Constituição Federal).

A invocação de preceitos constitucionais relacionados à liberdade de imprensa, com a devida vênia, não tem pertinência com a questão. **A qualidade especial da vítima de danos não foi considerada, pela Constituição, para a fixação da responsabilidade civil do Estado**. Pelo contrário, ao adotar a responsabilidade objetiva, a Lei Maior impôs **a toda a sociedade uma espécie de solidariedade ampla**, de tal maneira que o

**RE 1209429 / SP**

dinheiro dos tributos, arrecadado de todos, indenize o cidadão (seja ou não jornalista) pelo dano especialmente provocado. Estipular uma tese de responsabilidade civil com base na profissão da vítima seria dar a uma categoria de pessoas, por via interpretativa, **proteção patrimonial maior que aquela conferida aos demais cidadãos** – e não há norma que autorize essa proteção especial.

A profissão, a idade, a condição econômica, a extensão do ferimento, tudo isso pode servir de elemento para a **mensuração do valor da indenização**, à luz das circunstâncias do caso concreto, mas não pode ser critério para a definição da própria responsabilidade civil, **simplesmente porque não há previsão constitucional nesse sentido**.

A liberdade de imprensa, como qualquer liberdade, implica riscos. O profissional de imprensa, tal qual todo cidadão, não está livre de sofrer acidentes no trabalho. E é claro que o jornalista ferido por abuso ou imperícia policial deve ser indenizado. Não estou negando isso de maneira alguma. O que ocorre é que não se pode, **sob o argumento da liberdade de imprensa, instituir a regra abstrata de que a vítima – apenas pelo fato de ser jornalista – jamais contribuirá para o evento danoso**. Assim, profissional que assuma **riscos extremos**, imprudentemente contrariando todas as normas de segurança, seria indenizado depois por eventuais danos sofridos. Ou seja, a sociedade pagaria pela concretização do grave risco assumido voluntariamente por ele. Essa solução já adotaria a concepção da **teoria do risco integral**, que não está na base do art. 37, § 6º, da Constituição, conforme se pode colher na unanimidade da doutrina nacional.

Com a devida vênia do eminente ministro Relator, dele divirjo por considerar que a aplicação de **excludente de responsabilidade civil não viola o direito ao exercício profissional, tampouco o direito-dever de informação**. Entendo que o exercício desses direitos não pressupõe o reconhecimento de garantia automática de indenização pelo poder estatal

**RE 1209429 / SP**

aos profissionais de imprensa em situações de exposição voluntária ao perigo, ou ainda por sofrerem lesão, em decorrência de caso fortuito ou de força maior, durante a realização de cobertura jornalística.

Em outros termos, esses direitos constitucionais não têm a dimensão necessária para que se possa assentar, genericamente, que a responsabilidade civil objetiva do Estado, em relação a profissional da imprensa ferido durante cobertura jornalística, no contexto de manifestações e tumultos, passe a ser orientada pela extremada teoria do risco integral, a qual, diversamente da teoria do risco administrativo, não admite o rompimento do nexo causal pelas causas de excludentes de responsabilidade.

Destaco ser o entendimento desta Corte no sentido de que o sistema jurídico brasileiro não adotou a teoria do risco integral (RE 841.526, Relator o ministro Luiz Fux; RE 234.010 AgR, Relator o ministro Carlos Velloso). As causas de exclusão de responsabilidade (caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima e fato de terceiro) não retiram a ilicitude da conduta, tampouco se confundem com as causas de exclusão da ilicitude (estado de necessidade, legítima defesa e exercício regular do direito). Como é sabido, essas últimas, embora eliminem a ilicitude da conduta, não afastam necessariamente o dever de reparar o dano; ao passo que as primeiras (**excludentes de responsabilidade**) **rompem o nexo de causalidade entre a conduta e o dano, descaracterizando a responsabilidade pelo *eventus damni***. Portanto, as excludentes de responsabilidade são aferidas **no exame concreto e particular do nexo de causalidade**.

Voltando ao caso dos autos, tenho que, se as **instâncias de origem estabeleceram que a culpa exclusiva da vítima ocorreu, não se pode, nesta instância extraordinária, revisitar tal matéria**, nem para julgar novamente o caso (por força do enunciado n. 279 da Súmula do Supremo), e muito menos para estipular uma tese abstrata para casos

**RE 1209429 / SP**

futuros.

O Tribunal *a quo* expressamente afirmou – bem ou mal – que, pela prova dos autos, foi possível inferir haver o autor se colocado na situação de risco, *in verbis*:

[...] 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 (fls. 267 e 432).

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 pode afirmar ser dele a culpa exclusiva do lamentável episódio do qual foi vítima.

Não há como escapar dessa premissa sem reavaliação dos fatos e das provas. Mesmo que se pudesse revisar o caso a fundo, isso não autorizaria a fixação de uma tese para casos futuros, dado que o evento em análise não representa amostra relevante de todas as possíveis configurações fáticas envolvendo ferimento de jornalista em evento público.

Ante o exposto, pedindo vênias ao Relator e aos que o acompanhem, **nego provimento ao recurso.**

É como voto.

10/06/2021

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. MARCO AURÉLIO</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</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>

**OBSERVAÇÃO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Cumprimento o Presidente, Ministro Luiz Fux, a Vice-Presidente, Ministra Rosa Weber, a Ministra Cármen Lúcia e todos os Ministros, em especial, o Ministro Nunes Marques.

Gostaria só de fazer uma observação, inclusive porque, no voto proferido ontem, minha grande preocupação foi exatamente não adotar a teoria do risco integral, por isso, na tese, propus algumas condicionantes.

A única observação que gostaria de fazer é que a mera análise fática já exclui, com todas as vênias aos posicionamentos em contrário, a possibilidade de culpa exclusiva da vítima. E por que isso? Esses projéteis de borracha, chamados "balas de borracha", foram criados pelos ingleses e utilizados contra os irlandeses, pela primeira vez, em 1970, contra a Irlanda do Norte, naqueles problemas que duraram mais de uma década.

Desde então, de 1970 até hoje - hoje, em todos os protocolos das polícias militares do Brasil e, especificamente, no protocolo da Polícia

**RE 1209429 / SP**

Militar de São Paulo -, a "bala de borracha" só pode ser desferida da cintura para baixo. É um protocolo mundial e garanto que é o protocolo da Polícia Militar do Estado de São Paulo. O direcionamento deve ser da cintura para baixo. Se o ferimento for da cintura para cima, só isso já mostra a imperícia e a imprudência daquele que manuseou a arma.

No caso, quando acerta o olho de uma pessoa, obviamente, a culpa exclusiva da vítima, em qualquer situação, já está afastada, porque ela não pode ser utilizada dessa maneira. As únicas duas formas de retirar a característica de uma arma não letal, como a utilização de projéteis de borracha, é atirar na face ou atirar próximo das costelas e do coração. Por isso que todos os protocolos direcionam para que o tiro seja da cintura para baixo.

Obrigado, Presidente!

10/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Boa tarde, Ministro Luiz Fux, nosso Presidente! Boa tarde, Ministra Cármen Lúcia, Ministra Rosa Weber, Senhores Ministros, Senhores Advogados.

Presidente, meu voto é bastante breve e, na verdade, pedindo todas as vênias à divergência, estou acompanhando, na fundamentação, a posição já assumida pelo eminente Relator, nosso Decano, Ministro Marco Aurélio, a quem cumprimento, e também pelos Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Edson Fachin.

A hipótese é relativamente simples de descrever: um jornalista que cobria uma manifestação foi atingido por um disparo de "bala de borracha" que o atingiu no olho esquerdo, tendo ele perdido 80% da visão - os fatos são incontroversos, portanto, penso que não estamos revisitando a prova. Com base nesse fato, nessa *causa petendi*, ele ingressa em juízo para postular uma indenização pelo dano sofrido. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no entanto, julgou improcedente o pedido, por considerar que houve culpa exclusiva da vítima, que havia comparecido para cobrir uma manifestação e nela permaneceu, mesmo quando essa degenerou em tumulto, fazendo a reportagem fotográfica daquele evento. O entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo foi de que o próprio jornalista ter-se-ia colocado em uma posição de risco e uma posição de perigo e, conseqüentemente, não faria jus a indenização. Essa é a hipótese descrita sumariamente.

O pedido de indenização envolve, como sabemos, um caso que, em Direito, chamamos de responsabilidade civil: o dever daquele que causa um dano de indenizar a vítima do episódio. A responsabilidade civil se assenta tradicionalmente em três elementos: conduta culposa, dano e nexó de causalidade entre a conduta e o dano. É preciso que aquele comportamento tenha sido o responsável pelo dano sofrido.

Cumprimento o Procurador-Geral da República, Doutor Augusto

**RE 1209429 / SP**

Aras, que acaba de entrar em minha tela.

Quando se trata de responsabilidade civil do Estado, retira-se a qualificadora culpa da conduta e não se exige, para legitimar uma indenização em face do Estado, que a conduta tenha sido culposa, basta que tenha havido uma ação estatal, um dano e um nexo de causalidade entre uma coisa e outra. A lógica que justifica a responsabilidade civil, como bem sabemos, é que, se a atuação do Estado, que representa a coletividade, causa um dano a alguém, toda a coletividade deve repartir entre si o ônus da reparação daquele dano. Essa é a lógica da responsabilidade civil objetiva, singelamente posta. A responsabilidade civil do Estado, todavia, não subsiste caso o dano tenha decorrido de uma culpa exclusiva da vítima.

Narrei a hipótese fática, narrei brevemente o quadro jurídico e agora aplico uma coisa à outra, para entender que o jornalista tem direito a indenização e que não me parece acertada a caracterização de culpa exclusiva da vítima.

Quando um jornalista cobre um evento, documenta uma manifestação, mesmo que ela eventualmente degenera em tumulto, mais do que exercendo um direito próprio, ele está exercendo um direito da coletividade, na verdade, um direito de cada um de nós, que é o direito de sermos adequadamente informados sobre o que está acontecendo.

A liberdade de expressão, além de ser uma manifestação da dignidade da pessoa humana, também é indispensável para a democracia, para que haja uma livre circulação de informações, de ideias e de opiniões, e também é imprescindível como registro histórico, registro da história que está acontecendo.

O jornalismo é o registro da história corrente e representa uma fonte de aprendizado para as novas gerações. O que é jornalismo hoje vai ser a história do dia seguinte, portanto o jornalista não estava lá correndo um risco em nome próprio ou por interesse próprio. Ele estava lá correndo risco pelo interesse público que todos temos de saber exatamente o que acontece em uma manifestação e se a repressão policial se deu de maneira proporcional.

**RE 1209429 / SP**

Eu desconhecia esse protocolo que o Ministro Alexandre de Moraes acaba de narrar, de que os tiros de borracha devem ser da cintura para baixo - pode ser dolorido também -, mas, independentemente do protocolo, a verdade é que, mesmo que não tivesse havido uma quebra de protocolo, mesmo que ele tivesse sido atingido, digamos assim, no joelho, ainda assim, se tivesse sofrido um dano por estar fazendo uma cobertura jornalística de um evento de interesse público, tendo sido o dano causado por um agente estatal, acho que haveria, sim, responsabilidade civil do Estado e o conseqüente dever de indenizar.

Por essa razão, Presidente, estou acompanhando a posição do eminente Relator em seus fundamentos. Só porque é praxe em minha elaboração de votos, concluo com uma breve tese, mas, evidentemente, vamos discuti-la ao final. Digo eu:

O Estado responde civilmente por dano causado a profissional de imprensa que, ao realizar cobertura jornalística de manifestação pública, é ferido por agente da força de segurança.

Um pouco diferente do enfoque da conclusão da tese do Ministro Marco Aurélio, um pouco mais próxima da primeira parte da tese do Ministro Alexandre de Moraes. Recebi agora também a tese do Ministro Fachin e vou lê-la para ver se produzimos um específico consenso nessa matéria.

Portanto, Presidente, estou julgando procedente o pedido e acolhendo as razões do recorrente em particular.

É como voto.

10/06/2021

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. MARCO AURÉLIO</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</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>

**VOTO-VOGAL**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Presidente, agradeço e desejo a todos uma boa tarde!

Saúdo os eminentes Colegas na pessoa do Relator, nosso Decano, o Ministro Marco Aurélio, saúdo também o eminente Procurador-Geral da República, Doutor Augusto Aras, as Advogadas e os Advogados presentes e os Senhores Servidores.

Senhor Presidente, parece-me que os fatos estão bastante esclarecidos, fatos esses consagrados e consignados no acórdão recorrido, acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo. Tais fatos ocorreram em 2003, durante uma cobertura jornalística de greve em São Paulo, quando um fotógrafo sofreu ferimento no olho e perdeu quase totalmente a visão, inclusive porque já tinha um problema congênito no outro olho. No momento, havia um confronto generalizado entre grevistas e policiais.

Na verdade, houve uma condenação em primeiro grau, que foi revertida em segundo grau. Contra essa conclusão, interposto o recurso extraordinário a que o eminente Relator propõe provimento, no sentido

**RE 1209429 / SP**

de afastar o que se entendeu como causa excludente da responsabilidade, a culpa exclusiva da vítima, e assentar a responsabilidade do Estado pelo dano causado.

Extrai-se, Senhor Presidente, como também já foi dito do acórdão recorrido, que houve um presumido disparo policial, com balas de borracha, que gerou o dano. A vítima, pela ótica do Tribunal de Justiça de São Paulo, sublinho, talvez por não se ter desviado da bala, teve a ela atribuída a culpa exclusiva.

