 doi: https://doi.org/10.35699/2525-8036.2025.57289

A RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO SOBRE A LENTE DO FOTÓGRAFO SÉRGIO ANDRADE DA SILVA

*João Vinícius dos Santos**

Resumo: O trabalho analisa a responsabilidade extracontratual do Estado a partir do caso do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva, que perdeu a visão do olho esquerdo após ser atingido por uma bala de borracha disparada por um policial militar durante as manifestações de junho de 2013. O texto discute a evolução da responsabilidade estatal no Brasil, que passou de subjetiva para objetiva com a Constituição de 1946, consolidando-se no artigo 37, §6º, da Constituição de 1988. Para que a responsabilidade objetiva do Estado seja configurada, três elementos devem estar presentes: conduta do agente público, dano e nexo de causalidade. No caso de Sérgio Andrade, a conduta do policial ao disparar, o dano irreparável sofrido e a relação direta entre o ato e a lesão confirmam a aplicabilidade da responsabilidade do Estado. Apesar disso, a Justiça negou a indenização em primeira instância, argumentando que o fotógrafo assumiu os riscos ao permanecer na linha de confronto. O processo atualmente se encontra em grau recursal no Supremo Tribunal Federal. O artigo critica as decisões de primeira e segunda instância, destacando a violência estatal e a necessidade de responsabilização para evitar abusos de poder. Conclui-se que a responsabilização do Estado é essencial para coibir excessos e garantir a proteção dos cidadãos, especialmente diante da atuação policial em protestos.

Palavras-chave: Responsabilidade extracontratual; Responsabilidade objetiva; Violência policial; Direitos fundamentais; Indenização estatal.

THE EXTRA-CONTRACTUAL RESPONSIBILITY OF THE STATE THROUGH THE LENS OF PHOTOGRAPHER SÉRGIO ANDRADE DA SILVA

Abstract: This paper analyzes the extra-contractual responsibility of the State through the case of photographer Sérgio Andrade da Silva, who lost the vision in his left eye after being hit by a rubber bullet fired by a military police officer during the June 2013 protests. The text discusses the evolution of state responsibility in Brazil, which shifted from subjective to objective with the 1946 Constitution, consolidating in Article 37, §6, of the 1988 Constitution. For the objective responsibility of the State to be established, three elements must be present: the conduct of the public agent, the damage, and the causal link. In Sérgio Andrade's case, the police officer's conduct in firing, the irreparable harm suffered, and the direct relation between the act and the injury confirm the applicability of state responsibility. Despite this, the court denied compensation at the first instance, arguing that the photographer assumed the risks by remaining in the line of confrontation. The case is currently in appeal at the Supreme Federal Court. The article critiques the first and second-instance decisions, highlighting state violence and the need for accountability to prevent abuse of power. It concludes that holding the State accountable is essential to curb excesses and ensure the protection of citizens, especially in the face of police actions during protests.

* Especialização em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Brasil. Possui MBA em Gestão de Pessoas também pela PUC Minas. Graduado em Direito e Administração pela PUC Minas. Chefe de Gabinete da Diretoria Jurídica da SUDECAP. Mestrando em Direito e Justiça pela Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-4160-9144. Contato: jvsantoss@live.com.

Keywords: Extra-contractual responsibility; strict liability; Police violence; Fundamental rights; State compensation.

LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO A TRAVÉS DEL LENTE DEL FOTÓGRAFO SÉRGIO ANDRADE DA SILVA

Resumen: Este trabajo analiza la responsabilidad extracontractual del Estado a partir del caso del fotógrafo Sérgio Andrade da Silva, quien perdió la visión de su ojo izquierdo después de ser alcanzado por una bala de goma disparada por un policía militar durante las manifestaciones de junio de 2013. El texto discute la evolución de la responsabilidad estatal en Brasil, que pasó de subjetiva a objetiva con la Constitución de 1946, consolidándose en el artículo 37, §6, de la Constitución de 1988. Para que se configure la responsabilidad objetiva del Estado, deben estar presentes tres elementos: la conducta del agente público, el daño y el nexo causal. En el caso de Sérgio Andrade, la conducta del policía al disparar, el daño irreparable sufrido y la relación directa entre el acto y la lesión confirman la aplicabilidad de la responsabilidad del Estado. A pesar de esto, la justicia negó la indemnización en primera instancia, argumentando que el fotógrafo asumió los riesgos al permanecer en la línea de confrontación. El proceso se encuentra actualmente en grado de apelación ante el Supremo Tribunal Federal. El artículo critica las decisiones de primera y segunda instancia, destacando la violencia estatal y la necesidad de responsabilización para evitar abusos de poder. Se concluye que la responsabilización del Estado es esencial para frenar los excesos y garantizar la protección de los ciudadanos, especialmente frente a la actuación policial en protestas.

Palabras clave: Responsabilidad extracontractual; Responsabilidad objetiva; Violencia policial; Derechos fundamentales; Indemnización estatal.

