

**A FORMA DE REPARAÇÃO DO DANO À
IMAGEM DOS ENTES PÚBLICOS: ANÁLISE
A PARTIR DO JULGAMENTO DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL DA ADPF Nº 130**

***THE EXISTENTE WAYS OF COMPENSATIONS FOR
DAMAGES TO PUBLIC INSTITUTIONS IMAGE: ANALYSIS
OF THE SUPREME COURT TRIAL OF THE ADPF 130***

Carolina Scherer Bicca
Procuradora Federal, Procuradora-Chefe do IPEA.
Mestranda em Direito Constitucional pelo
Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

SUMÁRIO: Introdução; 2 As Formas de Reparação à Imagem dos Entes Públicos após a extirpação da Lei de Imprensa do Ordenamento Jurídico; 3 Caso Paradigmático – Matéria Jornalística publicada sobre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo visa analisar as formas de reparação existentes em face de matérias jornalísticas inverídicas e caluniosas a serem utilizadas pelos entes públicos que tiveram sua imagem danificada. A presente questão terá como marco a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130. A concessão do direito de resposta e a reparação pecuniária por dano à imagem são os instrumentos à disposição dos entes públicos na atualidade. O Poder Judiciário, por sua vez, quando acionado para julgar este tipo de conflito deve atuar com rapidez, pois enquanto a verdade não é restabelecida a falsidade acaba por se perpetuar, de modo que, quando do julgamento da ação a decisão não é mais eficaz e o dano torna-se irreversível.

PALAVRAS-CHAVE: Reparação. Dano a Imagem. Entes Públicos. Ação Judicial. Direito de Resposta. Reparação Material.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the existent ways of compensations for damages to public institutions image in the face of untruthful and defamatory journalistic news to be used by public entities that have had their images affected. This issue will have as its cornerstone the decision rendered by the Supreme Federal Court on the occasion of the trial of the Action of Fundamental Noncompliance number 130. The granting of the right of reply and compensation for damage to the image are the tools available to public entities at present. The judiciary power, when triggered to judge this type of conflict must act quickly, because while the truth is not restored the lie just perpetuates itself, so it is necessary that in the trial of these actions, the decision is more effective or the damage becomes irreversible.

KEYWORDS: Repair. Damage to the image. Public entities. Judicial action. Right of reply. Compensation for damages.

1 INTRODUÇÃO

A liberdade de imprensa é fundamental para a sociedade e para o país, garantindo que a população tenha acesso, entre outras coisas, a questões públicas relevantes, possibilitando um maior controle sobre a forma de utilização dos recursos públicos, sendo fundamental para qualquer país que almeje alcançar ou consolidar um regime democrático.

A contribuição que a mídia fornece ao país é enorme, na medida em que apura fatos graves e relevantes para a sociedade, os quais, muitas vezes, só são corrigidos em função da atuação da imprensa.

Igualmente importante, porém, é a existência de mecanismos eficazes de reparação ao dano causado à imagem de entidades públicas, em face de condutas equivocadas e exageradas adotadas pelo setor jornalístico, principalmente em relação a entidades públicas que dependem de sua credibilidade e imagem para o bom exercício de sua atividade fim.

O problema a ser enfrentado no presente artigo, pois, gira em torno da seguinte questão: como reparar o dano à imagem dos entes públicos, causado em face de matérias jornalísticas caluniosas e desprovidas de apuração cuidadosa e de comprovação material?

A presente questão será analisada a partir do marco decisório estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação de Descumprimento Fundamental nº 130-DF, cujo objeto fora a Lei de Imprensa.

Como pano de fundo e para conferir algum pragmatismo à questão, utilizaremos o caso ocorrido com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, fundação pública federal, que tem como finalidades, entre outras atribuições, promover e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante¹, o que demanda que sua credibilidade e imagem sejam preservadas.