Essa tese, em minha visão, já seria em si equivocada, pela simples constatação de que a vítima não tomou parte do confronto entre manifestantes e policiais. Era um terceiro, um profissional de imprensa alheio ao conflito e, se deste não participava, não há, *data venia*, como se lhe imputar responsabilidade alguma.

Concluo que esta Suprema Corte já reconheceu culpa exclusiva da vítima, em caso de responsabilidade estatal, quando houve o falecimento de pessoa que surfava sobre um trem de passageiros, que veio a morrer eletrocutada. Falo do AgR-RE 234.010, Segunda Turma, sob a relatoria do Ministro Carlos Velloso, publicação em 23 de agosto de 2002. Na época, consignou-se que a Constituição não acolhe a teoria do risco integral. No caso da vítima surfando sobre um trem, sobreleva a gravidade dessa conduta, pois a vítima escolhera trafegar sobre o trem ao invés de permanecer no interior do vagão.

Nesta hipótese que estamos a examinar, não houve participação alguma do fotógrafo no evento. Ele apenas fazia a cobertura, no exercício de sua atividade profissional, a menos que se admita, como fez o Tribunal de Justiça de São Paulo, com a devida vênias, que sua simples presença física, no momento do confronto, fosse susceptível de caracterizar tal situação. Essa compreensão implica inviabilizar o exercício da atividade jornalística em qualquer situação de risco. Se a simples presença do repórter é causa excludente de responsabilidade por qualquer dano que venha a sofrer, impõe-se a sua ausência e, com isso, limitada se encontra a atividade, justamente em situações que, de modo geral, exigem essa presença, máxime em um Estado Democrático de Direito.

**RE 1209429 / SP**

A decisão recorrida, por isso mesmo, a meu juízo, desborda dos limites da responsabilidade civil do Estado e ofende, de modo claro, outros bens jurídicos protegidos constitucionalmente. Não se trata de estabelecer apenas o alcance da responsabilidade civil, mas o livre exercício do jornalismo, valor essencial, sublinho, nas democracias.

Há, portanto, fundamento constitucional à revisão do julgado, pelo que acompanho, Senhor Presidente, na íntegra, o eminente Relator, dando provimento ao recurso. Porém, peço vênua para guardar reserva quanto à amplitude da tese sugerida que, nos termos em que posta, equivale, em minha visão, a admitir a teoria do risco integral, não prevista na Constituição.

Por mais que se reconheça a envergadura constitucional da liberdade de imprensa e o valor do exercício da profissão de jornalista, a correlação entre jornalismo e responsabilidade do Estado não afasta a possibilidade de reconhecimento de eventual cláusula excludente de responsabilidade dentro da teoria do risco administrativo. Se o jornalista, por exemplo, escolhe tomar parte do conflito, afrontando fisicamente os policiais, os contornos fáticos são diversos e precisarão ser valorados em seus próprios termos.

Por isso, Senhor Presidente, voto pelo provimento do recurso extraordinário com restabelecimento de procedência do pedido indenizatório, conforme definido pelo Relator, porém endosso uma redação restritiva da tese, de modo a afastar a adoção da teoria do risco integral.

Em suma: entendo que o Estado é responsável por danos causados a jornalista que, no exercício lícito da profissão, é ferido por ato imputado a agente público, não sendo aplicável excludente de responsabilidade consubstanciada em culpa exclusiva da vítima quando esta se limita a estar presente no local dos acontecimentos potencialmente perigosos, como condição necessária ao exercício profissional.

É o voto, que me parece se alinhar ao voto e à fundamentação proposta pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes com relação a essas peculiaridades.

10/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Boa tarde, Senhor Presidente, Senhoras Ministras, Senhores Ministros, Senhor Procurador-Geral da República, Senhoras Advogadas, Advogados, Servidores e todos que nos acompanham.

Dou provimento ao recurso, Senhor Presidente, pedindo vênias ao Ministro **Nunes Marques**. Quanto à tese, vou aguardar o momento de sua discussão específica, na medida em que há mais de uma proposição para ela. Quanto ao sentido do recurso extraordinário, acompanho o Relator.

É como voto.

10/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Senhor Presidente, Senhores Ministros, a quem cumprimento na pessoa do Ministro-Relator, Ministro Marco Aurélio. Cumprimento também os Senhores Advogados e o Senhor Procurador-Geral.

Também eu, Senhor Presidente, vou pedir todas as vênias ao Ministro Nunes Marques para acompanhar o Ministro-Relator no que se refere ao provimento do recurso. Peço vênias porque, como já foi reiterado, a responsabilidade administrativa do Estado - essa responsabilidade extracontratual - há de ser interpretada segundo princípios maiores da Constituição, incluído aí o princípio da República do art. 1º. Não há República sem responsabilidade dos agentes públicos, mais ainda em relação a uma condição de horizontalidade nas relações entre os particulares, fixada de forma expressa no art. 37, § 6º. Lembraria, Senhor Presidente, que é da democracia que o Estado responda pelos danos que causar e, neste caso, é incontroverso.

Na esteira do que já foi dito, o sistema brasileiro não acolhe o princípio da responsabilidade integral salvo em casos específicos, mas também é certo que não se restringe ao que está posto no art. 37. Basta ver que, no art. 5º, LXXV, a Constituição é expressa ao prever que o Estado indenizará no caso de erro judiciário, portanto não se acaba a formulação constitucional da responsabilidade apenas no art. 37, § 6º, que há de ser interpretado, evidentemente, de acordo com os princípios maiores da Constituição.

Rapidissimamente, Senhor Presidente, lembro apenas que, quando não se tinha uma norma constitucional com a extensão que hoje se tem, alguns administradores - que hoje rotularíamos democratas - acolheram a

**RE 1209429 / SP**

responsabilidade quando não havia essa previsão nem jurisprudência tão sedimentada.

Lembro que é comum citar-se, em Minas Gerais, um caso da década de 1950, quando o então advogado do estado falou ao governador Juscelino Kubitschek que uma criança tinha caído e se machucado por falha em um brinquedo em uma escola estadual. A mãe queria uma indenização, ao que JK teria dito: "É apenas para ver quanto é a indenização."

Lembro-me também, na década de 1980, que o então secretário do governador Mário Covas, Professor José Afonso da Silva, também em caso em que não havia previsão expressa, por causa de um tumulto, ao explicar para o governador, recebeu a determinação do governador Mário Covas de ver como se fazer a indenização.

A mesma coisa aconteceu quando houve o que teria sido um erro da Administração Pública ou de seus agentes, no caso da Escola de Base, tão famosa no Brasil por um gravame tão grande. Não se discutiu em que ponto, se era responsabilidade integral, se era responsabilidade administrativa, qual a extensão. Sabia-se que o Estado tinha que responder, porque a responsabilidade é inerente ao princípio democrático que constitui um Estado.

Por isso, nesse sentido, um jornalista cumpre uma função social, pelo recorte profissional que tem. Em outro caso, haverá, sim, de ser considerado o que o jornalista ou profissional, por exemplo, de medicina, muitas vezes, atua, sim, em nome da sociedade, como parte da sociedade. No caso do jornalista, nem se diga, porque a cobertura do fato, como está acontecendo, no momento em que está acontecendo, com todas as consequências, é fonte permanente de riscos inerentes à profissão, e, por isso mesmo, de cuidados a serem dados pelo Estado.

**RE 1209429 / SP**

Pela própria condição de cumprir uma função social, o jornalista, o tempo todo, empreende, em benefício de toda sociedade, uma garantia da democracia. Há de se relevar exatamente os contornos da responsabilidade administrativa ou extracontratual do Estado, que é o caso especificamente.

Ademais, o que se põe, no acórdão recorrido, chega a ser quase bizarro, quando se afirma que o jornalista não se teria desviado da bala. Imagina se, a cada momento em que estamos vendo - tão amarguradamente -, no Brasil, pessoas mortas por causa de balas chamadas "perdidas" - mas que acham suas vítimas -, a gente tivesse que levar em consideração esse tipo de observação! Mais ainda pelo Poder Judiciário, com todas as vênias da compreensão e da exposição feita.

Por isso mesmo, incontroversos os fatos, tal como já revelado aqui, afasta-se a aplicação da Súmula nº 279 e não se pede, em nenhum momento, que seja refeito ou reavaliada a prova ou acervo probatório produzido. É certo que há um quadro de incontroversa responsabilidade do Estado, ainda que não se tivesse a expressão do § 6º do art. 37. Como próprio de um Estado responsável, não vou acreditar que o Estado possa ser leviano em uma república democrática.

Portanto, pela própria responsabilidade decorrente dos quadrantes principiológicos da Constituição, tenho que há de ser dado provimento ao recurso, nos termos feitos pelo Ministro-Relator.

Apenas quanto à tese, também me conduzo muito mais próxima ao que foi exposto pelo Ministro Alexandre de Moraes, mas também aguardo. Ministro Alexandre, como só ouvi, não vi, aguardo para me manifestar de forma mais específica.

De toda sorte, voto no sentido do provimento do recurso e da fixação da tese com os contornos estabelecidos previamente, com as restrições já estabelecidas quanto à dicção da tese.

É como voto, Senhor Presidente, agradecendo a palavra.

**RE 1209429 / SP**

10/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

VOTO

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Boa tarde, Presidente! Cumprimento todos os presentes na pessoa de Vossa Excelência.

Senhor Presidente, vou ater-me aos contornos do caso concreto. Tal como o relator, entendo que não houve, aqui, de forma nenhuma, culpa exclusiva da vítima a afastar a responsabilidade do Estado pelo dano causado - no caso, a vista desse profissional de imprensa.

Entendo que, neste caso, o profissional de imprensa agiu no exercício regular do direito. Não se colocou em perigo, estava em situação absolutamente normal, consentânea com o exercício da profissão, portanto, emerge, a meu ver, sim, a responsabilidade do Estado pelos ferimentos que lhe foram causados pelas forças de segurança.

No entanto, Senhor Presidente, compartilho das preocupações de alguns Ministros que me antecederam, como os Ministros Kassio Nunes, Alexandre de Moraes e Rosa Weber, que dizem, com razão, que não adotamos a teoria do risco integral.

Nem sempre quando se consegue fazer uma relação entre a ação do Estado e o dano, nem sempre que esse nexos causal fica evidenciado surge a responsabilidade do Estado de indenizar. Existem as excludentes, como já dito aqui: culpa exclusiva da vítima, casos fortuitos e casos de força maior. Não há essa tese, não agasalhamos a tese do risco administrativo integral.

Fiquei extremamente sensibilizado com as palavras do eminente Ministro Kassio Nunes. Tenho para mim que elas foram, de certa maneira, secundadas pela Ministra Rosa Weber, no sentido de que não seria conveniente fazermos aqui um nexos entre o exercício de determinada profissão e a obrigação de o Estado indenizar.

Vejo que, na tese proposta pelo eminente relator, faz-se alusão ao profissional de imprensa. Quem é este profissional? É só aquele que tem

**RE 1209429 / SP**

carteira assinada com algum jornal ou algum veículo de grande expressão ou é o *freelancer* também, aquele que trabalha para algum blogue e, com seu celular, comparece a algum evento e tira fotos? Esse também é um profissional da imprensa? É um repórter fotográfico? Em toda parte, existem outros profissionais presentes também em eventos dessa natureza, como por exemplo os profissionais de limpeza, os profissionais de saúde. Esses também estariam cobertos, pelo simples fato de exercerem uma determinada profissão, por esse seguro universal a que aludiu o Ministro Kassio Nunes?

Senhor Presidente, expressando minha preocupação com a tese, especialmente a partir do voto mais incisivo apresentado pelo Ministro Kassio Nunes, conheço e dou provimento ao recurso para reformar o acórdão recorrido, afastar a culpa exclusiva da vítima e declarar que o Estado, sim, é responsável pelo dano causado. No entanto, irei reservar-me para manifestar-me, depois, de forma mais vertical, sobre a tese, se, eventualmente, esse resultado prevalecer.

É como voto, Senhor Presidente.

10/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

## VOTO - VOGAL

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (VOTO-VOGAL):** Trata-se de recurso extraordinário interposto por Alexandro Wagner Oliveira da Silveira, em face do Estado de São Paulo, com fundamento no art. 102, III, “a”, da CF.

Aduz-se que o acórdão recorrido, ao afastar a responsabilidade do demandado, ao argumento de culpa exclusiva da vítima, afrontou o disposto nos arts. 1º; 5º, *caput* e incisos IX e XIV; 37, § 6º; e 220, *caput* e seu § 2º, da CF, situando-se no tema 1.055 da sistemática da repercussão geral.

Na origem, cuida-se de ação de indenização ajuizada por fotógrafo contratado por empresa jornalística, que fora atingido, supostamente em 18.5.2003 (dado extraído da petição inicial), por bala de borracha disparada pela Polícia Militar de São Paulo, ao “cobrir uma manifestação de servidores públicos estaduais organizada pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo-APEOESP, (...), que ocorreria naquele dia, na Avenida Paulista”, em frente ao MASP, “no contexto de uma greve de professores, servidores de saúde, entre outras categorias do Governo do Estado de São Paulo”. (eDOC 1, p. 6)

Afirma-se que a Polícia Militar do Estado de São Paulo “partiu para uma agressiva, incompetente e trágica repressão, que no final de tudo gerou o assombroso número de 23 (vinte e três) feridos, dois deles em casos graves”.

Relata-se que os policiais teriam arremessado uma bomba de gás lacrimogêneo contra um grupo de jornalistas dentre os quais estava o recorrente. Este, no momento em que auxiliava uma colega, foi “atingido, muito provavelmente, por dois tiros de borracha”, sendo que um deles ter-lhe-ia atingido as costas e o outro seu olho esquerdo.