---

1 Considerações iniciais

Em junho de 2013, o Brasil vivenciou um período marcado por intensas manifestações em todo o território nacional. Inicialmente, os protestos foram motivados pelo aumento da tarifa do transporte público, o que levou ao movimento conhecido como "Manifestações dos 20 Centavos". No entanto, a mobilização rapidamente ganhou proporções maiores, abrangendo questões como a corrupção, a precariedade dos serviços públicos e os elevados gastos com grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo de 2014. Em resposta, o Estado adotou medidas de contenção que, em diversos momentos, ultrapassaram os limites do uso proporcional da força, culminando em relatos generalizados de abuso de poder por parte das autoridades.

Neste contexto, diversos casos de agressões cometidas contra manifestantes e profissionais da imprensa foram amplamente divulgados. Um dos episódios mais emblemáticos foi o do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva, que perdeu a visão do olho esquerdo ao ser atingido

por uma bala de borracha disparada por um policial militar enquanto cobria uma manifestação em São Paulo. Em busca de reparação pelos danos sofridos, ele ingressou com uma Ação Indenizatória contra a Fazenda Pública Estadual, reivindicando R$ 1,2 milhão por danos morais, materiais e estéticos, sob a alegação de ato ilícito cometido por um agente do Estado de São Paulo.

Diante desse caso, o presente trabalho tem como objetivo discutir as questões éticas e jurídicas relacionadas à responsabilidade do Estado pelos atos praticados por seus agentes. A análise será fundamentada em referencial doutrinário, buscando esclarecer os limites da atuação estatal e o dever de indenização em situações de abuso de poder. Não se pretende questionar a legitimidade do Poder de Polícia do Estado, mas sim refletir sobre sua aplicação abusiva e suas consequências jurídicas e sociais.

A pesquisa será conduzida por meio do método teórico-documental, utilizando a técnica hipotética-dedutiva. Trata-se de uma investigação qualitativa que visa formular hipóteses, identificar suas implicações e verificar a coerência entre os fatos e os princípios jurídicos aplicáveis. As fontes utilizadas englobam bibliografia especializada, legislação pertinente, jurisprudência e documentos oficiais que abordam a temática da responsabilidade civil do Estado.

A responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes está prevista no artigo 37, §6º, da CR/88, que estabelece a responsabilidade objetiva do poder público por danos causados a terceiros. Para que haja a obrigação de indenização, é necessário comprovar a existência de três elementos: a conduta do agente público, o dano sofrido pela vítima e o nexo de causalidade entre ambos. No caso do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva, todos esses elementos estão presentes, tornando plausível a reivindicação de reparo por parte do Estado.

Por fim, este estudo busca contribuir para o debate sobre o uso abusivo da força pelo Estado e os desafios da responsabilização estatal em casos de violações de direitos fundamentais. A reflexão sobre esses temas se torna essencial para o aprimoramento do Estado Democrático de Direito e para a proteção dos cidadãos contra o arbítrio e o excesso de poder por parte das autoridades.

2 Responsabilidade extracontratual do estado

Analisaremos a responsabilidade civil extracontratual do Estado, visando, em momento oportuno, realizar uma análise fática do caso do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva, atingido por projétil de borracha disparado por policial militar durante as manifestações de junho de 2013. Tal episódio evidencia, de forma contundente, os desafios enfrentados pela

Administração Pública na responsabilização por atos de seus agentes, sobretudo em cenários de intensa mobilização social e uso excessivo da força.

Até a promulgação da Constituição de 1946, o sistema jurídico brasileiro adotava regime de responsabilidade subjetiva do Estado, exigindo prova de dolo ou culpa do agente público para o dever de indenizar. Na Constituição Imperial de 1824, o artigo 82, repetido, de forma substantiva, na Constituição Republicana de 1891, estabelecia que "os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos[1]". Nessa fase, prevalecia a teoria da culpa do serviço, na qual o particular somente lograva reparação se demonstrasse culposa conduta do agente no desempenho de sua função[2].

Ao longo do século XIX e início do XX, consolidou-se no direito brasileiro a teoria da culpa anônima ou *"faute du service"*, que permitia responsabilizar o Estado sem identificação específica de agente, bastando comprovar mau funcionamento do serviço público. Tal concepção foi impulsionada pela crescente complexidade das atividades estatais e pelo princípio da igualdade de encargos sociais. Contudo, permanecia certo predomínio da exigência de comprovação de culpa ou dolo do servidor[3].

Embora a jurisprudência já aceitasse a tese da responsabilidade solidária entre o funcionário público e o Estado, foi a Constituição de 1946 que instituiu a responsabilidade estatal de forma objetiva, conforme disposto em seu art. 194: "As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros". Ressalta-se que, por meio dessa sistemática, o Estado pode exercer o direito de regresso contra o agente que causar o dano, desde que seja comprovada a culpa deste, conforme o parágrafo único do dispositivo[4]. O argumento central que sustenta a responsabilidade objetiva do Estado reside na assimetria de poder existente entre o poder público e o cidadão. O Estado, detentor de amplos poderes, tem a obrigação de arcar com os riscos inerentes às suas inúmeras atividades, enquanto o funcionário público é um mero executor administrativo. Neste sentido, Carvalho Filho afirma que:

---

[1] BEDENDI, Luís Felipe Ferrari. Responsabilidade civil do Estado. *In:* GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; BENACCHIO, Marcelo (orgs.). *Responsabilidade Civil.* São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2018, p. 443. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/rc17.pdf. Acesso em: 6 mai. 2025.
[2] *Ibidem,* p. 439-457.
[3] *Idem.*
[4] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 506.