2 AS FORMAS DE REPARAÇÃO À IMAGEM DOS ENTES PÚBLICOS APÓS A EXTIRPAÇÃO DA LEI DE IMPRENSA DO ORDENAMENTO JURÍDICO

A Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967 (“Lei de Imprensa”), editada em plena época da ditadura no Brasil, regulava a liberdade de

1 Art. 2º do Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010, que aprova o Estatuto do Ipea. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7142.htm>. Acesso em: 18/11/2011.

manifestação do pensamento e de informação e tratava dos abusos do seu exercício.

Referida lei foi extirpada do ordenamento jurídico, pois, segundo o Supremo Tribunal Federal, a mesma não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, conforme decidido por ocasião do julgamento da Ação de Descumprimento Fundamental nº 130/DF, por ter se entendido que:

o Poder Público somente pode dispor sobre matérias lateral ou reflexamente de imprensa, respeitada sempre a ideia-força de que *quem quer que seja tem o direito de dizer o que quer que seja*. Logo, não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas.² (grifo do autor)

Assim, a partir desta decisão histórica, apesar de alguns votos divergentes quanto à extensão do direito de expressão, ficou assentado que a liberdade de expressão deve ser plena e não admite nenhum tipo de censura prévia, sendo um direito “irregulamentável” pelo Estado, tendo em vista que:

são irregulamentáveis os bens de personalidade que se põem como o próprio conteúdo ou substrato da liberdade de informação jornalística, por se tratar de bens jurídicos que têm na própria interdição da prévia interferência do Estado o seu modo natural, cabal e ininterrupto de incidir. Vontade normativa que, em tema elementarmente de imprensa, surge e se exaure no próprio texto da Lei Suprema.³

Entretanto, como expressamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, não há óbice de natureza constitucional à regulamentação de matérias reflexas à liberdade de imprensa, tendo, referida decisão, inclusive, enumerado, de forma exemplificativa, o rol destas matérias, que são aquelas elencadas pela própria Constituição, entre elas: direitos de resposta e de indenização, proporcionais ao agravo; proteção do sigilo da fonte; e responsabilidade penal por calúnia, injúria e difamação.

2 ADPF 130/DF, Relator Ministro Carlos Britto, p. 1-334, D. J. 6.11.2009, p. 8. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>. Acesso em: 20/10/2011

3 ADPF 130/DF, op. cit. p. 10.

A “Lei de Imprensa” disciplinava o direito de resposta de forma exauriente, tratando das hipóteses de cabimento do direito de resposta (art. 29 – nos casos de veiculação de fato inverídico ou errôneo); da legitimação para o pleito de resposta (art. 29, §1º); do que consistia o direito de resposta (art. 30, I, II e III); da forma como tal direito seria exercitado; do prazo para atendimento ao direito de resposta (art. 31); do prazo para resposta do órgão de imprensa em sede judicial (art. 32, §3º); do prazo para tomada de decisão judicial (art. 32, §4º); e dos casos em que a publicação ou transmissão da resposta ou retificação não seria permitida (art. 34).

Ocorre que, em face do grande trauma causado pela censura ocorrida durante a ditadura em nosso país, a Lei de Imprensa foi abolida na sua totalidade do ordenamento jurídico, talvez mais em caráter simbólico do que jurídico, pois, se referida norma não ostentasse essa carga negativa, talvez parte dela teria sido preservada, como alguns Ministros, aliás, defenderam.

Com efeito, nem os dispositivos supracitados, referentes ao direito de resposta, foram poupados no julgamento do Supremo Tribunal Federal acima referido. Deve-se ressaltar a posição do Ministro Gilmar Ferreira Mendes que, à época Presidente da Corte, votou pela improcedência da ação no tocante aos artigos 29 a 36 da referida lei, e do Ministro Marco Aurélio, que votou pela sua total improcedência.