Informa-se ter o recorrente “uma doença congênita em seu olho direito, sendo fato que praticamente não enxerga nesse olho”, de forma que “com o impacto no seu olho esquerdo durante a manifestação, as lesões causadas (...) são

**RE 1209429 / SP**

*enormes e irreversíveis”.*

Aduz-se que, “*mesmo após um longo tratamento, tendo em vista que o autor sofreu deslocamento de retina com hemorragia vítrea*”, o recorrente teria perdido por volta de 90% de sua visão no olho esquerdo. Por essa razão, postula danos materiais (pensionamento vitalício mensal de R\$ 1.783,00, além de reembolso pelas despesas médicas e hospitalares, incluindo medicamentos), morais e estéticos (eDOC 1, p. 4/22).

Após a devida instrução, o Juízo sentenciante julgou a demanda parcialmente procedente. O Estado de São Paulo foi condenado ao pagamento de danos materiais (reembolso das despesas médicas, hospitalares e medicamentosas) e de indenização por danos estéticos e morais, na quantia de 100 salários mínimos vigentes à época da liquidação de sentença, além dos consectários legais (eDOC 5, p. 66/72).

Interpostas apelações, por ambas as partes, o TJSP deu provimento ao recurso do Estado de São Paulo e à remessa oficial, julgando improcedentes os pedidos.

Eis a ementa do acórdão recorrido:

“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**

RE 1209429 / SP

**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”. (eDOC 6, p. 91/99, grifo nosso)

Foram interpostos recursos especial (eDOC 7, p. 62/99) e extraordinário (eDOC 7, p. 101/111 e eDOC 8, p. 1/24), tendo o autor exposto neste último que:

"Ocorre que, ao assim decidir, o acórdão recorrido, além de violar, de forma manifesta, o dispositivo nos artigos 37, § 6º, art. 1º, incisos I e II, 5º, *caput*, e incisos IX e XIV, 220, da Constituição Federal, constitui - o que é ainda mais grave - um salvo conduto à atitude violenta e desmedida da polícia em manifestações públicas, porquanto, pela decisão proferida, não se pode esperar que a polícia aja preventivamente ou de forma pacífica.

(...)

Do mesmo modo, não se pode inobservar, como fez o Tribunal a quo, que o agente policial não fez uso adequado da arma de borracha, descumprindo as regras básicas de conduta na utilização desse tipo de arma 'não letal', conforme inclusive orientação da fornecedora deste produto ao Poder Público (Condor) e do Departamento da Polícia Federal, que determina que o disparo seja feito apontando-se a arma para as pernas dos infratores da lei; que não se atire contra a cabeça ou o baixo ventre; e que o disparo seja efetuado a distâncias inferiores a 20 m.

(...)

Vê-se, dessa forma, que o agente policial do Estado, ao apontar sua arma para os membros superiores do recorrente, agiu com abuso de autoridade e incorreu na prática de ato ilícito, e, mais, assumiu, de forma consciente, o risco de atingir o recorrente e causar-lhe danos, o que de fato, veio a ocorrer,

**RE 1209429 / SP**

razão pela qual incide a hipótese de responsabilidade do Estado, tal como disposto no art. 37, §6º, da Constituição Federal, cuja aplicabilidade ao caso foi indevidamente afastada pelo acórdão recorrido. (...)

(...)

A violação às referidas disposições normativas, que regulam o livre exercício da atividade de imprensa, é, portanto, clara e contundente, pois o acórdão recorrido, além de validar a atitude truculenta e arbitrária da polícia, impõe uma censura implícita à atividade jornalística, na medida que em avaliza o entendimento de que qualquer jornalista a trabalho, em cobertura jornalística de qualquer ato ou manifestação pública, assume o risco de ser atingido por arma não letal ou de fogo de uso de agente policial, sem que se tenha qualquer responsabilidade pelo Estado.

(...)

(...) o fato é que o acórdão recorrido viola, de forma flagrante, os artigos constitucionais supracitados (art. 1º, II e III), 5º, *caput*, IX e XIV e 220, *caput*, e § 2º, da Constituição Federal, incidindo em verdadeiro contrassenso, na medida em que vai de encontro não só a fundamentos básicos do Estado Democrático de direito, a saber, a cidadania e à dignidade da pessoa humana, como, ainda às mais básicas liberdades constitucionais: o direito à vida, à liberdade, à segurança, e ao livre exercício da atividade de imprensa, que não pode sofrer censura, e ao direito constitucional de informar e ser informado, o que, por óbvio, não se pode admitir". (eDOC 7, p. 101/111 e eDOC 8, p. 1/24)

Em contrarrazões, a Fazenda do estado de São Paulo alega em síntese que: (i) não há o preenchimento do requisito da repercussão geral, *“uma vez que se trata de questão que afeta apenas a esfera privada do recorrente, sem qualquer efeito perante a sociedade, não tendo havido demonstração de sua relevância”*; (ii) *“a sensacionalista alegação de que o v. acórdão traduz uma censura à profissão jornalística não é suficiente para elevar a questão ora debatida em precedente a ser apreciado pela Suprema Corte”*; (iii) *“não há nenhuma*

**RE 1209429 / SP**

*demonstração de que os jornalistas brasileiros estão cerceados de sua atividade com decisão que, ao apreciar as provas dos autos, concluiu pela culpa exclusiva da vítima, afastando qualquer nexo de causalidade”; (iv) “Por fim, o que se pretende com este recurso é mera revisão de provas, inviável em sede de recurso extraordinário, pois pretende o recorrente apenas demonstrar que houve o nexo de causalidade” (eDOC 8, p. 33/38).*

Ambos os recursos tiveram sua admissibilidade negada pela Presidência da Seção de Direito Público do TJSP (eDOC 8, p. 40/42).

A parte autora formalizou agravos em desfavor das decisões de inadmissibilidade, tendo sido negado provimento ao Agravo em Recurso Especial pelo STJ, de acordo com o seguinte trecho da decisão monocrática do Min. Gurgel de Faria:

“Como se vê dos excertos em destaque, o Tribunal a quo decidiu a controvérsia à luz de fundamento eminentemente constitucional – responsabilidade objetiva do Estado prevista no art. 37, § 6º, da CF/1988 – cujo exame compete, tão somente, ao Supremo Tribunal Federal por meio de recurso extraordinário.

Assim, dada a incompetência desta Corte para a revisão da matéria, o apelo extremo manejado revela-se manifestamente inadmissível. Nesse sentido, consulte-se o AgRg no REsp n. 1.455.859/PR, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 30/06/2016 e AgRg no REsp n. 1.576.158/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 05/09/2016.

Não fosse isso, forçoso convir que as matérias trazidas a deslinde foram decididas com base no material cognitivo produzido nos autos e a revisão das premissas adotadas no acórdão objurgado - no sentido de que está configurada a culpa exclusiva da vítima - esbarram no óbice de conhecimento contido na Súmula 7 desta Corte (vide: AgRg no AREsp n. 604.807/PI, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 01/04/2016; AgRg no AREsp n. 790.014/SE, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 14/12/2015)”.

**RE 1209429 / SP**

Interposto agravo interno pela parte autora (eDOC 9, p. 52/82), a Primeira Turma do STJ negou provimento ao recurso, em acórdão assim ementado:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC/1973. INOCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL. ENFOQUE CONSTITUCIONAL. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. NECESSIDADE DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7 DO STJ. 1. O Plenário do STJ decidiu que ‘aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça’ (Enunciado Administrativo n. 2). 2. Inexiste violação do art. 535, II, do CPC/1973 quando o Tribunal de origem enfrenta os vícios alegados nos embargos de declaração e emite pronunciamento fundamentado, ainda que contrário à pretensão da recorrente. 3. Tendo o Tribunal de origem examinado a questão pertinente à responsabilidade civil sob o viés eminentemente constitucional, evidencia-se a inviabilidade de análise do apelo nobre, sob pena de usurpação da competência da Suprema Corte. 4. É inviável, em sede de recurso especial, o reexame de matéria fático-probatória, nos termos da Súmula 7 do STJ: ‘A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.’ 5. Hipótese em que o Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas da causa, reconheceu a existência de culpa exclusiva da vítima. 6. Agravo interno desprovido”. (eDOC 9, p. 95/101)

Foram então opostos embargos de declaração, os quais restaram desacolhidos (eDOC 9, p. 133/136).

Aportados os autos nesta Corte, o relator, Min. Marco Aurélio, inicialmente, desproveu o agravo em recurso extraordinário, com a

**RE 1209429 / SP**

seguinte fundamentação:

“As razões do extraordinário partem de pressupostos fáticos estranhos ao acórdão atacado, buscando-se, em síntese, o reexame dos elementos probatórios para, com fundamento em quadro diverso, assentar-se a viabilidade do recurso.

Acresce que, no caso, o que sustentado nas razões do extraordinário não foi enfrentado pelo Órgão julgador. Assim, padece o recurso da ausência de prequestionamento, esbarrando nos Verbetes nº 282 e 356 da Súmula do Supremo”. (eDOC 11)

A parte autora interpôs novo agravo interno (eDOC 13), tendo o relator reconsiderado sua anterior decisão e provido o ARE para determinar o regular processamento do apelo extremo, nos seguintes termos:

“Assiste razão ao agravante. O Colegiado de origem, ao admitir que o ferimento foi causado por bala de borracha disparada pela polícia, concluiu ser culpa exclusiva da vítima, a qual teria assumido o risco ao permanecer fotografando o conflito instaurado a partir de movimento grevista pacífico. Assentou premissa a violar o direito ao exercício profissional. 4. Reconsidero a decisão agravada. Conheço do agravo e o provejo para que o extraordinário tenha regular trânsito, com inclusão no denominado Plenário Virtual”. (eDOC 20)

Posteriormente, o feito teve a repercussão geral reconhecida, cuja ementa do acórdão expõe:

“REPÓRTER – EXERCÍCIO PROFISSIONAL – TUMULTO – COBERTURA JORNALÍSTICA – ATUAÇÃO POLICIAL – DANOS – REPARAÇÃO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ADEQUAÇÃO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral controversia alusiva à

**RE 1209429 / SP**

responsabilidade civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido, em situação de tumulto, durante cobertura jornalística”. (RE 1.209.429 RG, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 26.9.2019 – eDOC 25)

A Procuradoria-Geral da República manifesta-se pelo provimento do recurso extraordinário, em parecer assim ementado:

“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 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, e 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

**RE 1209429 / SP**

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”. (eDOC 46)

A União (eDOC 22), a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI (eDOC 29) e a Associação Artigo 19 Brasil (eDOC 51) requereram seus ingressos no feito na condição de *amici curiae*, tendo o relator admitido suas participações (eDOCs 28, 55 e 56).

Na sessão do Plenário Virtual de 14.8.2020 a 21.8.2020, o relator votou pelo provimento do recurso, ancorado nos seguintes argumentos:

“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.

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

**RE 1209429 / SP**

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.

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’.

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. (...)

(...)

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 fotógrafo 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 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.

**RE 1209429 / SP**

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 Civis e Políticos. Nessa linha, o artigo 13 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos estabelece: (...)

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. 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 .

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

**RE 1209429 / SP**

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*, de 3 de setembro de 2012, o qual versou agressão de soldados colombianos a jornalista que filmava evento popular, assentou responsabilidade, 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.

A professora da Universidade de Harvard, Vicki Jackson destaca as possibilidades de acesso, pelos tribunais, às experiências do campo internacional. Nesse sentido, Daniel Sarmiento 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.

**RE 1209429 / SP**

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

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. 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’.”.

Houve pedido de vistas do Min. Alexandre de Moraes, retornando o julgamento ao Plenário na presente sessão por videoconferência.

Em síntese, o debate dos autos consiste em definir se o Estado deve indenizar repórter ferido durante confusão que envolva manifestantes e policiais, por ato praticado por estes no exercício da função pública.

**RE 1209429 / SP**

**1) Quórum para reconhecimento de questão constitucional**

Presidente, considero sensato, antes de adentrar o mérito do recurso extraordinário, resolver uma questão crucial: saber se é suficiente a manifestação acerca da existência de questão constitucional de apenas 5 (cinco) Ministros no Plenário Virtual.

Eis o resultado da votação no Plenário Virtual:

“Decisão: O Tribunal, por maioria, reputou constitucional a questão, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Rosa Weber, Gilmar Mendes e Celso de Mello. Não se manifestou a Ministra Cármen Lúcia. O Tribunal, por maioria, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Rosa Weber, Gilmar Mendes e Celso de Mello. Não se manifestou a Ministra Cármen Lúcia”. (grifo nosso)

De fato, inexistindo oito votos no sentido da recusa da existência de repercussão geral, o §3º do art. 102 da CF é claro em apontar que haverá a presunção constitucional de seu reconhecimento.

Todavia, no que se refere à existência de debate constitucional, o STF firmou o entendimento de que é necessário que haja, no mínimo, 6 (seis) votos que reconheçam a presença de questão constitucional, não se aplicando a norma constitucional do §3º do art. 102. Nesse sentido:

“Questão de ordem. Revisão de repercussão geral reconhecida no Plenário Virtual. Votos da maioria dos Ministros pela natureza infraconstitucional da controvérsia. Termo inicial do prazo decadencial de representação contra doações eleitorais. Inexistência de repercussão geral. 1. O quórum previsto no art. 102, § 3º, da Constituição Federal somente se aplica à rejeição do recurso por ausência de repercussão geral. A presença ou não de questão constitucional depende dos votos da maioria absoluta da Corte – isto é, seis votos.