> [...] passou-se a considerar que, por ser mais poderoso, o Estado teria que arcar com um risco natural decorrente de suas numerosas atividades: à maior quantidade de poderes haveria de corresponder um risco maior. Surge, então, a teoria do risco administrativo, como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado[5].

O parágrafo único assegurou ao Estado o direito de regresso contra o agente eventualmente culpado, mediante comprovação de dolo ou culpa deste. Tal alteração refletiu o princípio da equiparação dos ônus sociais, segundo o qual, se todos se beneficiam da atividade estatal, todos devem suportar os riscos dela decorrentes[6].

O aprimoramento dessa teoria se consolidou com as Constituições que sucederam a de 1946, atingindo plena expressão no art. 37, §6º, da CR/88. Esse dispositivo determina que "as pessoas jurídicas de Direito Público e as de Direito Privado prestadores 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".

Assim, pode-se considerar que o artigo mencionado "[...] é de índole extracontratual, uma vez que a referida norma menciona danos causados a "terceiros", ou seja, pessoas que não possuem vínculo específico com o causador do dano"[7]. Esse dispositivo consolidou a teoria do risco administrativo no direito brasileiro, eximindo o particular da necessidade de comprovar culpa ou dolo do agente público para fins de indenização. Deste modo, a responsabilidade extracontratual do Estado advém dos danos causados pelas atuações estatais a terceiros, que não possuam relações jurídicas contratuais com o Estado, em virtude de condutas comissivas ou omissivas, lícitas ou não, que possam ser imputáveis aos agentes públicos, configurando-se o dever de indenizar[8]. Esse entendimento diferencia-se da responsabilidade contratual, na qual há obrigação originária derivada de um contrato. Conforme afirma Barcellar Filho:

> O Estado tem um dever-poder legitimado pela busca do interesse coletivo. Significa também que ao buscar o interesse de todos, o bem comum, no uso das prerrogativas a ele conferidas, pode causar danos de pequena ou grande monta aos particulares e que, em face dos mesmos princípios que orientam a busca desse interesse, deve zelar pela sua proteção, ressarcindo o lesado.
> Por conseguinte, se o regime jurídico administrativo é formado por prerrogativas e sujeições (aquelas supedaneadas pela supremacia do interesse público sobre o privado, e estas pela legalidade, finalidade, moralidade) não há outra alternativa, no caso de dano causado pelo uso dessas prerrogativas, que não o ressarcimento, em consonância com o próprio sistema principiológico norteador do regime.

---

[5] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 556.
[6] BEDENDI, Responsabilidade civil do Estado, *cit.*
[7] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.
[8] DI PIETRO, *Direito Administrativo*. *cit.,* p. 501.

> Ademais, tal inferência é imperativa não só pela subordinação da Administração ao princípio norteador das sujeições – o da legalidade – mas também pela sua submissão ao princípio da igualdade e da própria moralidade administrativa[9].

Para a configuração do dever de indenizar, a responsabilidade extracontratual objetiva não exige a comprovação da culpa do agente público, mas requer que estejam presentes três elementos essenciais:

1 Conduta ou Fato Administrativo: Qualquer ação ou omissão do agente, realizada no exercício de suas funções ou sob o pretexto de exercê-las, que possa ser atribuída ao Poder Público[10].

2 Dano: A consequência direta da conduta, que deve resultar em prejuízo a terceiros, seja de natureza patrimonial ou moral[11].

3 Nexo de Causalidade: A relação de causalidade entre a conduta do agente e o dano sofrido, demonstrando que o prejuízo foi consequência direta da ação estatal[12].

A análise integrada desses elementos assegura que a Administração responda de forma justa e previsível pelos danos causados, reforçando a segurança jurídica e a confiança na atuação estatal. Uma interpretação isolada de qualquer requisito pode fragilizar o regime objetivo, comprometendo a efetividade da reparação, sobretudo em casos emblemáticos como o do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva. É de suma importância que ocorra uma interpretação sistemática e integrada desses elementos, a fim de assegurar que o Estado responda de forma justa pelos danos causados a terceiros. Conforme Pereira, a responsabilização estatal objetiva é um instrumento crucial para a proteção dos direitos fundamentais e para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, pois impõe limites à atuação administrativa e previne abusos de poder[13].

Além disso, Pereira destaca que a evolução da doutrina e da jurisprudência nesse campo tem contribuído para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle dos atos do poder público, evidenciando a necessidade de uma atuação proativa dos tribunais no sentido de assegurar a reparação integral dos prejuízos sofridos pelos cidadãos. Essa perspectiva não

---

[9] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil extracontratual das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 2, n. 9, p. 20, 2007. Disponível em: https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/734. Acesso em: 01 mai. 2025.

[10] CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, *cit.,* p. 564.

[11] *Idem.*

[12] *Idem.*

[13] PEREIRA, Antônio Celso Alves. A obrigação de reparar violações de direitos humanos no Brasil. *Revista Interdisciplinar do Direito*, Valença, v. 10, n. 1. 2013. Disponível em: https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/185. Acesso em: 28 jun. 2025.

apenas reforça o caráter punitivo e educativo da responsabilidade estatal, mas também impulsiona a adoção de medidas preventivas por parte dos órgãos governamentais, visando minimizar a ocorrência de situações que possam ocasionar danos extracontratuais[14].