A abolição total da Lei de Imprensa do ordenamento jurídico, de acordo com o Supremo deveria perfectibilizar-se em face da:

Incompatibilidade material insuperável entre a Lei nº 5.250/67 e a Constituição de 1988. Impossibilidade de conciliação que, sobre ser do tipo material ou de substância (vertical), contamina toda a Lei de Imprensa: a) quanto ao seu entrelace de comandos, a serviço da prestidigitadora lógica de que para cada regra geral afirmativa da liberdade é aberto um leque de exceções que praticamente tudo desfaz; b) quanto ao seu inescandível efeito prático de ir além de um simples projeto de governo para alcançar a realização de um projeto de poder, este a se eternizar no tempo e a sufocar todo pensamento crítico no País.⁴

Cabe ressaltar, todavia, que, em relação ao direito de resposta, ainda que a decisão supracitada tenha dado a impressão de que se criou um *vacum* legislativo sobre a questão, a própria Corte o resguardou.

4 ADFP 130/DF, op. cit. p. 10.

Com efeito, entendeu-se que o inciso V do artigo 5º da Constituição Federal⁵, que assegura o direito de resposta proporcional ao agravo e de indenização pelo dano causado, é autoaplicável, sendo desnecessária legislação que o complemente, devendo aplicar-se ao direito de resposta as normas da legislação comum (Código Civil e de Processo Civil, Código Penal e de Processo Penal, etc.), conforme consignado no seguinte trecho da decisão:

Aplicam-se as normas da legislação comum, notadamente o Código Civil, o Código Penal, o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal às causas decorrentes das relação de imprensa. O direito de resposta, que se manifesta como ação de replicar ou de retificar matéria publicada é exercitável por parte daquele que se vê ofendido em sua honra objetiva, ou então subjetiva, conforme estampado no inciso V do art. 5º da Constituição Federal. Norma, essa, “de eficácia plena e de aplicabilidade imediata”, conforme classificação de José Afonso da Silva. “Norma de pronta aplicação”, na linguagem de Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres Britto, em obra doutrinária conjunta.⁶

Ademais, a jurisprudência tem se posicionado favoravelmente à autoaplicabilidade do direito de resposta, como, por exemplo, nas seguintes decisões emanadas do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSO PENAL. LEI DE IMPRENSA, DIREITO DE RESPOSTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRAZO. DOIS DIAS. INTEMPESTIVIDADE. APLICAÇÃO DAS REGRAS DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. [...] De notar, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar precedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130/DF, declarou como não recepcionado pela Constituição da República de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei federal nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967. 3. Entretanto, a Constituição Federal assegura, no seu art. 5º, V, o direito de resposta, proporcional ao agravo, norma essa de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, conforme entendimento da Suprema Corte deste País.⁷

5 Art. 5º [...]

V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem.

6 ADPF 130/DF, op. cit. p. 11.

7 Superior Tribunal de Justiça. EARESP 200400640659, Relator Ministro OG Fernandes, Sexta Turma, p. 1-9, D. Je. 19/04/2010, p. 1. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita>>

PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO DE RESPOSTA. LEI DE IMPRENSA. ADPF Nº 130/STF. PREVISÃO NO ART. 14 DO PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DE COLÉGIO RECURSAL. APLICAÇÃO, À ÉPOCA, DA SÚMULA 690/STF. *TEMPUS REGIT ACTUM*. AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE REMESSA DOS AUTOS À CORTE COMPETENTE. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Não obstante o julgamento da ADF nº 130/STF, no sentido de que a Lei de Imprensa não foi recepcionada pela CF/88, tem-se que o Direito de Resposta continua a existir no ordenamento pátrio, por força do artigo 14 do Pacto de São José da Costa Rica.⁸

Assim, o direito de resposta pode ser utilizado como forma de se reparar o dano à imagem dos entes públicos causados pela atuação equivocada da imprensa, face à autoaplicabilidade do inciso V do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Cabe destacar que o Código de Ética do Jornalista prevê o dever do próprio jornalista conferir o direito de resposta em face de informações inverídicas, pois:

Art. 4º O compromisso fundamental do jornalista é com a verdade no relato dos fatos, deve pautar seu trabalho na precisa apuração dos acontecimentos e na sua correta divulgação.