**RE 1209429 / SP**

**Precedente: RE 954.304 RG-ED, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 24.08.2020.** 2. No caso concreto, sete Ministros afirmaram a natureza infraconstitucional da matéria versada no recurso, mas, ainda assim, entendeu-se pelo reconhecimento da repercussão geral, pela suposta ausência de quórum suficiente para sua negativa. Em verdade, portanto, o recurso não foi conhecido. 3. De todo modo, é viável a revisão da existência de repercussão geral reconhecida no Plenário Virtual, notadamente quando quando tal reconhecimento tenha ocorrido por falta de manifestações suficientes e se trate de matéria infraconstitucional. 4. O Supremo Tribunal Federal reconheceu reiteradamente o caráter infraconstitucional da discussão acerca do termo inicial do cômputo de prazo decadencial. Precedentes. 5. Para dissentir do acórdão recorrido quanto à fixação do termo inicial do prazo decadencial para formulação de representação contra doações eleitorais seria indispensável a análise da legislação infraconstitucional aplicável à espécie (Lei nº 9.504/1997), procedimento inviável em recurso extraordinário. 6. Questão de ordem que se resolve no sentido de afirmar o não conhecimento do recurso, diante dos votos da maioria absoluta dos Ministros pela natureza infraconstitucional da matéria, bem como da ausência de repercussão geral”. (ARE 664.575 RG2JULG, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 11.2.2021, grifo nosso)

**“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VALORES PAGOS PELO EMPREGADOR AO EMPREGADO NOS PRIMEIROS QUINZE DIAS DE AUXÍLIO-DOENÇA. INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. NATUREZA INFRACONSTITUCIONAL DA MATÉRIA ASSENTADA POR ESTE SUPREMO TRIBUNAL. APLICAÇÃO DOS EFEITOS DA REJEIÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL. INAPLICABILIDADE DO QUÓRUM QUALIFICADO DO § 3º DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O quórum qualificado previsto no § 3º do art. 102 da Constituição da República**

**RE 1209429 / SP**

respeita às hipóteses de inexistência de repercussão geral, isto é, quando este Supremo Tribunal entende que determinada controvérsia constitucional não preenche os requisitos de relevância ou transcendência. **2. Situação diversa é aquela em que o Supremo Tribunal Federal manifesta-se pela ausência de questão constitucional no recurso extraordinário e assenta, no caso, incidirem os efeitos da inexistência de repercussão geral.** Não há, então, análise da repercussão geral da matéria, pois o recurso extraordinário sequer trata de questão constitucional. 3. Embargos de declaração rejeitados”. (RE 611.505 ED, Redatora do acórdão Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 7.1.2021, grifo nosso)

“Embargos de declaração na repercussão geral no recurso extraordinário. Tema nº 901 da repercussão geral. Momento da cessação do pagamento de abono de permanência. Direito Processual. Deliberação do Plenário Virtual. Situação em que a maioria absoluta dos Ministros votou pela ausência de questão constitucional. Consequências. Recurso aclaratório acolhido com efeitos infringentes. **1. O reconhecimento da repercussão geral pelo Plenário Virtual não configura preclusão consumativa. O resultado da deliberação eletrônica não impede o posterior reexame dos requisitos de admissibilidade do recurso e dos efeitos do julgamento. Precedentes.** 2. No Plenário Virtual, seis Ministros votaram pelo caráter infraconstitucional da discussão relativa ao momento em que deve cessar o pagamento do abono de permanência - se a partir do protocolo do pedido de aposentadoria ou do aperfeiçoamento do ato de jubilação -, mas, ainda assim, a repercussão geral foi admitida. **3. O quórum previsto no art. 102, § 3º, da Constituição Federal somente se aplica à rejeição do recurso por ausência de repercussão geral. A presença ou não de questão constitucional depende dos votos da maioria absoluta da Corte – isto é, seis votos.** Admitindo-se que as questões postas repousam apenas na esfera da legalidade, há que se concluir que o Tribunal decidiu pela inexistência de

**RE 1209429 / SP**

questão constitucional e, por conseguinte, de repercussão geral, na medida em que essa pressupõe a existência daquela. 4. Na hipótese, a racionalidade do sistema e a vontade constitucional demandam a revisão do resultado proclamado, visto que, não havendo matéria constitucional e, por extensão, repercussão geral, nem sequer há de se conhecer do recurso quanto a seu mérito. 5. Embargos de declaração acolhidos com efeitos infringentes, reconhecendo-se o caráter infraconstitucional da controvérsia posta nos autos e, por conseguinte, a ausência de repercussão geral da matéria, e não se conhecendo do recurso extraordinário, nos termos do art. 543-A do CPC/1917 e do art. 1.035 do CPC/2015". (RE 956.304 RG-ED, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 25.11.2020, grifo nosso)

*In casu*, conforme se observa do acórdão do julgamento da repercussão geral, apenas 5 (cinco) Ministros entenderam haver questão constitucional, ao passo que outros 5 (cinco) se manifestaram no sentido de inexistência de questão constitucional a ser debatida (Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Rosa Weber, Gilmar Mendes e Celso de Mello). **Não votou a Ministra Cármen Lúcia.**

Ou seja, não houve seis votos em qualquer dos sentidos, seja reconhecendo, seja rejeitando a existência de questão constitucional. Por essa razão, preliminarmente, entendo que deve ser colhido o voto da Min. Cármen Lúcia para desempate.

***2) Responsabilidade civil estatal***

O tema da responsabilidade civil está disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, a saber:

*"Art. 37. Omissis.*

*(...)*

§ 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,

**RE 1209429 / SP**

assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

No que se refere ao trabalho jornalístico-fotográfico, citem-se os arts. 1º; 5º, *caput* e incisos IX e XIV; e 220, *caput* e seu § 2º, da CF, normas tidas como violadas no apelo extremo, respectivamente:

“Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

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:

(...)

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

(...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

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”.

**RE 1209429 / SP**

Acerca da responsabilidade civil do Estado por ação, a posição dominante da jurisprudência e da doutrina aponta para a aplicação da teoria do risco administrativo, atraindo a objetivação daquela.

Sobre o tema, tive oportunidade de registrar em sede doutrinária:

“O conceito de responsabilidade civil tem evoluído rápida e profundamente em nosso ordenamento jurídico, tanto na esfera pública quanto na esfera privada. No que concerne à responsabilidade civil do Estado, o Direito brasileiro vem consagrando a prevalência da teoria da responsabilidade objetiva.

(...)

Em seguida, passou -se para a fase de publicização da responsabilidade civil do Estado, desenvolvendo-se a chamada teoria objetiva do risco administrativo, segundo a qual a ideia de culpa administrativa é substituída pela de nexos de causalidade, perquirindo-se tão somente a relação entre a conduta do agente administrativo e o dano causado ao administrado.

(...)

Nesse contexto, não há por que insistir na teoria da responsabilidade objetiva do Estado e do risco integral, se houver elementos suficientes, no caso concreto, que permitam um exame mais específico acerca da situação fática posta para a apreciação do Judiciário.

(...)

Não se revela condizente com o Estado constitucional garantidor de direitos fundamentais impor à sociedade como um todo o ônus de arcar com vultosas indenizações decorrentes de danos causados pelo Estado, sem que isso seja objeto de uma investigação mais precisa e adequada às circunstâncias em que ocorreu o suposto fato danoso.

Algumas práticas interpretativas no Direito têm conduzido a equívocos notáveis, nos quais uma visão parcial do problema compromete a correta aplicação das leis e da

**RE 1209429 / SP**

Constituição. Entretanto, os equívocos passam a não mais ser aceitáveis quando assumem uma feição de patologia institucional. Infelizmente, é o que vem ocorrendo, desde há alguns anos, no tocante à interpretação das regras jurídicas referentes à responsabilidade civil do Estado.

É necessário, portanto, identificar no Estado Democrático de Direito a formação do interesse público calcado em interesses universalizáveis e publicamente justificáveis. As razões e os interesses forjados em um discurso e uma prática corporativos, sempre no sentido de impor à União ônus a que não deu causa, parecem forjar interesses unilaterais, sectários, e, frequentemente, obscurantistas, o que obviamente não se pode tolerar.

É preciso ressaltar a exigência de três requisitos para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado: ação atribuível ao Estado, dano causado a terceiros e nexo de causalidade entre eles.

(...)

Para se imputar ao Poder Público a responsabilidade objetiva (teoria do risco-proveito) não é necessário questionar se a atuação do Estado foi legítima ou ilegítima; relevante é verificar a perda da situação juridicamente protegida. Quanto a esse aspecto, o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece: 'Em matéria de responsabilidade estatal por danos causados pelo próprio Estado, tem razão Sotro Kloss quando afirma que o problema há de ser examinado e decidido em face da situação do sujeito passivo – a de lesado em sua esfera juridicamente protegida – e não em face dos caracteres do comportamento do sujeito ativo'.

Sob esse enfoque, a existência ou inexistência do dever de reparar não se decide pela qualificação da conduta geradora do dano (lícita ou ilícita), mas pela qualificação da lesão sofrida. Logo, o problema da responsabilidade resolve-se no lado passivo da relação, não em seu lado ativo. Importa que o dano seja ilegítimo, não que a conduta causadora o seja. Por isso, não basta para caracterizar a responsabilidade estatal a mera

**RE 1209429 / SP**

deterioração patrimonial sofrida por alguém. Não é suficiente a simples subtração de um interesse ou de uma vantagem que alguém possa fruir, ainda que legitimamente. Quatro são as características do dano indenizável: 1) o dano deve incidir sobre um direito; 2) o dano tem de ser certo, real; 3) tem de ser um dano especial; e, por último, 4) há de ocorrer um dano anormal.

Quanto à lesão a um direito, deve necessariamente tratar-se de um bem jurídico cuja integridade o sistema normativo proteja, reconhecendo-o como um direito do indivíduo. A propósito, leciona Celso Antônio: 'o dano ensanchador de responsabilidade, é mais que simples dano econômico. Pressupõe sua existência, mas reclama, além disso, que consista em agravo a algo que a ordem jurídica reconhece como garantido em favor de um sujeito'. A título de melhor elucidação, traz ele os seguintes exemplos: 'a mudança de uma escola pública, de um museu, de um teatro, de uma biblioteca, de uma repartição pode representar para comerciantes e profissionais instalados em suas imediações evidentes prejuízos, na medida em que lhes subtrai toda a clientela natural derivada dos usuários daqueles estabelecimentos transferidos. Não há dúvida que os comerciantes e profissionais vizinhos terão sofrido um dano patrimonial, inclusive o 'ponto' ter-se-á desvalorizado, mas não haverá dano jurídico'. Por isso, nessas hipóteses, inexistente responsabilidade, por inexistir agravo a um direito. Foram atingidos apenas interesses econômicos ou os chamados direitos ou interesses reflexos.

Além disso, o dano indenizável deve ser certo, real, não apenas eventual, possível. O dano especial é aquele que onera, de modo particular, o direito do indivíduo, pois um prejuízo genérico, disseminado pela sociedade, não pode ser acobertado pela responsabilidade objetiva do Estado. Bandeira de Mello pontifica que o dano especial é aquele que 'corresponde a um agravo patrimonial que incide especificamente sobre certo ou certos indivíduos e não sobre a coletividade ou sobre genérica e abstrata categoria de pessoas. Por isso não estão acobertadas, por exemplo, as perdas de poder aquisitivo da moeda,

RE 1209429 / SP

decorrentes de medidas econômicas estatais inflacionárias'. E dano anormal, para o festejado doutrinador, 'é aquele que supera os meros agravos patrimoniais pequenos e inerentes às condições de convívio social' ". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 993/1.000)

Vê-se, pois, ser necessária a concorrência de ato imputado ao Estado; o dano minimamente comprovado; e o nexo de causalidade entre este e o ato estatal, dispensada a comprovação de culpa, mas admitindo-se as **excludentes da culpa exclusiva da vítima e o fato de terceiro**. Além disso, o dano deve: 1) atingir direito; 2) ser certo, especial e anormal.

Ademais, como último elemento da responsabilidade civil, o nexo de causalidade constitui elemento imaterial e exige que fique evidenciada a **relação de causa e efeito** entre a conduta humana e o dano suportado pela vítima.

O tema da causalidade não se mostra de fácil domínio doutrinário e jurisprudencial. A doutrina civilista, aplicável também, neste ponto, no ramo do Direito Administrativo, pensou três teorias justificadoras do nexo de causalidade.

A primeira delas é a **teoria da equivalência dos antecedentes causais** ou "*conditio sine qua non*", que foi vigorosamente rejeitada, pois poderia ensejar o ressarcimento de todos os danos vinculados remota ou indiretamente a um fato.

A **teoria da causalidade adequada**, por sua vez, foi mais bem aceita na doutrina e na jurisprudência, embora sem unanimidade. Nos dizeres do Prof. Flávio Tartuce, consiste na:

"(...) teoria desenvolvida por Von Kries, pela qual se deve identificar, na presença de uma possível causa, aquela que, de forma potencial, gerou o evento danoso. Na interpretação deste autor, por esta teoria, somente o fato relevante ou causa necessária para o evento danoso gera a responsabilidade civil, devendo a indenização ser adequada aos fatos que a envolvam". (Direito Civil, Direito das Obrigações e

RE 1209429 / SP

Responsabilidade Civil, 12ª edição, Ed. Forense, 2017, p. 371)

Por fim, a terceira, a **teoria do dano direto e imediato, também chamada de teoria da interrupção do nexos causal**, surge como posição intermediária, tendo encontrado alguns adeptos na doutrina e tendo sido invocada em alguns julgados desta Corte.