Por outro lado, a aplicação da teoria do risco administrativo tem sido objeto de críticas, sobretudo em relação à possibilidade de responsabilização exagerada do Estado. Netto argumenta que é necessário um equilíbrio entre a proteção dos direitos dos cidadãos e a preservação do funcionamento eficiente da administração pública, de modo que a responsabilização não se torne um entrave à prestação dos serviços públicos[15]. A aplicação da teoria do risco administrativo não é absoluta e admite excludentes, o que pode gerar insegurança jurídica se não houver critérios claros de interpretação. Teixeira & Teixeira Júnior destacam que, embora fundada na teoria do risco, a responsabilidade objetiva pode ser alijada em face de causas excludentes, o que impõe equilíbrio entre a proteção dos cidadãos e a eficiência administrativa[16].

O aprimoramento da teoria da responsabilidade extracontratual estatal, por meio da objetivação consagrada no art. 37, § 6º, CRFB/88, estruturou um modelo sólido de reparação de danos, balizado em três requisitos claros. A interpretação doutrinária e jurisprudencial aliada às contribuições de Pereira e das críticas de Teixeira & Teixeira Júnior fortalece o entendimento de que o regime objetivo protege os direitos fundamentais sem tolher a eficiência da Administração, desde que observadas as causas excludentes e garantida a devida integração sistemática dos elementos.

Em suma, a análise da responsabilidade extracontratual do Estado, à luz dos princípios da responsabilidade objetiva, revela a complexidade das relações entre o poder público e os direitos dos cidadãos. O estudo do caso do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva evidencia como a doutrina e a jurisprudência vêm se desenvolvendo para enfrentar os desafios impostos pelo uso excessivo da força estatal, reafirmando a importância de mecanismos jurídicos que garantam a reparação dos danos e a proteção dos direitos fundamentais.

Antes de adentrarmos propriamente no caso do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva, é pertinente realizar uma breve análise do Tema 1.237 do Supremo Tribunal Federal (STF), que estabeleceu jurisprudência sobre a responsabilidade civil objetiva do Estado em casos de ferimentos decorrentes de operações policiais. Este tópico reveste-se de suma importância para

---

[14] PEREIRA, A obrigação de reparar violações de direitos humanos no Brasil, *cit.*

[15] NETTO, Felipe Braga. *Responsabilidade civil e direitos fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2019.

[16] TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena; TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena. A responsabilidade civil do Estado. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 12 set. 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-set-12/teixeira-teixeira-junior-responsabilidade-civil-estado/. Acesso em: 6 mai. 2025.

a compreensão do caso em questão.

3 Tema 1.237 – STF

O STF firmou, em 11 de abril de 2024, que o Estado é responsável objetivamente por morte ou ferimento decorrentes de operações de segurança pública, conforme Tema 1.237 (ARE 1.385.315). A ementa explicita que a falta de conclusão pericial sobre o agente causador do disparo não afasta automaticamente o nexo causal, pois a responsabilidade decorre do risco administrativo assumido pelo Estado na atividade policial. Esta interpretação reforça o entendimento doutrinário sobre a indiscutível natureza objetiva da responsabilidade estatal, pilar já destacado no seu artigo[17].

Embora revestida de objetividade, a responsabilidade civil do Estado admite excludentes, explicitadas pelo STF como: (i) culpa exclusiva da vítima; (ii) caso fortuito ou força maior; e (iii) riscos inerentes ao exercício regular do poder de polícia. No julgamento, o relator Ministro Edson Fachin enfatizou que cabe ao Estado comprovar qualquer dessas excludentes para afastar a obrigação de indenizar, invertendo o ônus probatório em relação ao autor da ação. O STF decidiu que laudo pericial inconclusivo, por si só, apenas indica a necessidade de comprovação das excludentes e não extingue o nexo causal presumido em desfavor do Estado[18].

Destarte, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal foi fundamentada nos seguintes termos:

> 1. O poder público é responsável por reparar os danos que seus agentes causarem às pessoas, seja por ação ou omissão (art. 37, § 6º, da Constituição). Assim, em caso de morte ou ferimento ocorrido em operação de segurança pública com o uso de armas de fogo, o poder público pode ser condenado a pagar indenização às vítimas ou aos seus familiares. A impossibilidade de identificar de onde partiu o disparo é um elemento que deve ser considerado pelo juiz ao avaliar o caso, mas não é suficiente para afastar a responsabilidade do poder público.
> 2. Não é possível exigir que, para terem direito à indenização, a vítima ou seus familiares provem que o tiro foi dado pelo policial. O poder público é quem deve demonstrar que seus agentes não causaram a morte ou o ferimento.
> 3. No caso analisado, como o poder público não provou que os agentes do Exército não causaram a morte, o Supremo Tribunal Federal reformou a decisão da origem para condenar a União (ente público do qual o Exército faz parte) a indenizar os familiares da vítima. O Estado do Rio de Janeiro não foi condenado porque a Polícia Militar (que faz parte do Estado) não participava da operação quando ocorreu a morte[19].