De acordo com referido regramento, ainda:

Art. 12 O jornalista deve:

I – ressalvadas as especificidades da assessoria de imprensa, *ouvir sempre, antes da divulgação dos fatos, o maior número de pessoas e instituições envolvidas em uma cobertura jornalística, principalmente aquelas que são objeto de acusações não suficientemente demonstradas ou verificadas;*

asp?registro=200400640659&dt_publicacao=19/04/2010>. Acesso em: 21/10/2011.

8 Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 23.369 – SP, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Recorrente: Dario Eliseo Casas, Impetrado: Juiz de Direito Relator da Apelação NR 491/95 do Colégio Recursal Criminal de São Paulo – SP. p. 1-8, D. Je. 30/08/2010, p. 1. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%28%22MARIA+THEREZA+DE+ASSIS+MOURA%22%29.min.&processo=200602838796&b=ACOR>. Acesso em: 21/10/2011.

[...]

VI – promover a retificação das informações que se revelem falsas ou inexatas e *defender o direito de resposta às pessoas ou organizações envolvidas ou mencionadas em matérias de sua autoria ou por cuja publicação foi o responsável;* (grifo do autor)

A conduta esperada, assim, a fim de que se evitem danos à imagem das pessoas físicas ou jurídicas, de acordo com o próprio Código de Ética do Jornalista, é que se promova a oitiva prévia de todas as partes envolvidas em casos não suficientemente esclarecidos, bem como que se conceda o direito de resposta em matérias de sua autoria quando as informações forem incorretas.

Além disso, caso a própria imprensa não se incumba de garantir o direito de resposta, pode-se adentrar com uma ação judicial para a obtenção de referido direito, requerendo-o isoladamente ou cumulativamente com a reparação pecuniária pelo dano causado à honra e à imagem.

No caso de entidades públicas cujo êxito de sua função institucional é alcançado através do reconhecimento de sua credibilidade pelos mais diversos setores, o direito de resposta se demonstra até mais importante que a reparação pecuniária por dano a imagem, pois o produto de seu trabalho somente será reconhecido pela sociedade se a credibilidade da instituição for recuperada.

3 CASO PARADIGMÁTICO – MATÉRIA JORNALÍSTICA PUBLICADA SOBRE O INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

De forma inédita, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, Fundação Pública Federal, por meio do seu representante judicial, vinculado à Advocacia-Geral da União (AGU), conseguiu obter judicialmente sentença favorável na ação ordinária nº 41191-93.2010.4.01.3400, ajuizada perante à Justiça Federal da Seção Judiciária de Brasília – DF, objetivando a publicação de resposta à reportagens jornalísticas desprovidas de consistência e verdade, veiculadas sem que a entidade tivesse sido ouvida previamente acerca dos fatos noticiados, o que gerou dano a sua imagem e reputação.

O IPEA alegou que as reportagens jornalísticas publicadas feriram a sua honra objetiva, pois colocaram em dúvida a sua credibilidade e

imparcialidade ao afirmarem que a entidade “transformou-se numa máquina de propaganda do governo e braço de articulação de uma política externa movida pela ideologia, deixando em segundo plano sua missão primordial”.

As acusações agravam-se, pois o IPEA, entidade promotora de pesquisas e estudos sociais e econômicos, depende da sua credibilidade para cumprir a sua função institucional, mantendo, inclusive, acordos com diversas entidades nacionais, públicas e privadas, e internacionais, que confiam na seriedade do Instituto.

O Magistrado, utilizando-se da decisão proferida na ADPF 130, de Relatoria do Ministro Ayres Brito, em razão da sua importância histórica e dos diversos pontos abordados pelo Supremo Tribunal Constitucional na ocasião, considerou que, apesar da Lei de Imprensa não mais existir, normativo este em que o direito de resposta encontrava-se amplamente abrigado, “o direito de resposta insculpido na Constituição é norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, aplicando-se, ante o presente *vacum* legislativo as normas da legislação comum”.