*Mutatis mutandis*, apesar de se referir ao CC de 1916, apenas a título de exemplo, cito o RE 130.764, Primeira Turma, Rel. Min. Moreira Alves, DJe 7.8.1992, cuja ementa transcrevo a seguir:

“Responsabilidade civil do Estado. Dano decorrente de assalto por quadrilha de que fazia parte preso foragido vários meses antes.

- A responsabilidade do Estado, embora objetiva por força do disposto no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/69 (e, atualmente, no parágrafo 6. do artigo 37 da Carta Magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexos de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros.

- **Em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexos de causalidade e a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexos causal.** Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito a impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também a responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias existentes: a da equivalência das condições e a da causalidade adequada.

- No caso, em face dos fatos tidos como certos pelo acórdão recorrido, e com base nos quais reconheceu ele o nexos de causalidade indispensável para o reconhecimento da responsabilidade objetiva constitucional, e inequívoco que o nexos de causalidade inexistente, e, portanto, não pode haver a incidência da responsabilidade prevista no artigo 107 da

**RE 1209429 / SP**

Emenda Constitucional n. 1/69, a que corresponde o parágrafo 6. do artigo 37 da atual Constituição. Com efeito, o dano decorrente do assalto por uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão não foi o efeito necessário da omissão da autoridade pública que o acórdão recorrido teve como causa da fuga dele, mas resultou de concausas, como a formação da quadrilha, e o assalto ocorrido cerca de vinte e um meses após a evasão. Recurso extraordinário conhecido e provido”. (grifo nosso)

A questão acerca da adoção de uma ou outra teoria é controvertida dentre os estudiosos do direito. Ainda segundo Tartuce, a diferença entre as duas últimas teorias é sutil. Vejamos:

“A teoria do dano direto e imediato trabalha mais com as exclusões totais de responsabilidade, ou seja, com a obstrução do nexo causal. Por outra via, a teoria da causalidade adequada lida melhor com a concausalidade, isto é, com as contribuições de fatos para o evento danoso”. (Idem, Ibidem, p. 375)

Inexiste qualquer dificuldade para o intérprete do direito enquanto há apenas uma única causa para a ocorrência do dano. De outro lado, torna-se mais complexo averiguar a responsabilidade civil quando se tem mais de uma conduta (causa) potencial à geração do resultado advindo de causalidade múltipla.

Diante dessa situação, o julgador, além de verificar se estão presentes os pressupostos da responsabilidade civil, deverá perquirir a conduta ou condutas efetivamente causadoras do dano.

Independentemente da teoria adotada, o fato é que a doutrina administrativista aponta o seguinte:

“Assinale-se, por oportuno, que, tratando-se de responsabilidade civil, urge que, nas condutas omissivas, **além do elemento culposo, se revela a presença de nexo direto de causalidade entre o fato e o dano sofrido pela vítima.**

RE 1209429 / SP

**Significa dizer que não pode o intérprete buscar a relação de causalidade quando há uma ou várias intercausas entre a omissão e o resultado danoso**". (Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, 30ª edição, Ed. Gen, 2016, p. 599, grifo nosso)

A jurisprudência desta Corte teve a oportunidade de se debruçar sobre o tema, assentando o que segue:

“RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO - PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS QUE DETERMINAM A **RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO - O NEXO DE CAUSALIDADE MATERIAL COMO REQUISITO INDISPENSÁVEL À CONFIGURAÇÃO DO DEVER ESTATAL DE REPARAR O DANO** - NÃO-COMPROVAÇÃO, PELA PARTE RECORRENTE, DO VÍNCULO CAUSAL - RECONHECIMENTO DE SUA INEXISTÊNCIA, NA ESPÉCIE, PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS - SOBERANIA DESSE PRONUNCIAMENTO JURISDICIONAL EM MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA - INVIABILIDADE DA DISCUSSÃO, EM SEDE RECURSAL EXTRAORDINÁRIA, DA EXISTÊNCIA DO NEXO CAUSAL - IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA (SÚMULA 279/STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o ‘eventus damni’ e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa específica condição, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Precedentes. - O dever de indenizar, mesmo nas hipóteses de responsabilidade civil objetiva do Poder Público, supõe, dentre outros elementos (RTJ 163/1107-

**RE 1209429 / SP**

1109, v.g.), a comprovada existência do nexo de causalidade material entre o comportamento do agente e o ‘eventus damni’, sem o que se torna inviável, no plano jurídico, o reconhecimento da obrigação de recompor o prejuízo sofrido pelo ofendido. - **A comprovação da relação de causalidade - qualquer que seja a teoria que lhe dê suporte doutrinário (teoria da equivalência das condições, teoria da causalidade necessária ou teoria da causalidade adequada) - revela-se essencial ao reconhecimento do dever de indenizar, pois, sem tal demonstração, não há como imputar, ao causador do dano, a responsabilidade civil pelos prejuízos sofridos pelo ofendido. Doutrina. Precedentes.** - Não se revela processualmente lícito reexaminar matéria fático-probatória em sede de recurso extraordinário (RTJ 161/992 - RTJ 186/703 - Súmula 279/STF), prevalecendo, nesse domínio, o caráter soberano do pronunciamento jurisdicional dos Tribunais ordinários sobre matéria de fato e de prova. Precedentes. - Ausência, na espécie, de demonstração inequívoca, mediante prova idônea, da efetiva ocorrência dos prejuízos alegadamente sofridos pela parte recorrente. Não-comprovação do vínculo causal registrada pelas instâncias ordinárias”. (RE-AgR 481.110, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 9.3.2007, grifo nosso)

À doutrina não passou despercebida essa dificuldade, no que se refere a atos praticados em manifestações violentas:

“A flexibilidade do filtro de reparação do nexo causal só é possível porque a responsabilidade civil executa funções diversas da responsabilidade penal. Enquanto esta tem como escopo precípua a punição do infrator, o que torna imprescindível a identificação do agente que deu causa ao dano; na esfera cível, sobretudo no atual paradigma democrático constitucional, a função primordial da responsabilidade é a função reparatória e apenas de forma acessória subsistem as funções preventiva e repressiva. Como

**RE 1209429 / SP**

bem expressa Maria Celina Bondin:

‘O problema da responsabilidade civil não consiste na investigação ou na descoberta do ‘verdadeiro’ autor do fato danoso. Ele diz respeito, apenas à fixação do critério graças ao qual se pode substituir a atribuição automática do dano por um critério jurídico’.

A primazia da reparação se justifica pela adoção dos novos princípios informadores da responsabilidade civil como o da a dignidade da pessoa humana e da solidariedade social, segundos os quais cada ação individual repercute de alguma forma sobre os outros e isso torna todos responsáveis pela preservação da condição humana alheia.

Outrossim, a convivência social humana impõe a aceitação e o respeito de duas situações inexoráveis: o ser humano não pode ser instrumento para a ação de outrem, de modo que os seus valores íntimos não devem ser suplantados e a independência entre os indivíduos para a existência da sociedade requer a reciprocidade e a igualdade em suas inter-relações.

Assim, se danos causados por indivíduos de impossível identificação não fossem reparados, ocorreria um tratamento desigual, na medida em que a vítima desamparada quedaria em uma posição menos favorável do que a dos participantes e prováveis causadores do dano.

(...)

Outra relevante discussão é se a atividade desenvolvida pelo grupo precisa ser lícita, ilícita ou perigosa. Estes dois últimos casos representam a opção do legislador alemão, e para parte da doutrina o terreno fértil para a responsabilidade coletiva é justamente o grupo que desenvolve atividade perigosa considerada lícita.

Em relação a este último aspecto, ousamos discordar do posicionamento adotado, pois nem sempre a união de pessoas com ou sem propósito comum é *prima facie* potencialmente

**RE 1209429 / SP**

danosa. Nesse sentido, podemos citar as procissões religiosas. Além disso, se o perigo é um fato de responsabilidade do grupo, aplica-se a teoria objetiva do risco criado, portanto, uma responsabilidade sem culpa e que impede, inclusive, a exclusão daqueles que comprovadamente não contribuíram para o evento danoso.

**Em seguida, deve ser delineada a noção de manifestações públicas. O direito de reunião pode ser exercido de forma estática (reunião em sentido estrito) ou dinâmica, sendo esta última considerada manifestação.** É reputada pública quando realizada em um espaço aberto para o público, como uma praça ou vias de trânsito. Nada mais é que o agrupamento de cidadãos em via pública 'para exprimirem uma mensagem, opinião pública, sentimento ou protesto através da sua presença e/ou da sua voz, abrangendo gestos, emblemas, insígnias, bandeiras, cantos, gritos, aclamações, dentre outras formas, sem exclusão do silêncio'.

Recentemente, a associação mais direta de manifestações públicas com vítimas no Brasil foram os protestos que tomaram as ruas do País com a ação do grupo Black Blocs. Tiveram início em junho de 2013, e o estopim foi o aumento da tarifa do transporte público. Nas diversas manifestações ocorridas um jornalista chegou a ser morto e várias lesões de ordem física e patrimonial ocorreram.

**Sem dúvidas, o efeito multitudinário gerado pela reunião de centenas ou milhares de pessoas em determinado local pode dificultar em muito a identificação do agente causador do dano.** E foi o que ocorreu, por exemplo, com o **jornalista Sérgio Silva, quem perdeu o olho esquerdo nas manifestações de junho de 2013 e ajuizou ação de indenização contra o Estado de São Paulo alegando que a causa tenha sido o disparo de uma bala de borracha por policiais que cobriam o protesto, a polícia negou a afirmação e defendeu que não foi possível a comprovação da origem do disparo.** Na hipótese, porém, o TJSP, sem enfrentar a questão a causalidade alternativa, limitou-se a afirmar que o Estado não responderia

**RE 1209429 / SP**

objetivamente pelo dano sofrido pelo fotógrafo por ausência de nexos de causalidade”. (Meireles, Edilton; SILVA, Alana Gonçalves Cardoso da . *A responsabilidade civil por danos causados por membro indeterminado em manifestações públicas pela aplicação da teoria da causalidade alternativa*. In: Revista de Direito Privado | vol. 89/2018 | p. 17 – 40, maio de 2018, grifo nosso)

Insta salientar, por oportuna, a observação feita pelo Min. Moreira Alves no julgamento do RE 130.764, *verbis in verbis*:

*“Observo, finalmente, que, como é a esta Corte que cabe, com exclusividade em grau de jurisdição extraordinária, dizer da contrariedade, ou não, de dispositivo constitucional, para se saber se ocorre, ou não, a responsabilidade objetiva do Estado prevista na Constituição é indispensável qualificar juridicamente os fatos tidos como certos pelo acórdão recorrido, para se apurar se se verificam, ou não, os requisitos dessa responsabilidade, e, em consequência, se há, ou não, a incidência da norma constitucional”*. (trecho do voto do relator, no RE 130.764, Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 7.8.1992)

*In casu*, pode-se alegar a existência de múltiplas causas concomitantes para a ocorrência do evento danoso, quais sejam: ocorrência de manifestação paredista que, apesar de inicialmente ser pacífica, transformou-se em violenta com arremesso de pedras e objetos na direção dos agentes estatais, entrando em confronto com a Polícia Militar; interrupção de vias públicas; situação de conflagração de uma verdadeira “batalha campal”, estando de um lado os manifestantes e de outro a polícia, com a participação de jornalistas, fotógrafos e demais profissionais de imprensa como espectadores; situações essas que configuram risco iminente que demanda intervenção imediata das autoridades públicas e **não** configura, em tese, ato ilícito. Explica-se.

Aqui, considero importante afirmar que, do que se extrai dos documentos dos autos, o fato ocorreu em **18.5.2000** (eDOC 4, p. 106/108), mas consta, **desde a exordial**, como sendo datado de **18.5.2003**, **assim**

RE 1209429 / SP

**como no acórdão recorrido.** Anoto que rediscutir a data do evento danoso configura revolvimento de fatos e provas, incabível em sede de recurso extraordinário. **Por essa razão, deve ser considerada a data que consta do acórdão (18.5.2003).**

No Código Civil de 2002, a responsabilidade civil está regulada nos seguintes artigos:

“Art. 43. 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.

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

(...)

**Art. 188. Não constituem atos ilícitos:**

**I - os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido;**

**II - a deterioração ou destruição da coisa alheia, ou a lesão a pessoa, a fim de remover perigo iminente.**

Parágrafo único. No caso do inciso II, o ato será legítimo somente quando as circunstâncias o tornarem absolutamente necessário, não excedendo os limites do indispensável para a remoção do perigo.

(...)

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

(...)

**Art. 929. Se a pessoa lesada, ou o dono da coisa, no caso do inciso II do art. 188, não forem culpados do perigo, assistir-**

RE 1209429 / SP

**lhes-á direito à indenização do prejuízo que sofreram.**

**Art. 930. No caso do inciso II do art. 188, se o perigo ocorrer por culpa de terceiro, contra este terá o autor do dano ação regressiva para haver a importância que tiver ressarcido ao lesado.**

Parágrafo único. A mesma ação competirá contra aquele em defesa de quem se causou o dano (art. 188, inciso I)

(...)

Art. 949. No caso de lesão ou outra ofensa à saúde, o ofensor indenizará o ofendido das despesas do tratamento e dos lucros cessantes até ao fim da convalescença, além de algum outro prejuízo que o ofendido prove haver sofrido.