---

[17] ESCOLA SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO (ESDEP/MT). Informativo de Jurisprudência. *Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso*, n. 6, jul. 2024. Disponível em: https://www.defensoria.mt.def.br/dpmt/conteudo/Informativo%206%20-%2024%20%281%29.pdf. Acesso em: 6 mai. 2025.

[18] *Idem.*

[19] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) n. 1.385.315 – Tema 1.237*. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 11 abr. 2024; repercussão geral reconhecida em 27 out. 2022.

Este entendimento contrasta com a prática do TJSP no caso Sérgio Andrade, onde se considerou a perícia inconclusiva como elemento suficiente para afastar a responsabilidade. A tese do Tema 1.237 tem repercussões importantes para processos de natureza semelhante ao de Sérgio Andrade, pois impõe ao Estado o dever de produzir prova robusta das excludentes, sob pena de responsabilização automática. Ademais, a clareza sobre a alocação do ônus probatório estimula maior cautela na atuação policial, contribuindo para a prevenção de abusos e para a proteção de direitos fundamentais em manifestações.

4 O caso do fotógrafo sérgio andrade da silva

Junho de 2013 foi um período marcado por uma significativa mudança social, evidenciada pelo levantamento da população em relação à forma de gestão do país. As "Manifestações dos 20 centavos" ganharam força e voz na luta por um país mais justo, consolidando-se como um movimento de reivindicação de direitos e de contestação do modelo administrativo vigente. No entanto, o que chamou a atenção de grande parte da sociedade foi o despreparo e a agressividade dos policiais diante das manifestações. Diversos relatos apontavam que vítimas foram acometidas por balas de borracha, gás lacrimogêneo e outras formas de ações abusivas por parte dos agentes estatais, tornando os episódios de violência ainda mais emblemáticos.

Neste contexto, Bacellar Filho já assinalava as condições que autorizam o ressarcimento de danos extracontratuais pelo Estado, a saber:

> O dano ressarcível é aquele que se mostra especial, anormal e ofensivo a direito e interesse legitimamente protegido. A especialidade do dano o faz distinto daqueles casos em que uma atuação geral da Administração, utilizando o Poder de Polícia, possa acarretar qualuqer tipo de diminuição patrimonial ou afronta interesses dos cidadãos[20].

Um dos casos que se destacou foi o do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva, que, enquanto exercia sua função de cobrir uma manifestação popular em São Paulo, foi atingido por uma bala de borracha disparada por um policial militar. O impacto causou a perda da visão do olho esquerdo, ocasionando sequelas que comprometeram, de forma irreversível, sua capacidade de perceber a profundidade – um fator essencial para o exercício de sua profissão. Em decorrência do ocorrido, Sérgio Andrade ajuizou uma Ação Indenizatória contra a Fazenda

---

Disponível em: https://stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ARE1385315.BalaperdidaFSP.pdf. Acesso em: 06 mai. 2025.

[20] BACELLAR FILHO, Responsabilidade civil extracontratual das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público*, cit.*

Pública do Estado de São Paulo, pleiteando a quantia de R$ 1,2 milhão por danos morais, materiais e estéticos, fundamentando seu pedido na ocorrência de ato ilícito praticado por agente público[21].

De acordo com os documentos processuais, a petição inicial detalha que o incidente ocorreu quando Sérgio, que cobria uma manifestação iniciada nas escadarias do Teatro Municipal com destino à Avenida Paulista, ajustava o tempo de abertura do obturador de sua câmera e foi atingido no olho esquerdo pela bala de borracha. Imediatamente após o disparo, com o olho sangrando, ele foi socorrido por um manifestante e levado ao Hospital 9 de Julho, onde recebeu os primeiros atendimentos. A avaliação médica inicial constatou um quadro de "trauma ocular à esquerda (contuso), com dor local, sangramento e laceração palpebral com edema". Posteriormente, Sérgio foi encaminhado ao Hospital dos Olhos, instituição especializada, onde passou por cirurgia e iniciou tratamento com medicação e compressas. Após quatro meses de cuidados intensivos, o tratamento foi encerrado, deixando-o permanentemente cego de um olho, o que inviabilizou o exercício de sua profissão[22].

Ao analisar o caso sob a perspectiva da responsabilidade extracontratual do Estado, constata-se que estão presentes os três requisitos necessários para a sua configuração. Primeiro, há a conduta do agente público no exercício de suas funções – representada pelo disparo de bala de borracha, que faz parte do uso do Poder de Polícia inerente ao Estado[23]. Segundo, o **dano particular** decorrente da ação, que se manifesta na perda do globo ocular esquerdo e em outras sequelas, como a impossibilidade de perceber a terceira dimensão, comprometendo a função laboral do fotógrafo e gerando altos custos com despesas hospitalares[24]. Por fim, o **nexo de causalidade** é configurado, uma vez que Sérgio se encontrava no exercício de sua atividade profissional quando foi atingido, e o dano sofrido decorre diretamente da conduta do agente que buscava dispersar a multidão[25].