Ademais, restou consignado que “*Inegável, acrescente-se, que o direito de resposta também é conferido aos entes públicos*. Julgou-se procedente o pedido e afirmou-se que “o direito de resposta surge para o ente público quando a crítica, qualificada como ofensa, atinge a honra objetiva do órgão mediante a publicação de texto sem embasamento fático”. Assim, determinou ao réu que proceda à publicação da resposta do IPEA, nos mesmos dias e no mesmo formato das matérias reconhecidas pelo juiz como ofensivas à honra do Instituto.⁹

A única crítica que se faz em relação ao caso, foi de não ter sido concedida a antecipação de tutela requerida, de modo que, apesar de a entidade ter obtido ganho de causa na primeira instância, a resposta requerida só será publicada quando do trânsito em julgado, o que, como se sabe, pode levar anos, ou seja, a resposta somente será publicada quando ninguém mais se recordará da matéria jornalística que lhe deu causa.

Assim, a fim de se garantir efetividade ao direito de resposta, necessário que haja uma regulamentação específica, com a estipulação de um prazo razoável para seu atendimento, ou que, pelo menos, haja

9 BRASIL. Seção Judiciária do Distrito Federal. 13ª Vara Federal. Ação Ordinária nº 41191-93.2010.4.01.3400. Juiz Federal Gustavo André Oliveira dos Santos, Autor: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Ré: Infoglobo Comunicação e Participações S.A (Sucursal DF).

o bom senso dos magistrados em conferir maior celeridade a esses julgamentos, sob pena de referido direito tornar-se ineficaz.

4 CONCLUSÃO

Atualmente, em face da normatização existente e, conforme o que fora decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento Fundamental nº 130, a concessão do direito de resposta e a reparação pecuniária por dano à imagem são os instrumentos à disposição dos entes públicos em face de matéria jornalística caluniosa e desprovida de veracidade que lhe cause dano à imagem. A resposta, entretanto, deve ser publicada em um curto espaço de tempo, sendo necessária, assim, sua regulamentação. O Poder Judiciário, por sua vez, quando acionado para julgar este tipo de conflito deve atuar com rapidez, pois enquanto a verdade não é restabelecida a falsidade acaba por se perpetuar, de modo que, quando do julgamento final da ação a decisão não é mais eficaz e o dano torna-se irreversível.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organizada e atualizada por Cerdônio Quadros e Marcello Rodrigues Palmieri. 26 ed. julho/2007. São Paulo: NDJ, 2007.

BRASIL. *Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010*. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, e dá outras Providências.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 130/DF*, Relator Ministro Carlos Britto, p. 1-334, D. J. 6.11.2009, p. 8. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>. Acesso em: 20/10/2011

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EARESP 200400640659*, Relator Ministro OG Fernandes, Sexta Turma, p. 1-9, D. Je. 19/04/2010, p. 1. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200400640659&dt_publicacao=19/04/2010 . Acesso em: 21/10/2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em *Mandado de Segurança nº 23.369 – SP*, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Recorrente: Dario Eliseo Casas, Impetrado: Juiz de Direito Relator da Apelação NR 491/95 do Colégio Recursal Criminal de São Paulo – SP. p. 1-8, D. Je. 30/08/2010, p. 1. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%28%22MARIA+THEREZA+DE+ASSIS+MOURA%22%29.min.&processo=200602838796&b=ACOR>. Acesso em: 21/10/2011.

BRASIL. Seção Judiciária do Distrito Federal. 13ª Vara Federal. *Ação Ordinária nº 41191-93.2010.4.01.3400*. Juiz Federal Gustavo André Oliveira dos Santos, Autor: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Ré: Infoglobo Comunicação e Participações S.A (Sucursal DF).