Art. 950. Se da ofensa resultar defeito pelo qual o ofendido não possa exercer o seu ofício ou profissão, ou se lhe diminua a capacidade de trabalho, a indenização, além das despesas do tratamento e lucros cessantes até ao fim da convalescença, incluirá pensão correspondente à importância do trabalho para que se inabilitou, ou da depreciação que ele sofreu.

Parágrafo único. O prejudicado, se preferir, poderá exigir que a indenização seja arbitrada e paga de uma só vez.

**Art. 951. O disposto nos arts. 948, 949 e 950 aplica-se ainda no caso de indenização devida por aquele que, no exercício de atividade profissional, por negligência, imprudência ou imperícia, causar a morte do paciente, agravar-lhe o mal, causar-lhe lesão, ou inabilitá-lo para o trabalho".** (grifo nosso)

Se o caso for julgado com base no Código Civil atual (que entrou em vigor em 11.1.2003 e considerando o que consta no acórdão recorrido: fato como ocorrido em **18.5.2003**), algumas conclusões se extraem de acordo com o panorama fático extraído do acórdão recorrido: não constitui ato ilícito aquele que ocasionar *“lesão [à] pessoa, a fim de remover perigo iminente”* (art. 188, II).

Todavia, ainda que se conclua pela licitude do ato da Polícia Militar, a qual dispara bala de borracha para dispersar manifestação quando esta produz perigo iminente (arremesso de pedras e outros objetos em direção

RE 1209429 / SP

à repressão do movimento) – passando-se então para a ilicitude de reunião –, **tal circunstância não afasta o dever de indenizar, diante do que dispõe o art. 929 do CC.**

**Em outras palavras, caso o repórter fotográfico (que desempenhava sua atividade profissional fotográfico-jornalística), no caso do inciso II do art. 188, não seja culpado do perigo, assistir-lhe-á direito à indenização pelo prejuízos que sofreu.**

A culpa exclusiva da vítima (reconhecida pelo Tribunal *a quo*) somente se configura se esta for considerada a responsável diretamente pelo acontecimento danoso, apta a romper o nexo de causalidade. Isso ocorre quando, por exemplo, ao ver a arma não letal sendo preparada para ser disparada, a vítima se coloca ao alcance da mira, jogando-se na direção ou permanecendo consciente e voluntariamente na linha de tiro.

No acórdão recorrido, consta que, apesar de considerar ter sido “*a bala de borracha disparada por policial a causa eficiente do infortúnio*”, entendeu o relator que “*as circunstâncias em que os fatos ocorreram não autorizam (...) a indenização por responsabilidade imputada ao ente público*”, ao argumento de que aquele fato decorreu do “*estrito dever cumprimento do dever legal de polícia militar*”, além de que o “*autor colocou-se em quadro no qual se pode afirmar ser dele a culpa exclusiva do lamentável episódio do qual foi vítima*”. Eis os principais fundamentos:

“É fato certo e bem comprovado nos autos que, **no dia 18/05/2003**, houve manifestação de greve nesta Capital, na Avenida Paulista, em frente ao MASP, a qual se realizava com a interrupção de apenas uma das vias de direção daquela via pública, mas, em determinado momento, diversos manifestantes resolveram parar a via oposta de direção, interrompendo o tráfego de veículos deste outro lado, e, então, a tropa de choque da Polícia Militar interveio para desobstruir aquela pista, e, assim, ocorreu o triste tumulto: de um lado, manifestantes atirando pedras, paus e coco nos policiais, e, de outro, os policiais agindo com uso de cacete, bombas de efeito moral e disparos de bala de borracha (fls. 21/36, 41, 47, 161/164,

**RE 1209429 / SP**

264/267).

Certo, ainda, que o autor, que se encontrava no local, trabalhando como repórter fotográfico, em cobertura jornalística, terminou ferido por agente contundente, na região do olho esquerdo, e daí houve hemorragia vítrea e descolamento de retina, que resultou em limitação visual (para além daquela que ele já tinha no olho direito, por causa endógena e congênita) ou baixa visão, sequela esta, portanto, incapacitante, de modo parcial e permanente, para exercer funções que necessitem de referência visual normal (fls. 37/38, 208/216, 245/250, 264/267).

(...)

Ora, no caso, o autor, embora não fosse um dos manifestantes (ou um dos diretamente provocou o tumulto ou causou 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 (fls. 267 e 432)". (eDOC 6, p. 91/99, grifo nosso)

Sobre essa presunção contida no acórdão recorrido no sentido de o autor-recorrente se colocar "*em situação de risco ou de perigo, quiçá inerente à sua profissão*", esta Corte dispõe de um precedente lapidar da lavra do Min. Victor Nunes, cuja ementa descreve:

"Responsabilidade civil. **Simples presunção, que não configura culpa exclusiva da vítima**". (RE 33.065, Rel. Min. Victor Nunes, Segunda Turma, DJ 1º.12.1965, grifo nosso)

De pronto, afirmo que não considero restar presente situação configuradora de culpa exclusiva da vítima, na atitude do autor de permanecer no local conflagrado, haja vista que estava exercendo seu trabalho jornalístico de registrar as cenas fotográficas da manifestação em curso e da repressão policial. Tais fatos eram notícias e necessitavam ser

**RE 1209429 / SP**

registrados sob o olhar da câmera do fotógrafo, que estava escalado para fazer a cobertura jornalística daquele movimento paredista.

Aqui, calha mencionar que tal conclusão não configura revolvimento fático-probatório, inadmitido em sede de apelo extremo, nos termos da Súmula 279 desta Corte, mas mera requalificação jurídica de acordo com o panorama fático-probatório descrito pelo acórdão recorrido (reenquadramento jurídico dos fatos), a qual é sabidamente admissível nesta Corte. A conferir os precedentes de ambas as Turmas e do Plenário:

“CONSTITUCIONAL. FUNDAÇÃO PÚBLICA. SERVIDOR PÚBLICO CELETISTA. ESTABILIDADE. ESTÁGIO PROBATÓRIO NÃO CUMPRIDO ATÉ O ADVENTO DA EC 19/98. IMPOSSIBILIDADE. ALEGADO ÓBICE DAS SÚMULAS 279, 282 E 356 DO STF. NÃO CARACTERIZAÇÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I O tema constitucional versado nos autos foi objeto de debate e decisão prévios pelo Tribunal de origem. Não incidência das Súmulas 282 e 356 do STF. **II A decisão atacada não revolveu fatos e provas constantes nos autos, mas sim realizou o enquadramento jurídico dos fatos relatados na espécie, o que é possível nessa estreita via extraordinária**. III - Agravo regimental improvido”. (AI-AgR 802.046, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 25.11.2010, grifo nosso)

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 279/STF. **Valoração, caracterização, classificação e requalificação de dados constantes nos autos, que não importem a necessidade de reabertura da fase instrutória, não se confundem com reexame de fatos e provas, vedado no julgamento de recurso extraordinário**. Agravo regimental ao qual se nega provimento”. (AI 677.843 ED, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 14.11.2011, grifo nosso)

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Deserção. Artigo 511 do Código de Processo Civil. **Revalorização da prova**

RE 1209429 / SP

**pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça. Reenquadramento jurídico dos fatos. Possibilidade.** Certidão cartorária. Negativa de fé pública. Não ocorrência. **1. A reavaliação da prova e o reenquadramento jurídico dos fatos não se confundem com o revolvimento de suporte fático-probatório, sendo plenamente franqueados aos tribunais superiores. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.** 2. Não viola o art. 93, inciso XIV, da CF a decisão do Superior Tribunal de Justiça que, a par do conteúdo de certidão cartorária, reconhece a deserção de recurso com base em interpretação de dispositivo do Código de Processo Civil. 3. Agravo regimental a que se nega provimento”. (RE 820.433 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 30.5.2016, grifo nosso)

Portanto, **não** considero que do simples exercício da profissão de jornalista-fotográfico – pelo fato de a vítima permanecer no local conflituoso entre os manifestantes e a polícia – seja possível extrair culpa exclusiva da vítima para a ocorrência do evento danoso, sob pena de se partir para simples presunção odiosa e manifestamente inconstitucional (art. 5º, IX e XIV, e art. 220, *caput*, da CF), na linha do assentado pelo Min. Victor Nunes, no precedente acima citado.

De outro lado, a segunda situação (culpa pelo perigo em si) apresenta-se quando a vítima tenha participado de atos ilícitos que desaguassem na resposta estatal de uso de arma não letal (bala de borracha), ou seja, caso estivesse descrito no acórdão recorrido que ela participou da manifestação ou arremessou pedras ou objetos na direção da polícia, situação essa que foi expressamente afastada pelo relator do acórdão recorrido.

Sendo assim, descartando qualquer incitação ou participação do repórter fotográfico na manifestação partidária não pacífica, a doutrina entende que **não** está configurada sua culpa pelo surgimento do perigo, razão pela qual se aplica o disposto no art. 929 do Código Civil: **o autor do dano tem o dever de reparar a vítima, ainda que seu ato seja considerado lícito.**

De outra sorte, dispõe o art. 930 do CC que, “*No caso do inciso II do*

**RE 1209429 / SP**

*art. 188, se o perigo ocorrer por culpa de terceiro, contra este terá o autor do dano ação regressiva para haver a importância que tiver ressarcido ao lesado”, extraindo-se daí que o causador do dano (Estado de São Paulo) poderá tentar se ressarcir, em ação regressiva, contra o culpado pela situação que desembocou na violenta manifestação e repressão policial.*

Conseqüentemente, não há como afastar a responsabilização do Estado de São Paulo em decorrência de ato lícito (art. 188, II, do CC), o qual venha a ocasionar eventos danosos físicos e estéticos ao autor pelo acirramento da conflagração da reunião/manifestação pública daquele fatídico dia, que culminou com disparo de arma não letal (bala de borracha – ato comissivo praticado por agente estatal), que veio atingir o seu olho esquerdo (nexo de causalidade, segundo afirmado pelo TJSP), causando-lhe danos materiais, morais e estéticos (dano), inexistindo circunstância que configure culpa exclusiva da vítima ao exercer sua profissão de repórter jornalístico.

**3) Voto**

Ante o exposto, voto pelo provimento parcial do recurso extraordinário, restabelecendo a conclusão da sentença do Juízo de 1º grau. É como voto.

10/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Todos os Colegas que me antecederam analisaram o tema sob o ângulo da responsabilidade civil, tema que, evidentemente, temos que inserir na conclusão. Entretanto, aqui, estamos diante de um caso muito interessante de liberdade de imprensa.

A liberdade de imprensa é assegurada na Constituição Federal, mas se não houver garantias para o exercício dessa liberdade, ela subjaz como letra morta no papel. Além da dimensão, digamos assim, defensiva da liberdade de imprensa, tem de haver também a dimensão protetiva, que assegure o exercício dessa liberdade de imprensa.

Normalmente, nesses eventos, a imprensa testemunha se há exercício regular de direito ou abuso de direito, então é muito importante a sua presença nesses eventos, porquanto representa, vamos dizer assim, um dos pilares da democracia, na medida em que essa liberdade constitui pressuposto básico desse regime político.

Por outro lado, exatamente à luz da democracia, a Constituição Federal assegura a todos os lesados pelos agentes públicos o direito de obter a reparação do dano, porque estabelece a responsabilidade objetiva do Estado.

O que é a responsabilidade objetiva do Estado? É uma responsabilidade em que não se indaga a culpa. Não há necessidade de se indagar a culpa, basta a conduta do agente, o dano causado e o nexo de causalidade.

O que houve na espécie? Um policial, no afã de conter uma manifestação democrática, disparou uma bala de borracha, que causou lesão definitiva, permanente, nos olhos de um jornalista, normalmente identificado por coletes ou credenciais. Nesse caso, é absolutamente inegável a responsabilidade objetiva.

Essa dimensão protetiva da liberdade de imprensa - no caso, aqui,

**RE 1209429 / SP**

conclama que se especule sobre isso -, hoje, vem sendo bem enunciada pelo Professor Owen Fiss, em sua obra *A Ironia da Liberdade de Expressão*, traduzida pelo Professor Gustavo Binenbojm, por Caio Mário da Silva Pereira Neto e, também, pelo Professor Daniel Sarmento, em seu texto *Liberdades de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado*.

Por outro lado, o Ministro Alexandre de Moraes também citou uma questão muito importante: a utilização de armas não letais.

Hoje, fala-se dessas armas não letais, em segurança cidadã. Tanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos quanto a ONU, e vários documentos transnacionais, determinam que o uso de armas não letais seja manejado por pessoa com alta capacitação. Os documentos transnacionais a que tive oportunidade de ler, todos versantes sobre armas não letais, recomendam que, efetivamente, é preciso que haja muita cautela e capacitação. Inclusive no art. 13 do Pacto de São José da Costa Rica e, também, nos Princípios Básicos sobre o Uso das Forças e Armas, da ONU, de 1990, estabelece-se o aperfeiçoamento de armas incapacitantes, não letais, para uso nas situações adequadas, com o propósito de limitar, cada vez mais, a aplicação de meios capazes de causar morte ou ferimento nas pessoas. E o que houve *in casu*? Houve um ferimento gravíssimo.

Também destaco, sobre essa segurança cidadã, texto de extrema importância de Leonarda Musumeci, *Entre o Grito e o Tiro: polícia, democracia e armas menos letais*, com esse acréscimo que o Ministro Alexandre trouxe de que há diretiva no sentido de que essas armas sejam disparadas em parte do corpo que não gere lesão permanente, sem prejuízo de também dar razão ao Ministro Luís Roberto Barroso: às vezes, uma arma não letal da cintura para baixo causa lesão gravíssima e permanente, que pode levar a problemas psicológicos gravíssimos.