Contudo, o Poder Público apresentou outra interpretação dos fatos. Conforme argumentou o Comandante-Geral da Polícia Militar de São Paulo, a perda do olho pelo fotógrafo seria um evento incidental, decorrente dos riscos inerentes à cobertura jornalística de

---

[21] MANDEL, Gabriel. Fotógrafo que ficou cego em protesto processa São Paulo. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 8 out. 2013. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2013-out-08/fotografo-baleado-olho-protesto-12-milhoes-indenizacao. Acesso em: 07 jan. 2025.
[22] *Idem.*
[23] SAMPAIO, Lara. Análise do caso do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva sob a égide da responsabilidade extracontratual do Estado por atos praticados por seus agentes. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, n. 5581, 2018. Disponível em: http://jus.com.br/artigos/68265/analise-do-caso-do-fotografo-sergio-andrade-da-silva-sob-a-egide-da-responsabilidade-extracontratual-do-estado-por-atos-praticados-por-seus-agentes. Acesso em: 28 jun. 2025.
[24] *Idem.*
[25] *Idem.*

manifestações e de eventos com grande concentração de pessoas. De forma similar, o juiz da 10ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo, responsável pelo processo, posicionou-se favoravelmente ao Estado, enfatizando que Sérgio, ao se colocar na linha de confronto entre manifestantes e policiais, assumiu voluntária e conscientemente o risco de ser alvejado. Em sua sentença, o magistrado afirmou que "ao se colocar entre os manifestantes e a polícia, o autor colocou-se em situação de risco, assumindo as consequências do que pudesse ocorrer, o que exime a responsabilidade estatal[26]".

Cumpre ressaltar que a vítima estava nas manifestações cumprindo seu exercício laboral, e mesmo que este manifestante fosse não justifica a atuação violenta e irresponsável por parte dos agentes públicos[27]. Outro ponto vem a ser o manuseio na munição de borracha. Como relata a petição inicial elaborada pelos advogados de Sérgio, o autor possui quase 1,80 de altura, logo o disparo foi realizado de forma ascendente ou em linha reta o que denota por uma imprudência do policial que atirou uma vez que tiros de com balas de borracha devem ser realizados de forma descendente, nunca mirando da cintura para cima o que denota no mínimo por imprudência por parte do agente[28].

Nesta vertente, o autor James Amparo Alves fez um estudo na cidade de São Paulo em 2011 e que já registrava a violência policial na cidade. O autor reitera que:

> A violência policial assume uma dimensão especial por se tratar de uma manifestação explicita de dominação estatal sobre determinados grupos, ainda que per si o Estado não subscreva tais práticas em seus ordenamentos jurídicos. Em última análise, ao assumir o terror como prática sistemática de contenção social, os policiais se confundem com o Estado; a polícia tem sido historicamente, na verdade, o principal elo entre o Estado e suas populações marginalizadas[29].

Em 29 de junho de 2025, a 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo negou, por unanimidade, a apelação do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva, mantendo a sentença de primeiro grau que isentou o Estado de São Paulo de indenizá-lo pelos danos sofridos durante a cobertura de manifestação em junho de 2013. O relator, desembargador João Batista Morato Rebouças de Carvalho, fundamentou seu voto em laudo pericial que não confirmou de forma inequívoca que o ferimento na órbita ocular teria sido causado por bala de borracha, apontando que a lesão poderia decorrer de "pau, pedra, mão, cabeça, bolas de gude,

---

[26] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Processo n. 1006058-86.2013.8.26.0053* – Sentença. São Paulo, 2016.

[27] SAMPAIO, Análise do caso do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva sob a égide da responsabilidade extracontratual do Estado por atos praticados por seus agentes, *cit.*

[28] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, *Processo nº 1006058-86.2013.8.26.0053*, *cit.*

[29] ALVES, Jaime Amparo. Topografia da violência: necropoder e governamentalidade espacial em São Paulo. *Revista do Departamento de Geografia - USP*, v. 22, 2011, p. 126. Disponível em: https://revistas.usp.br/rdg/article/view/47222. Acesso em: 28 jun. 2025.

bolas de futebol" ou outros artefatos. Além disso, destacou-se a ausência de boletim de ocorrência registrado pelo autor, o que impossibilitou a existência de relatório oficial dos fatos e enfraqueceu a demonstração do nexo causal entre a atuação policial e a lesão[30].

A turma julgadora, composta pelos desembargadores Décio Notarangeli e Oswaldo Luiz Palu, acompanhou integralmente o voto do relator, reforçando que o ônus probatório do nexo de causalidade recai sobre o autor da ação. Como consequência, o pedido de indenização de R$ 1,2 milhão por danos morais, estéticos e materiais, bem como pensão vitalícia, foi novamente rejeitado. O processo aguarda agora recurso no Supremo Tribunal Federal, onde, no âmbito do Tema 1.237, deverão ser examinadas apenas as excludentes de responsabilidade[31].

Segundo informações recentes divulgadas pelo portal oficial do STF, o recurso interposto por Sérgio Andrade visa a revisão da tese da culpa exclusiva do autor, defendendo a responsabilidade objetiva do Estado diante do uso desproporcional da força. Essa atualização tem grande relevância, pois pode estabelecer precedentes importantes para a proteção dos profissionais de imprensa e para o controle do uso excessivo da força em manifestações, reforçando a necessidade de que o Estado seja responsabilizado pelos danos causados por seus agentes[32].

Além disso, a responsabilização do Estado é fundamental para a efetivação dos direitos fundamentais e para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. A violência estatal encontrada no caso do fotógrafo Sérgio Andrade, nada mais é do que uma das múltiplas faces de como o Estado executa sua necropolítica exercendo assim seu poder de soberania, ou seja, o exercício do poder moderno estatal em territórios ou populações tidas como ameaça latente, centralizando a morte na experiência urbana desses grupos[33].

A análise do caso do fotógrafo evidencia a complexidade inerente à responsabilidade extracontratual do Estado, cuja natureza objetiva foi reafirmada pelo STF no Tema 1.237, definindo que cabe ao ente público, e não ao autor, o ônus de comprovar excludentes como culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou risco inerente ao exercício do poder de polícia. No recurso extraordinário interposto por Sérgio Andrade da Silva, a controvérsia não reside na existência da responsabilidade objetiva, prevista no art. 37, § 6º, da CR/88, mas no alcance e

[30] TJSP nega indenização a fotógrafo ferido em manifestação. *Comunicação Social TJSP*, São Paulo, 29 nov. 2017. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=49619. Acesso em: 05 mai. 2025.
[31] VIAPIANA, Tábata. TJ-SP nega indenização a fotógrafo ferido em manifestação de rua**.** *Consultor Jurídico*, São Paulo, 26 abr. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-abr-26/julgamento-fotografo-ferido-protesto-suspenso-tj-sp/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 05 mai. 2025.
[32] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Consulta processual*. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 25 jan. 2025.
[33] ALVES, Topografia da violência, *cit.*

nos limites das excludentes desse regime jurídico, os quais serão delimitados para uniformizar a jurisprudência em operações de segurança pública.

4 Considerações Finais

No que tange ao objeto deste estudo, resta incontroverso que o caso do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva evidencia, de modo inequívoco, a imprescindibilidade da responsabilização objetiva do Estado pelos atos praticados por seus agentes. Ao ser atingido por projétil de pólvora não letal durante cobertura de protesto, o autor perdeu a visão de um dos olhos e sofreu sequelas permanentes que inviabilizam o pleno exercício de sua atividade profissional. Nesse contexto, mostra-se imperiosa a reforma da sentença exarada pela 10ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de São Paulo, devendo o acórdão de segundo grau ser reavaliado à luz dos princípios que norteiam a responsabilidade civil extracontratual objetiva do poder público, em especial o dever de indenizar independentemente de comprovação de culpa.

Os fundamentos lançados pelo magistrado de primeiro grau revelam-se dissociados da realidade fática, na medida em que subestimam a gravidade do dano e ignoram os riscos inerentes ao uso desproporcional da força estatal. Tal entendimento evidencia um padrão de atuação que transgride os limites da razoabilidade e invade o âmbito dos direitos fundamentais do indivíduo. Como assevera a doutrina, a conjugação de violência policial e violência estatal instaura um regime de intimidação capaz de perpetuar vulnerabilidade e exclusão social, circunstância que reforça a necessidade de controle jurídico rigoroso sobre as ações do Estado.

A análise dos requisitos para a configuração da responsabilidade objetiva, conduta estatal abusiva, dano eficaz ao particular e nexo de causalidade, demonstra estarem todos inequivocamente presentes. A atribuição de culpa exclusiva ao fotógrafo, sob o argumento de assunção de risco, afronta o princípio da proporcionalidade e desconsidera o dever do Estado de garantir os direitos à liberdade de expressão e ao livre exercício da imprensa. Não se trata apenas de assegurar a reparação do prejuízo, mas de consolidar a responsabilização estatal como instrumento de limitação do poder coercitivo. O recurso extraordinário interposto no Supremo Tribunal Federal, acolhido sob o Tema 1.237 (ARE 1.385.315), representa oportunidade ímpar para que a Corte superior delimite, de forma precisa, o alcance das excludentes de responsabilidade, como culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e risco inerente ao poder de polícia, reafirmando a obrigatoriedade de indenização nos eventos de abuso de força estatal.

A tramitação do recurso extraordinário no Supremo Tribunal Federal poderá consolidar importante entendimento em favor da proteção dos direitos dos profissionais de

imprensa e reforçar os limites ao exercício abusivo do poder estatal. Nesse contexto, a responsabilização objetiva do Estado configura-se como instrumento imprescindível para a prevenção de condutas lesivas, ao estabelecer contrapesos ao aparato coercitivo e assegurar a devida reparação dos danos decorrentes de atos arbitrários.

A relevância da responsabilidade extracontratual estatal reside também em sua função pedagógica e preventiva. Ao impor ao ente público o dever de indenizar os prejuízos oriundos de condutas ilícitas de seus agentes, impõe-se simultaneamente a adoção de medidas destinadas a coibir a repetição de práticas abusivas. Assim, além de compensar o particular pelos prejuízos sofridos, a responsabilização estatal estimula o aprimoramento dos protocolos de atuação policial, fomentando uma atuação pautada na cautela e no respeito aos direitos fundamentais.

Sob o prisma teórico, a evolução do regime de responsabilidade estatal reflete as transformações sociopolíticas e jurídicas ocorridas ao longo da história constitucional brasileira. A interpretação sistêmica dos elementos constitutivos da responsabilidade extracontratual revela a necessidade de que os tribunais superiores exerçam não apenas função reparatória, mas também de controle do poder público, coibindo abusos e fortalecendo o Estado Democrático de Direito.