Verifico aqui: Conduta do agente. Dano causado. Nexo de causalidade. Exercício da liberdade de imprensa que tem de ser protegido.

A responsabilidade aqui é absolutamente inequívoca. O acréscimo que o acórdão fez de culpa exclusiva da vítima ocorre em casos

**RE 1209429 / SP**

raríssimos, por exemplo, se a vítima tivesse passado da linha determinada pela polícia para aquela manifestação pública. Mas aqui não, aqui houve o atingimento de profissional que estava exercendo sua função, que tem eminência de uma liberdade consagrada constitucionalmente, e que foi atingido por uma bala disparada pelo Estado.

Assim como a liberdade de imprensa é um dos pilares da democracia, a responsabilidade objetiva do Estado também é um dos pilares da democracia, porque responsabilidade objetiva significa repartição de ônus por toda a sociedade, em razão de atos praticados pela Administração Pública.

Por esses fundamentos, depois dos votos brilhantíssimos que me antecederam, também, evidentemente, acompanho o voto do eminente Relator, no sentido de dar provimento ao recurso.

**10/06/2021**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. MARCO AURÉLIO</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</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>

**OBSERVAÇÃO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Renovo os meus votos de boa tarde a todos: Advogados, Ministros, Colaboradores.

Agora, nós vamos debater qual a tese que vai prevalecer ou, então, elaborar uma outra tese que englobe a proposição de todos os Ministros.

10/06/2021

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Presidente, tenho dito que já é muito difícil julgar o caso concreto. O que se dirá se extravasar-se os limites subjetivos e objetivos do processo e pretender-se sinalizar, doutrinar situações diversas. A tese precisa ser minimalista, ou seja, guardar sintonia absoluta com o tema, com a controvérsia, com o conflito de interesses solucionado.

O Tribunal de origem proclamou que havia culpa exclusiva da vítima, que não devia estar no local. O que digo na tese? Eis a tese proposta, não a do Colegiado, vamos ver qual será o resultado, presente a óptica da sempre ilustrada maioria:

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.

Digo que o recorrente estava desenvolvendo o exercício profissional. Como ressaltou o ministro Luís Roberto Barroso, tinha obrigação de proceder à cobertura do evento, para informar à sociedade, e que, ferido por agente do Estado, em repressão desmedida, possui o direito à indenização.

Fico com essa tese minimalista, Presidente.

10/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, também concordo com o Relator, o Ministro Marco Aurélio, que a tese deve ser minimalista e referir-se estritamente ao caso concreto, e é exatamente o que tentei colocar para afastar a possibilidade de interpretação de uma eventual responsabilidade integral do Estado. Então, a tese seria:

É objetiva a responsabilidade civil do Estado em relação a profissional de imprensa ferido por agentes policiais durante cobertura jornalística em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes.

Cabe a excludente de responsabilidade de culpa exclusiva da vítima nas ocasiões em que o profissional de imprensa:

1. Descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas em que haja grave risco à sua integridade física, ou
2. Participar do conflito com atos estranhos à atividade de cobertura jornalística.

Presidente, já adianto aqui - mandei a todos os colegas a tese - que, por mim, não haveria problema em retirar o 2, porque no corpo inicial eu já digo que é objetiva a responsabilidade civil em relação a profissional de imprensa ferido durante cobertura jornalística. Obviamente, se ele não estiver na cobertura jornalística, se houver desvirtuamento, já não entraria. Assim, poderíamos ficar com o 1. Se Vossa Excelência me permite, eu farei a leitura completa só com um item. Então ficaria:

É objetiva a responsabilidade civil do Estado em relação a profissional de imprensa ferido por agentes policiais durante cobertura jornalística em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes.

Cabe a excludente de responsabilidade de culpa exclusiva da vítima nas ocasiões em que o profissional de imprensa descumprir ostensiva e

**RE 1209429 / SP**

clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas em que haja grave risco à sua integridade física.

10/06/2021

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

**VOTO SOBRE PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, os eminentes Ministros, eminentes Pares, os ilustres Advogados que se encontram presentes e o Subprocurador-Geral da República.

Presidente, entendo, com a lealdade que o dever me impõe, que a tese que formulei em meu voto não foi a direção majoritária do sentido dos votos, embora estejamos todos na mesma direção do provimento do recurso, com exceção do ilustrado voto divergente do Ministro Nunes Marques. A minha tese é coerente com, exclusivamente, a primeira oração da tese do Ministro Alexandre de Moraes. Não trato de excludentes da culpa da vítima.

Por isso, creio que estou declinando de insistir na proposição que fiz, porque a compreensão majoritária que tenho dos votos foi no sentido de assentar uma direção, por assim dizer, intermediária entre os polos que estão em debate nesta questão.

Dessa forma, se for votada a tese proposta pelo eminente Ministro-Relator com o contraste da tese proposta pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, eu acompanho Sua Excelência o eminente Ministro-Relator.

10/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

**VOTO SOBRE PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Presidente, renovo meus cumprimentos a todos.

Primeiro, quero deixar registrada minha posição contrária à formulação da tese. Entendo que será muito difícil fixar uma tese a abranger as várias hipóteses a que possa se destinar.

Como bem lembrado pelo ministro Ricardo Lewandowski, quando se trata de profissional de imprensa, deve-se fazer uma pergunta: a quem se destina a tese? Quem é o profissional da imprensa? O jornalista? O colunista? O blogueiro? O fotógrafo? Ninguém sabe. Cobertura jornalística, do que se trata? O profissional tem de estar caracterizado? Descaracterizado? Apenas munido de um celular? Portando um celular na mão, no bolso? Então registro minha divergência quanto à possibilidade.

E peço licença, Senhor Presidente, para diferir o meu voto ao fim, para acompanhar, caso não haja outra tese, a mais restritiva possível – até o momento, a apresentada pelo ministro Alexandre de Moraes. Eventualmente, porém, se outra vier, estou aberto a evoluir.

**10/06/2021****PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO****VOTO S/ PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, a meu ver, a tese do Ministro Fachin, tal como eu a interpreto, é mais ampla do que eu acho que foi o nosso julgado. O Ministro Fachin diz que o Estado é civilmente responsável pelo dano a profissional de imprensa ferido em situação de tumulto durante cobertura jornalística. Tal como eu a leio, ela não se restringe sequer a um dano que tenha sido causado por agente público. Parece ser uma tese mais abrangente de que, se o jornalista sofrer algum tipo de dano na manifestação, independentemente de quem tenha causado, haveria responsabilidade. Pelo menos é o que me parece que está dito. E o que nós decidimos, mais vinculado ao caso concreto, é que no caso de um disparo de um projétil de borracha por agente policial é que haveria a responsabilidade do Estado. De modo que, na minha visão, restariam as teses do Ministro Marco Aurélio e do Ministro Alexandre de Moraes.

A tese do Ministro Marco Aurélio coloca ênfase, interessantemente, no exercício profissional. Diz: "viola o exercício profissional, o direito-dever de informar". Sinceramente, embora não tenha divergência da tese, prefiro a ênfase na questão da responsabilidade do Estado neste caso, portanto a tese cujo conteúdo se alinharia com a do Ministro Alexandre de Moraes.

A minha proposição de tese correspondia à primeira parte da tese do Ministro Alexandre de Moraes, com outras palavras. Mas aqui não vou brigar pelo preciosismo da minha redação em contraste com a redação do Colega, que foi o primeiro a divergir. Então, embora eu até dissesse de maneira ligeiramente diferente, estou de acordo com a tese do Ministro Alexandre de Moraes tanto na proposição central quanto na restrição, o que acho que é cabível, porque o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo excluiu a responsabilidade do Estado sob o fundamento de que havia culpa exclusiva da vítima. De modo que acho pertinente a

**RE 1209429 / SP**

referência à culpa exclusiva da vítima, quando ela se caracteriza ou não. Portanto, não acho que tenha se afastado do caso concreto.

Desta forma, por simplificação, eu acompanho a tese do Ministro Alexandre de Moraes.

**10/06/2021**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

**VOTO S/ PROPOSTA**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, eu entendo que a tese do Ministro Alexandre de Moraes está mais de acordo com os fundamentos do voto que me levaram ao provimento do recurso extraordinário.

Então, eu acompanho a tese do Ministro Alexandre de Moraes.

**10/06/2021**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

**VOTO S/ PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Voto com a tese proposta pelo Ministro **Alexandre de Moraes**.

**10/06/2021**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

**VOTO S/ PROPOSTA**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -**

Igualmente, Presidente, à tese do Ministro Alexandre de Moraes, com as  
vênias do Ministro- Relator e do Ministro Edson Fachin.

**RE 1209429 / SP**

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF

10/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

VOTO  
S/ PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Presidente, eu adiro à tese do Ministro Alexandre de Moraes, porque ela é mais próxima, pensou eu, daquilo que externei. E também penso que, de certa maneira, reflete as preocupações do Ministro Nunes Marques.

No entanto, peço vênica para sugerir, eventualmente, até na linha do que foi proposto pelo Ministro Marco Aurélio, que nós desidratássemos um pouco, se fosse possível, essa tese. Por exemplo, eu estava pensando - e penso em voz alta - que nós poderíamos nos aproximar o mais possível da dicção do art. 37, § 6º, da Constituição, que é unívoco. Eu estava pensando em mencionar o exercício regular da profissão de jornalista, ou seja, todo aquele que não é jornalista ou que não esteja no exercício regular da profissão estaria correndo os riscos de eventualmente não contar com esta cobertura constitucional no que diz respeito à indenização do Estado. Eu estava avançando um pouco. O exercício regular da profissão jornalística, na cobertura de eventos externos - que é disso que se trata - não exclui a responsabilidade objetiva do Estado em razão de danos causados por seus agentes.

Presidente, é apenas uma reflexão que faço, um apelo que faço ao Ministro Alexandre de Moraes, no sentido de verificar se Sua Excelência pode, eventualmente, mantendo a essência daquilo que ele propõe, com o que eu concordo, simplificar um pouco mais, para que os jurisdicionados, que são os destinatários desta tese, possam compreendê-la de forma unívoca.

É como eu me pronuncio, Presidente.

**10/06/2021**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

**VOTO S/ PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES -**

Presidente, pedindo todas as vênias, também eu estou acompanhando a proposta do Ministro Alexandre de Moraes.

**10/06/2021**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO**

**VOTO S/ PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Como eu votei sob o ângulo da liberdade de imprensa na dimensão protetiva, eu vou acompanhar a tese do Ministro Marco Aurélio.

10/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

### OBSERVAÇÃO

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Proclamo o resultado. Foi aprovada a tese do Ministro Alexandre de Moraes, que condensou duas orações, e ficou assim:

É objetiva a responsabilidade civil do Estado, em relação ao profissional da imprensa ferido por agentes policiais durante a cobertura jornalística e manifestações em que haja tumulto ou conflito entre policiais e manifestantes.

Cabe excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima nas hipóteses em que o profissional de imprensa descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas em que haja grave risco à sua integridade física.

Ocasões ou hipóteses, Ministro Alexandre?

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Tanto faz para mim, Presidente.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Eu acho que a questão da cobertura jornalística está muito bem adequada à tese, porque o jornalista pode ser jornalista, mas não estar ali na condição de jornalista - ele acidentalmente é jornalista. É a mesma coisa do soldado do Exército que está fora do quartel, indo ao cinema, e participa de um conflito não na qualidade de soldado, mas de civil.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Presidente, Vossa Excelência me permite? Eu até me escuso de não ter feito oportunamente essa observação ao Ministro Alexandre de Moraes, que teve a gentileza de mandar-me por mensagem a tese proposta.

Eu estava apenas refletindo o seguinte: vamos supor que os agentes de segurança estabeleçam limites irrazoáveis ao exercício da profissão de jornalista. Não é raro que isso aconteça, sobretudo em países totalitários, autoritários. Há um cerceamento da atividade jornalística, dizendo: olha, dessa linha, você não passa. Ou seja, ele não tem a possibilidade de cobrir adequadamente, segundo o seu dever profissional, um determinado

**RE 1209429 / SP**

evento.

Eu concordo plenamente com a tese do Ministro Alexandre de Moraes. É necessário que se respeitem alguns limites, mas também é preciso que sejam colocados razoavelmente, porque se, digamos assim, em um evento, em um movimento, em uma passeata contra o governo, os agentes de segurança não permitem que o jornalista atue livremente e começam a colocar aqueles cordões de isolamento, aqueles cercadinhos... Eu não sei se caberia alguma coisa nesse sentido.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Ministro Lewandoswki, permite-me? Essa foi a preocupação. Para caracterizar a culpa exclusiva, como colocado na tese: "descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas" - não em qualquer área - "em que haja grave risco a sua integridade física".

Obviamente, no caso concreto, se o jornalista demonstrar que aquela delimitação foi razoável, desproporcional, que não havia nenhum grave risco à sua integridade física, não se aplicaria a tese. Essa foi a ideia.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Presidente, com os esclarecimentos prestados pelo Ministro Alexandre de Moraes, que certamente constarão em ata, ficou excluído qualquer cerceamento à atuação do jornalista que seja arbitrário ou irrazoável. Isso, parece-me, tem de ficar bem claro, porque, se estamos protegendo os jornalistas, não serão aqueles cercadinhos, aqueles cordões de isolamentos que poderão eventualmente, desde que ultrapassados, afastar a responsabilidade do Estado.

Estou satisfeito com esse esclarecimento prestado pelo Ministro Alexandre.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Na verdade, quando se autorizam essas manifestações, se estabelece o local. Só surge bala de borracha quando a multidão quer avançar em cima dos policiais, e, por legítima defesa, eles se manifestam com bomba de gás lacrimogêneo.