Em face do exposto e do atual estágio recursal, conclui-se que a confirmação da responsabilidade do Estado no caso do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva não apenas se coaduna com os preceitos constitucionais, mas também constitui passo essencial para a consolidação do papel do Judiciário como guardião dos direitos individuais. A reforma da decisão de primeiro grau, no âmbito do recurso em curso no STF, representará marco significativo na defesa da liberdade de imprensa e na promoção da dignidade humana.

Por fim, este estudo contribui para o debate acerca da responsabilidade extracontratual do Estado, demonstrando que a efetiva reparação dos danos decorrentes de abusos de autoridade é condição sine qua non para o aprimoramento de uma sociedade verdadeiramente democrática e respeitadora dos direitos humanos. A fase recursal do caso em apreço evidencia os desafios enfrentados pelo sistema jurídico na busca pela tutela integral dos direitos dos cidadãos, reforçando a importância de uma jurisdição comprometida com a justiça e a proteção dos valores constitucionais.

Referências Bibliográficas

ALVES, Jaime Amparo. Topografia da violência: necropoder e governamentalidade espacial em São Paulo. *Revista do Departamento de Geografia - USP*, v. 22. p. 108-134, 2011. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47222/83830. Acesso em: 05 jan. 2025.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil extracontratual das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 2, n. 9, p. 13–59, 2007. Disponível em: https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/734. Acesso em: 01 mai. 2025.

BEDENDI, Luís Felipe Ferrari. Responsabilidade civil do Estado. *In:* GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; BENACCHIO, Marcelo (orgs.). *Responsabilidade Civil.* São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2018, p. 443. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/rc17.pdf. Acesso em: 6 mai. 2025.

BÔAS, Regina Vera. Marcos históricos relevantes da História da Responsabilidade Civil; *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 100, v. 908, p. 145-169, 2011. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/xmlui/handle/11037/26011?locale=en. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946). Art. 194. *JusBrasil*. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10610811/artigo-194-da-constituicao-federal-de-18-de-setembro-de-1946. Acesso em: 6 mai. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) n. 1.385.315 – Tema 1.237*. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 11 abr. 2024; repercussão geral reconhecida em 27 out. 2022. Disponível em: https://stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ARE1385315.BalaperdidaFSP.pdf . Acesso em: 06 mai. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ESCOLA SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO (ESDEP/MT). Informativo de Jurisprudência. *Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso*, n. 6, jul. 2024. Disponível em: https://www.defensoria.mt.def.br/dpmt/conteudo/Informativo%206%20-%2024%20%281%29.pdf. Acesso em: 6 mai. 2025.

MANDEL, Gabriel. Fotógrafo que ficou cego em protesto processa São Paulo. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 8 out. 2013. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2013-out-08/fotografo-baleado-olho-protesto-12-milhoes-indenizacao. Acesso em: 07 jan. 2025.

NETTO, Felipe Braga. *Responsabilidade civil e direitos fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2019.Disponível em: https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/11/19/responsabilidade-civil-e-direitos-fundamentais/. Acesso em: 05 jan. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. Disponível em: https://aprenderdireitodotblog.files.wordpress.com/2018/09/curso-de-direito-administrativo-2018.pdf. Acesso em: 04 jan. 2025.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. A obrigação de reparar violações de direitos humanos no Brasil. *Revista Interdisciplinar do Direito*, Valença, v. 10, n. 1, 2013. Disponível em: https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/download/185/153/302. Acesso em: 05 jan. 2025.

SAMPAIO, Lara. Análise do caso do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva sob a égide da responsabilidade extracontratual do Estado por atos praticados por seus agentes. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, n. 5581, 2018. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/68265. Acesso em: 05 jan. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Consulta processual*. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 25 jan. 2025.

TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena; TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena. A responsabilidade civil do Estado. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 12 set. 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-set-12/teixeira-teixeira-junior-responsabilidade-civil-estado/. Acesso em: 6 mai. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Processo n. 1006058-86.2013.8.26.0053* – Sentença. São Paulo, 2016.

TJSP nega indenização a fotógrafo ferido em manifestação. *Comunicação Social TJSP*, São Paulo, 29 nov. 2017. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=49619. Acesso em: 05 mai. 2025.

VIAPIANA, Tábata. TJ-SP nega indenização a fotógrafo ferido em manifestação de rua**.** *Consultor Jurídico*, São Paulo, 26 abr. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-abr-26/julgamento-fotografo-ferido-protesto-suspenso-tj-sp/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 05 mai. 2025.

VILLAS BÔAS, Regina Vera. Concretização dos postulados da dignidade da condição humana e da justiça: vocação contemporânea da responsabilidade civil. *Revista de Direito Privado,* Brasília, v. 12, n. 47, p. 121-159, 2011. Disponível em: https://bd.tjdft.jus.br/items/af08b562-de93-408d-ab74-22e2af7b9f3c. Acesso em: 28 jun. 2025.

Como citar este artigo: SANTOS, João Vinícius dos. A responsabilidade extracontratual do Estado sobre a lente do fotógrafo Sérgio Andrade da Silva. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 1–17, 2025.

Recebido em 04.02.2025

Publicado em 01.07.2025

CC BY 4.0 Atribuição 4.0 Internacional