Eu acho que, se eles ultrapassam - conforme destacou o Ministro Alexandre de Moraes -, tem cobertura jornalística, tem área que não

**RE 1209429 / SP**

podem invadir, área de risco, quer dizer, está protegendo a liberdade de imprensa, abordando um fato da vida cotidiana e, além do mais, esclarecendo que ele tem de estar na qualidade de jornalista, fazendo cobertura jornalística. Certamente não se vai aplicar isso para um jornalista que resolve ir a uma manifestação na qualidade de civil, na condição de um civil, como todo jornalista é, mas sem cumprir a sua atividade específica.

Então, proclamo - e estou aberto ainda à manifestação dos Senhores - que a tese aprovada foi a seguinte:

É objetiva a responsabilidade civil do Estado em relação ao profissional de imprensa ferido por agentes policiais durante a cobertura jornalística em manifestações em que haja tumulto ou conflito entre policiais e manifestantes.

Cabe a excludente de responsabilidade da culpa exclusiva da vítima nas hipóteses em que o profissional de imprensa descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas em que haja grave risco à sua integridade física.

Essa foi a tese vencedora.

Ministro Nunes Marques, Vossa Excelência ficou de definir qual...

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Acompanhei o ministro Alexandre de Moraes. Fiquei de, eventualmente, evoluir, se houvesse outra proposta. Como não houve, acompanho Sua Excelência.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Então, por nove votos contra dois, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Luiz Fux, foi aprovada a tese do Ministro...

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Presidente.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Pois não, Ministro Edson Fachin.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Eu acompanhei também a tese do Ministro Marco Aurélio.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Ah! Então somos três.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Perfeitamente.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - E, em sua

**RE 1209429 / SP**

companhia, somos dez.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Ah! Muito obrigado, bondade da vossa parte.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Então, fica proclamada essa tese, mas, na essência, todos nós votamos de acordo com o voto do Ministro Marco Aurélio, no sentido de conhecer do recurso e a ele dar provimento.

Eu gostaria de deixar o Ministro Marco Aurélio à vontade sobre se vai ficar como redator, tendo em vista que decaiu só da parte relativa à tese. Só para que Vossa Excelência explique e eu não seja mal interpretado.

Então, Ministro Marco Aurélio, talvez Sua Excelência não queira ficar como redator para o acórdão por isso, não é? Ministro Marco Aurélio, no mérito, todos acompanharam o voto de Vossa Excelência: conheceram do recurso e a ele deram provimento. Vossa Excelência e eu ficamos vencidos somente na tese...

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Eu também, Presidente.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Perdão! E o Ministro Edson Fachin.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** - A tese compõe o julgamento. A partir do momento em que estou vencido nela, não redijo o acórdão.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Está bem. Foi bom ter perguntado a Vossa Excelência.

Portanto, vencida esta tese, redigirá o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes.

10/06/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429 SÃO PAULO

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Doutora Virginia, Vossa Senhoria ainda deseja fazer o uso da palavra?

A SENHORA VIRGINIA VERIDIANA BARBOSA GARCIA (ADVOGADA) - Sim, Excelência.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Pois não.

A SENHORA VIRGINIA VERIDIANA BARBOSA GARCIA (ADVOGADA) - Excelentíssimo Presidente, há uma questão de fato ainda a ser dirimida por esta Colenda Corte pois, pelo voto do Ministro-Relator, não ficou claro em que medida os pedidos indenizatórios formulados na inicial foram acolhidos com o provimento do recurso extraordinário, embora isso tenha ficado, a meu ver, mais claro no voto do Ministro Fachin, que deu provimento ao recurso extraordinário para acolher todos os pedidos, nos termos da inicial.

De qualquer forma, em vista do art. 1.034, do Código de Processo Civil e do princípio da efetividade do processo, e considerando que esse processo já perdura por dezoito anos, havendo aí uma ansiedade do recorrente de ver os seus pleitos atendidos pelo Poder Judiciário, requer-se aqui, com a devida vênia, que seja esclarecido e definido por essa Colenda Corte em que medida esses pedidos indenizatórios serão providos com o acolhimento do recurso extraordinário.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Doutora Virginia, Vossa Senhoria, quando ofereceu o recurso - Vossa Senhoria é pelo recorrente, não é? -, então Vossa Senhoria, quando ofereceu o recurso, pediu o provimento e, automaticamente, o nosso acórdão substitui a decisão recorrida. Então, demos provimento ao seu recurso.

No seu recurso, Vossa Senhoria pediu que se mantivessem os danos? Então, no meu modo de ver, está resolvido a sua dúvida. Mas eu pergunto ao Redator do acórdão, agora, se Vossa Excelência, Ministro Alexandre de Moraes, certamente fará menção à parte relativa aos danos

**RE 1209429 / SP**

fixados na sentença, que foram reavivados, agora, na nossa decisão.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, eu também vou redigir os embargos de declaração orais, que foram interpostos já, antes do acórdão publicado?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Não, mas nós vamos até evitar os embargos de declaração.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Eu fico com os dois, Ministro-Presidente?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Fica com os dois.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, obviamente, pelo menos no meu voto assim foi, nós estamos provendo para retornar a sentença de primeiro grau.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Exato.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - A sentença de primeiro grau está fixando. Não é nem mais, nem menos que isto.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Bom, então a Doutora Virginia...

A SENHORA VIRGINIA VERIDIANA BARBOSA GARCIA (ADVOGADA) - Excelência!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Pois não.

A SENHORA VIRGINIA VERIDIANA BARBOSA GARCIA (ADVOGADA) - Desculpe. É que, na verdade, no pedido do recurso extraordinário, houve um recurso de apelação, também de nossa parte, que acabou restando prejudicado pelo julgamento do Tribunal de Justiça ao determinar e reconhecer a culpa exclusiva da vítima, justamente para que houvesse um provimento do pedido de indenização por danos materiais, que é a pensão, e até a majoração dos danos morais. Então, para que fique claro, os pedidos do recurso extraordinário - pedidos de provimento - englobam essa revisão desses pedidos que foram parcialmente acolhidos em primeira instância, cujo recurso de apelação acabou restando prejudicado pelo julgamento do Tribunal de Justiça.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - O recurso de

**RE 1209429 / SP**

apelação restou prejudicado? Por quê?

A SENHORA VIRGINIA VERIDIANA BARBOSA GARCIA (ADVOGADA) - É porque quando ele entendeu, afastou a responsabilidade do Estado pela culpa exclusiva da vítima. O nosso recurso acabou não sendo analisado.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Mas Vossa Senhoria não pediu que fosse reconhecida a responsabilidade objetiva?

A SENHORA VIRGINIA VERIDIANA BARBOSA GARCIA (ADVOGADA) - Sim, Excelência.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - E aí o Tribunal não reconheceu.

A SENHORA VIRGINIA VERIDIANA BARBOSA GARCIA (ADVOGADA) - Veja, na sentença já havia sido reconhecida a responsabilidade objetiva e estabelecida a indenização por danos morais apenas e o ressarcimento das despesas médicas. Então, nós apelamos, visando que houvesse a reforma parcial da sentença para que fosse também abrangida a indenização por danos materiais, com a pensão. E esse recurso acabou não sendo analisado pelo Tribunal de Justiça, na medida em que ele entendeu por afastar a responsabilidade do Estado por culpa exclusiva da vítima.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, me permite?

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Claro.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Eu acho que estão sendo suscitadas questões que eu, pessoalmente, não analisei. Vou, então, me alinhar ao Ministro Alexandre de Moraes, pois eu acho que esses pontos deveriam vir em embargos de declaração, porque pelo menos eu não me debrucei sobre este aspecto de saber se é só dano moral, se tem dano material. Eu não gostaria de me pronunciar sobre isso sem a oportunidade de reestudar o tema, de revisar o tema. De modo que eu sugeriria à ilustre Advogada, se os Colegas estiverem de acordo, que ela exponha essas preocupações em embargos de declaração, quando nós, então, poderemos nos manifestar com melhor conhecimento de causa. Eu

**RE 1209429 / SP**

sugeriria esse encaminhamento, Presidente.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Então, na verdade, o recurso abrange dois capítulos. A questão do dano moral, do *quantum debeat*, isso aí nem seria, digamos assim, matéria passível de cognição pelo Supremo Tribunal Federal, mas, de qualquer maneira, como há dois pedidos - e é preciso que fique claro isso -, eu acredito que o Colegiado não se oponha que a ilustre Advogada ofereça embargos de declaração. Lógico que a oposição de embargos de declaração é um direito legítimo.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, nós estamos restabelecendo a decisão de primeiro grau. E em embargos de declaração, se for o caso, nós revisitaremos alguns desses pontos que a Advogada mencionou.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Ministro Edson Fachin com a palavra.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Pois não. Obrigado, Presidente.

Apenas para deixar assentado, visto que a ilustre Advogada fez referência ao voto que proferi, que eu examinei a matéria que a ilustre Advogada trouxe à colação, por entender que ela está posta no recurso extraordinário. Por isso, em meu voto, dei provimento integral ao recurso extraordinário. Apenas para reiterar esse ponto, Senhor Presidente.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - É verdade, o Ministro Fachin fez questão de estabelecer essa oração: acolhendo integralmente. Então, nesse sentido Vossa Excelência abordou todos os pontos. Então, vamos aguardar os embargos de declaração que serão oferecidos. Está bem? Há divergência, no Colegiado, sobre esta questão?

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Não seria uma divergência, mas apenas para ganhar o troféu de chato do dia. Em homenagem à advocacia, Presidente, solidarizo-me com a advogada. A matéria foi posta no recurso, e não haveria, diante, inclusive, da intervenção da profissional, razão para que diferíssemos isso para a análise em embargos de declaração. Estamos acolhendo, às escâncaras, uma

**RE 1209429 / SP**

omissão – a matéria está posta no recurso. Podemos suspender o julgamento e analisar na próxima sessão. Ela recorreu, e o recurso de apelação dela no Tribunal não foi sequer conhecido, foi prejudicado. Ela quer saber o seguinte: em relação à apelação, vamos devolver ao Tribunal para ser julgada, ou vamos enfrentar? É só isso que quer saber. Na próxima sessão decidimos. Aguardar os embargos de declaração para isso? A matéria está posta no recurso. Então me solidarizo.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Mas voltar a apreciar isso, eu tenho a impressão que não é solidariedade. Pelo contrário, a Advogada vai se sentir prejudicada.

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Eu me solidarizo porque está no recurso. O pedido está claro.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Eu acho que nós não podemos nem mexer, porque seria *reformatio in pejus*, mas...

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Presidente, todos votamos, já foi proclamado o resultado, foi fixada a tese. É aguardar o acórdão para ver se falta alguma coisa ou não.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Sim, claro, mas nós estamos ainda numa fase dialógica, então é natural que os Colegas se pronunciem.

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** O pronunciamento foi feito, vale lembrar, com a permissão de Vossa Excelência...

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Claro, sempre.

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Vossa Excelência indagou e, fazendo uso da permissão, eu me pronunciei.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Mais algum Colega gostaria de usar a palavra?

Então, proclamado o resultado, nós aguardaremos a iniciativa da Doutora Virginia.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.209.429**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

RECTE.(S) : ALEXANDRO WAGNER OLIVEIRA DA SILVEIRA

ADV.(A/S) : VIRGINIA VERIDIANA BARBOSA GARCIA (155190/SP)

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 (19054/RS)

ADV.(A/S) : LAURA DA CUNHA VARELLA (373981/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO - ABRAJI

ADV.(A/S) : TAÍS BORJA GASPARIAN (74182/SP)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), que conhecia do recurso extraordinário e dava-lhe provimento para, reformando o acórdão recorrido, afastar a culpa exclusiva da vítima e assentar a responsabilidade do Estado pelo dano causado, fixando a seguinte tese (tema 1.055 da repercussão geral): "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", pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falaram: pelo recorrente, a Dra. Virginia Veridiana Barbosa Garcia; pelo recorrido, o Dr. Leonardo Cocchieri Leite Chaves, Procurador do Estado de São Paulo; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI, a Dra. Mônica Filgueiras da Silva Galvão; e, pelo *amicus curiae* Artigo 19 Brasil, a Dra. Laura da Cunha Varella. Plenário, Sessão Virtual de 14.8.2020 a 21.8.2020.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhava o Ministro Marco Aurélio (Relator), para dar provimento ao recurso extraordinário, mas propunha a seguinte tese de repercussão geral: "É objetiva a Responsabilidade Civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido por agentes públicos durante cobertura jornalística, em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes. Cabe a excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima, nas ocasiões em que o profissional de imprensa (I) descumpra ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas, em que haja grave risco à sua integridade física, ou (II) participe do conflito com atos estranhos à atividade de cobertura

jornalística"; e do voto do Ministro Edson Fachin, que também acompanhava o Relator para dar provimento ao recurso, acolhendo integralmente os pedidos formulados, mas propunha a seguinte tese: "O Estado é civilmente responsável pelo dano a profissional de imprensa ferido, em situação de tumulto, durante cobertura jornalística", pediu vista dos autos o Ministro Nunes Marques. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 09.06.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 1.055 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, vencido o Ministro Nunes Marques. Em seguida, por maioria, foi fixada a seguinte tese: "É objetiva a Responsabilidade Civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido por agentes policiais durante cobertura jornalística, em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes. Cabe a excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima, nas hipóteses em que o profissional de imprensa descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas, em que haja grave risco à sua integridade física", nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Edson Fachin e Luiz Fux (Presidente). Plenário, 10.06.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário