

ISADORA PATRIOTA FERREIRA

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA SUA RELAÇÃO DE  
CUSTÓDIA CRIMINAL**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2020

ISADORA PATRIOTA FERREIRA

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA SUA RELAÇÃO DE  
CUSTÓDIA CRIMINAL**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho Científico do curso de Direito da UniEvangélica, como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do professor Mestre Alessandro Gonçalves da Paixão.

ANÁPOLIS - 2020

ISADORA PATRIOTA FERREIRA

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA SUA RELAÇÃO DE  
CUSTÓDIA CRIMINAL**

Anápolis, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

Banca Examinadora

---

---

## RESUMO

A presente monografia tem por objetivo estudar a responsabilidade civil do Estado na sua relação de custódia criminal. A metodologia utilizada é a de compilação bibliográfica e o estudo de posicionamento jurisprudencial dos tribunais superiores. Está dividida didaticamente em três capítulos. Inicialmente, ressalta-se a responsabilidade civil, numa visão geral, de modo a compreender todos os seus aspectos, à luz do Código Civil. O segundo capítulo ocupa-se em analisar, de forma mais específica, a responsabilidade civil do Estado, examinando a evolução histórica, os princípios e as teorias que são aplicados à mesma, a partir do disposto na Constituição Federal de 1988. Por fim, o terceiro capítulo trata da responsabilidade civil do Estado na sua relação de custódia criminal, desenvolvendo a respeito do sistema prisional brasileiro, dos casos em que há omissão do Poder Público, bem como do posicionamento jurisprudencial a respeito.

**Palavras chave:** Responsabilidade civil do Estado. Omissão. Custódia. Sistema prisional.

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 01 |
| <b>CAPÍTULO I – RESPONSABILIDADE CIVIL</b> .....                               | 03 |
| 1.1 Conceito.....  | 03 |
| 1.2 Conduta (Ação e Omissão).....  | 05 |
| 1.3 Dano .....   | 05 |
| 1.4 Nexo de Causalidade.....   | 06 |
| 1.4.1 Teoria da equivalência de condições .....                                | 06 |
| 1.4.2 Teoria da causalidade adequada.....                                      | 07 |
| 1.4.3 Teoria da causalidade direta ou imediata .....                           | 08 |
| 1.5 Espécies de Responsabilidade Civil .....                                   | 08 |
| 1.5.1 Responsabilidade civil subjetiva .....                                   | 08 |
| 1.5.2 Responsabilidade civil objetiva .....                                    | 09 |
| 1.5.3 Responsabilidade civil contratual.....                                   | 10 |
| 1.5.4 Responsabilidade civil extracontratual.....                              | 11 |
| <b>CAPÍTULO II – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO</b> .....                    | 13 |
| 2.1 Princípios .....   | 13 |
| 2.1.1 Isonomia .....   | 14 |
| 2.1.2 Legalidade .....   | 14 |
| 2.2 Evolução Histórica .....   | 14 |
| 2.2.1 Teoria da irresponsabilidade estatal .....                               | 15 |
| 2.2.2 Teoria da responsabilidade subjetiva.....                                | 15 |
| 2.2.2.1 Teoria subjetiva com culpa .....                                       | 16 |
| 2.2.2.2 Teoria subjetiva da culpa administrativa .....                         | 16 |
| 2.2.3 Teoria da responsabilidade objetiva .....                                | 17 |
| 2.2.3.1 Teoria do risco administrativo .....                                   | 19 |
| 2.2.3.2 Teoria do risco integral.....  | 19 |
| 2.2.4 Evolução da responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro ..... | 20 |

|  |    |
|--|----|
| <b>CAPÍTULO III – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA SUA RELAÇÃO DE CUSTÓDIA CRIMINAL</b> ..... | 23 |
| 3.1 Sistema prisional brasileiro e a condição do preso .....                                     | 23 |
| 3.2 Responsabilidade civil do Estado por omissão no sistema prisional brasileiro .....           | 28 |
| 3.3 Tese da reserva do possível .....  | 33 |
| <b>CONCLUSÃO</b> .....   | 36 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | 38 |

## INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil é um instituto de suma importância no âmbito jurídico. Portanto, analisar-se-á, nesta monografia, a responsabilidade civil do Estado na sua relação de custódia. De modo a especificar tal abordagem, optou-se por analisar o sistema prisional brasileiro e as omissões do Poder Público neste âmbito, em virtude da relevância e consequências que são trazidas para a sociedade.

A presente pesquisa está amparada pela Constituição Federal de 1988, especificamente por seu artigo 37, §6º, bem como por outras leis, doutrina e jurisprudência.

De início, haverá esclarecimento acerca da responsabilidade civil, de modo geral, a fim de apresentar uma introdução, visto que a responsabilidade civil do Estado trata-se de gênero do instituto em comento.

Cumprido ressaltar que, para fins de responsabilização civil, faz-se necessária a comprovação de quatro requisitos, quais sejam, a conduta, o dano, o nexo causal e a culpa ou dolo, que serão analisados de forma individualizada e específica. Analisar-se-á, ainda, a forma como cada um é abordado pela doutrina.

A responsabilidade civil divide-se em objetiva e subjetiva. Quanto à aplicação da responsabilidade objetiva nas situações em que o dano decorre de conduta comissiva estatal, o entendimento no Brasil é unânime. Porém, no que

concerne às condutas omissivas, há divergência doutrinária e jurisprudencial, uma vez que não há regulamentação legal nesse sentido.

Será feita uma abordagem detalhada acerca das espécies de responsabilidade civil, das disposições legais e das divergências doutrinárias quanto à matéria.

Ademais, preconizando o tema principal desta monografia, será realizado um estudo aprofundado do sistema prisional brasileiro, analisando seus problemas, dados estatísticos, bem como situações que ocorrem nos estabelecimentos prisionais, decorrentes da violação dos direitos fundamentais, afrontando o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Por fim, cumpre salientar a respeito das divergências doutrinárias no tocante às espécies de omissão e dos entendimentos dos Tribunais Superiores acerca da responsabilidade civil do Estado por omissão, se objetiva ou subjetiva, como também da possibilidade de aplicação do princípio da reserva do possível.

## **CAPÍTULO I – RESPONSABILIDADE CIVIL**

A responsabilidade civil se baseia na ideia de equilíbrio social, onde aquele que causa dano a outrem fica obrigado a repará-lo. Nos dizeres de Carlos Roberto Gonçalves “responsabilidade exprime ideia de restauração de equilíbrio, de contraprestação, de reparação de dano” (2018, p.20).

O instituto da responsabilidade civil integra o direito das obrigações, uma vez que a obrigação se trata de dever jurídico primário ou originário e a responsabilidade de dever jurídico sucessivo ou secundário, quando há violação daquele (GONÇALVES, 2018).

### **1.1 Conceito**

Todo ato, seja ele decorrente de pessoa física ou jurídica, que causar prejuízo gera o dever de indenizar, ensejando, assim, a responsabilidade civil. Os danos a ser reparados são aqueles que estão amparados por previsão legal, podendo englobar, ainda, normas morais, religiosas, sociais e éticas (VENOSA, 2018).

Flávio Tartuce, citando Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, dispõe que a responsabilidade civil “deriva da agressão a um interesse eminentemente particular, sujeitando, assim, o infrator ao pagamento de uma compensação pecuniária à vítima, caso não possa repor in natura o estado anterior de coisas” (2018, p. 50).

O objetivo da responsabilidade civil é restabelecer a vítima ao *status quo ante in integrum*, ou seja, à situação anterior ao prejuízo sofrido, adotando-se o princípio da reparação integral (CAVALIERI FILHO, 2019).

Uma das subdivisões da responsabilidade civil consiste em contratual e extracontratual. Na responsabilidade contratual, há um vínculo obrigacional e o inadimplemento da obrigação gera o dever de indenizar. Já a responsabilidade extracontratual, também conhecida como ilícito aquiliano ou absoluto, surge em virtude de violação à direito subjetivo, quando há descumprimento da lei, sem que haja qualquer relação jurídica entre o causador do dano e a vítima (CAVALIERI FILHO, 2019).

O artigo 927 do Código Civil de 2002 dispõe que:

Art. 927 - Aquele que, por ato ilícito, 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.

O art. 186 do referido diploma, define ato ilícito, ao prever que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Durante muitos anos, a responsabilidade civil somente era caracterizada se o ato praticado fosse ilícito, tendo como fundamento a noção de culpa, tratando-se, assim, de responsabilidade civil subjetiva. Porém, hoje, a culpa é prescindível, sendo aplicada também a responsabilidade civil objetiva (SCHREIBER, 2018).

No Brasil, o sistema de responsabilidade adotado pelo Código Civil de 2002 é dualista, visto que o art. 186 introduz a responsabilidade subjetiva e o parágrafo único do art. 927 dispõe sobre a responsabilidade objetiva (PEREIRA; TEPEDINO, 2018).

Quanto ao estudo dos elementos essenciais da responsabilidade civil no Brasil, a doutrina não é unânime. Portanto, analisar-se-á adiante os pressupostos segundo entendimento de Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, que são a conduta (ação ou omissão), o dano e o nexo de causalidade (TARTUCE, 2018).

### **1.2 Conduta (Ação e Omissão)**

A conduta humana é elemento essencial ensejador da responsabilidade civil, subdividindo-se em comissiva e omissiva, conforme já explicitado.

Sobre ação e omissão, preleciona Silvio Rodrigues que “a indenização pode derivar de uma ação ou omissão individual do agente, sempre que, agindo ou se omitindo, infringe um dever contratual, legal ou social. A responsabilidade resulta de fato próprio, comissivo, ou de uma abstenção do agente, que deixa de tomar uma atitude que devia tomar” (2003, p.19).

Portanto, enquanto a ação ou comissão é a prática de um ato que não deveria ser realizado, para que seja caracterizada a omissão, faz-se necessária a comprovação do dever legal da prática de determinado ato, respondendo o agente somente se não praticar tal conduta (TARTUCE, 2018).

Por fim, cumpre salientar que a conduta comissiva ocorre com mais frequência, em virtude das obrigações impostas para que as pessoas não pratiquem ato que viole direito alheio e, assim o fazendo, praticam a ação. Já a omissão decorre do não impedimento de um resultado danoso, ou seja, o agente, ao deixar de agir, contribui indiretamente para a ocorrência do resultado (CAVALIERI FILHO, 2019).

### **1.3 Dano**

O efetivo dano é um dos pressupostos causadores da responsabilidade civil, se não o principal deles, pois sem o mesmo não há que se falar em responsabilidade (PEREIRA; TEPEDINO, 2018).

Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, conceituam dano como sendo “lesão a um interesse jurídico tutelado — patrimonial ou não —, causado por ação ou omissão do sujeito infrator” (2018, p.89).

O dano pode ser patrimonial ou extrapatrimonial, podendo a vítima pleitear indenização quando houver algum prejuízo, seja ele financeiro ou não. O dano material consubstancia-se em danos emergentes (efetiva perda) e lucros cessantes (quando deixa de ganhar). Já o dano moral diz respeito à violação dos direitos da personalidade, afetando a vítima psicológica, moral ou intelectualmente (VENOSA, 2018).

Entretanto, a comprovação da ocorrência do dano é imprescindível para que haja responsabilização civil e, conseqüentemente, indenização (GONÇALVES, 2019).

#### **1.4 Nexo de Causalidade**

O nexu causal, elemento fundamental da responsabilidade civil, é a relação existente entre a conduta praticada e o dano causado. Trata-se do vínculo que associa a ação ou omissão ao resultado danoso (TARTUCE, 2018).

Para que haja obrigação de indenizar, é imprescindível que a causa do dano esteja relacionada com a conduta do agente. Inexistindo relação de causalidade, não há que se falar em indenização ou reparação do dano (GONÇALVES, 2019).

Há três teorias explicativas do nexu de causalidade, quais sejam, a teoria da equivalência de condições, a teoria da causalidade adequada e a teoria da causalidade direta ou imediata. Analisar-se-á, separadamente, cada uma delas a seguir.

##### *1.4.1 Teoria da equivalência de condições*

Desenvolvida pelo alemão Maximiliano Von Buri, a teoria da equivalência de condições ou *conditio sine qua non*, nos dizeres de Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho “não diferencia os antecedentes do resultado danoso, de forma que tudo aquilo que concorra para o evento será considerado causa” (2018, p.147).

As condições que concorrem para o resultado são equivalentes, ou seja, possuem a mesma importância. Sendo assim, os acontecimentos que precederam o resultado danoso, são igualmente relevantes (STOCO, 2004).

É adotada no Brasil somente no âmbito do Direito Penal, de acordo com o art. 13, caput e §1º do Código Penal:

Art. 13 - O resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa. Considera-se causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido.  
§ 1.º A superveniência de causa relativamente independente exclui a imputação quando, por si só, produziu o resultado; os fatos anteriores, entretanto, imputam-se a quem os praticou.

O óbice da teoria em comento, bem como as críticas relacionadas a ela, se baseiam na possibilidade de se chegar ao infinito, ao considerar como causa todos os fatos que concorrem para o resultado danoso, daí o motivo de não ser adotada pelo Direito Civil (VENOSA, 2018).

#### 1.4.2 Teoria da causalidade adequada

Elaborada na Alemanha e desenvolvida pelo filósofo Von Kries, essa teoria, ao contrário da *conditio sine qua non*, não considera como causa toda condição que tenha contribuído para a ocorrência do evento danoso, mas apenas a que teve maior relevância na provocação do resultado (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2018).

São consideradas causas adequadas somente aquelas que ensejaram o resultado, desconsiderando, assim, as demais. Portanto, entende-se como adequada a causa que se mostrar mais justa para causar o evento. Ademais, além de analisar se a condição concorreu de forma concreta para o resultado danoso,

deve-se, ainda, observar se, abstratamente, a mesma era adequada a gerar aquele dano (CAVALIERI FILHO, 2019).

De acordo com vários autores, a teoria adotada no Direito Civil Brasileiro é a da causalidade adequada. Seguindo esse entendimento, Sérgio Cavalieri Filho, citando Aguiar Dias, expõe que:

Enquanto a teoria da equivalência das condições predomina na esfera penal, a da causalidade adequada é a prevalecente na órbita civil. Logo, em sede de responsabilidade civil, nem todas as condições que concorrem para o resultado são equivalentes (como no caso da responsabilidade penal), mas somente aquela que foi a mais adequada a produzir concretamente o resultado (2019, p.68).

#### *1.4.3 Teoria da causalidade direta ou imediata*

Também chamada de teoria da interrupção do nexu causal, foi desenvolvida, no Brasil, por Agostinho Alvim, considerando causa, na lição de Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, como sendo “apenas o antecedente fático que, ligado por um vínculo de necessidade ao resultado danoso, determinasse este último como uma consequência sua, direta e imediata” (2018, p.151).

Tem-se que tal teoria está mais voltada ao favorecimento do agente causador do dano, uma vez que prevê excludentes do nexu de causalidade, como culpa de terceiro ou da própria vítima, defendendo apenas a reparação dos danos que decorrem diretamente da conduta do agente (TARTUCE, 2018).

Alguns doutrinadores, como Gustavo Tepedino e Gisela Sampaio da Cruz, entendem que essa teoria foi adotada pelo art. 403, do Código Civil de 2002, o qual prevê que “ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual” (TARTUCE, 2018).

### **1.5 Espécies de Responsabilidade Civil**

A doutrina divide a responsabilidade civil em quatro espécies, quais sejam, subjetiva, objetiva, contratual e extracontratual. Em virtude da relevância de cada uma, serão analisadas separadamente.

### *1.5.1 Responsabilidade civil subjetiva*

A noção de culpa está diretamente ligada à responsabilidade subjetiva, sendo aquela considerada pela doutrina como elemento primordial desta. Assim, somente será obrigado a indenizar a vítima, o indivíduo que, culposamente, praticar a conduta ensejadora do dano (CAVALIERI FILHO, 2018).

A princípio, a responsabilidade a ser aplicada é a subjetiva, a fim de que haja responsabilização do agente, somente se tiver agido com culpa ou dolo, porém, isso não exclui a possibilidade de aplicação da teoria objetiva, que será analisada adiante (GONÇALVES, 2019).

O supracitado art. 186 do atual Código Civil, funda-se na responsabilidade subjetiva, ao mencionar as palavras “negligência ou imprudência”, se referindo, assim, àquele que agir de maneira culposa (GONÇALVES, 2019).

Em regra, todo prejuízo é suscetível de reparação por quem o causou. Porém, para a teoria subjetiva, somente falar-se-á em responsabilidade civil quando restar devidamente comprovada a culpa do autor do dano. Devendo a vítima, caso não consiga comprovar culpa, arcar com o prejuízo integralmente (PEREIRA, TEPEDINO, 2018).

Flávio Tartuce entende ser a responsabilidade com culpa a regra adotada pelo Código Civil, apresentando vários fundamentos, sendo um deles o de que

[...] de acordo com a ordem natural das coisas, a regra vem sempre antes da exceção. Percebe-se que o art. 927, *caput*, traz primeiro a responsabilidade com culpa, estando a responsabilização objetiva prevista em seu parágrafo único, nos casos ali taxados, justamente nas hipóteses em que não se aplica a regra legal (2018, p.504).

Cumprido salientar que a doutrina não é unânime no que se refere à responsabilidade subjetiva ser adotada como regra pelo atual Código Civil brasileiro, sendo que alguns autores, como Sylvio Capanema de Souza e Marco Aurélio

Bezerra de Melo, entendem ser a regra a responsabilidade objetiva, ou sem culpa (TARTUCE, 2018).

### *1.5.2 Responsabilidade civil objetiva*

A princípio, a responsabilidade civil era objetiva, porém, surgiu após responsabilidade subjetiva, que vigorou durante muito tempo, excluindo, assim, a aplicação daquela. Todavia, diante da dificuldade e até mesmo da impossibilidade de a vítima comprovar a culpa do indivíduo que lhe causou algum dano, ressurgiu a responsabilidade objetiva (CAVELIERI FILHO, 2019).

Também denominada responsabilidade sem culpa, a responsabilidade objetiva está expressamente prevista no parágrafo único do art.927 do Código Civil de 2002. Portanto, nas palavras de Flávio Tartuce, “haverá responsabilidade independentemente de culpa nos casos previstos em lei *ou* quando a atividade desempenhada criar riscos aos direitos de outrem” (2019, p. 506).

Baseada na teoria do risco, a responsabilidade objetiva atual demonstra um enorme desenvolvimento no campo da responsabilidade civil, uma vez que, prescinde de culpa do agente para que o prejuízo seja reparado, tornando-se, assim, mais benéfica à vítima. Foi criada com o objetivo de estabelecer justiça, pois, ao seguir a teoria da culpa, a quantidade de pessoas que sofriam danos e não eram reparadas era imensurável, gerando, desse modo, um desequilíbrio social (VENOSA, 2018).

Entretanto, o fato do ressurgimento da teoria objetiva, não exclui a aplicabilidade da responsabilidade subjetiva. Nesse diapasão, Carlos Roberto Gonçalves cita as palavras do sábio Miguel Reale:

Responsabilidade objetiva ou subjetiva? Não há que fazer essa alternativa. Na realidade, as duas formas de responsabilidade se conjugam e se dinamizam. Deve ser reconhecida, penso eu, a responsabilidade subjetiva como norma, pois o indivíduo deve ser responsabilizado, em princípio, por sua ação ou omissão, culposa ou dolosa. Mas isto não exclui que, atendendo à estrutura dos negócios, se leve em conta a responsabilidade objetiva. Este é um ponto fundamental (2019, p.60).

A responsabilidade objetiva é adotada como regra no Brasil no âmbito da Administração Pública, no que diz respeito à responsabilização do Estado por atos de seus agentes e está prevista na Constituição Federal, em seu art. 37, §6º.

Assim, tem-se no Brasil um sistema dual de responsabilidade civil, aplicando-se a objetiva ou subjetiva, a depender da que mais se adequar a cada caso concreto (TARTUCE,2018).

### *1.5.3 Responsabilidade civil contratual*

Configura-se nos casos em que há o inadimplemento de uma obrigação contratual, ou seja, quando algo já foi ajustado entre partes anteriormente e uma delas descumpre o combinado (GONÇALVES, 2019).

Sérgio Cavalieri Filho, explica sobre a responsabilidade civil contratual, citando a lição do professor Ricardo Pereira Lira, ao definir que

[...] o dever jurídico pode surgir da lei ou da vontade dos indivíduos. Nesse último caso, os indivíduos criam deveres jurídicos, contraindo obrigações em negócios jurídicos, que são os contratos e as manifestações unilaterais de vontade (2019, p.29).

A celebração de um contrato se dá através da livre manifestação de vontade das partes, comprometendo-se as mesmas a cumprir o que foi avençado, não podendo rescindi-lo unilateralmente. Caso a obrigação contratual não seja efetivada, surge a responsabilidade civil (PEREIRA; TEPEDINO, 2018).

Na responsabilidade contratual, inverte-se o ônus da prova, tornando a situação mais vantajosa ao prejudicado, onde o mesmo deve demonstrar apenas o descumprimento da obrigação preexistente, enquanto o causador do dano não arcará com o prejuízo somente se conseguir provar a ocorrência de alguma das excludentes previstas em lei (GONÇALVES, 2019).

### *1.5.4 Responsabilidade civil extracontratual*

A também denominada responsabilidade aquiliana, em razão da *Lex Aquilia*, surgiu em virtude do descumprimento de uma norma, nos casos em que não

há relação jurídica anterior entre as partes. Pode ser subjetiva, quando houver culpa do agente causador do dano, ou objetiva, quando o mesmo não agir com culpa (AZEVEDO, 2011).

Ao contrário da responsabilidade contratual, onde há uma obrigação preexistente, na extracontratual, por não existir nenhuma convenção anterior entre as partes, incumbe ao autor da ação provar o dano, a violação da norma e o nexo de causalidade entre eles, sendo essa menos vantajosa à vítima (TARTUCE, 2018).

Para que se configure a responsabilidade aquiliana, deve ocorrer a violação de uma norma jurídica prevista na lei ou no ordenamento jurídico. Consoante explicação de Sérgio Cavalieri Filho, “se a transgressão pertine a um dever jurídico imposto pela lei, o *ilícito é extracontratual*, por isso que gerado fora dos contratos, mais precisamente fora dos negócios jurídicos” (2019, p.29).

Carlos Roberto Gonçalves aponta como distinção entre a responsabilidade contratual e extracontratual as fontes de que promanam, ao dispor que “enquanto a contratual tem a sua origem na convenção, a extracontratual a tem na inobservância do dever genérico de não lesar, de não causar dano a ninguém (*neminem laedere*), estatuído no art. 186 do Código Civil” (2019, p.62).

Portanto, conclui-se que, na responsabilidade extracontratual há a violação de uma norma legal, causando prejuízo a outrem. Nesse caso, deve a vítima provar a culpa daquele que lhe causou o dano, para que seja devidamente indenizada (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2018).

## **CAPÍTULO II – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

Também denominada responsabilidade extracontratual, por não decorrer de contrato ou vínculo anterior entre a Administração Pública e o administrado, tal instituto possui regras e princípios próprios, tendo em vista a posição jurídica em que o Estado se encontra (MARINELA,2018).

A responsabilidade do Estado abarca os campos administrativo, legislativo e jurisdicional. Porém, o Estado é responsabilizado com mais frequência no âmbito da Administração Pública, conforme será explicitado adiante (DI PIETRO, 2018).

Trata-se de responsabilidade civil, uma vez que possui caráter indenizatório, devendo o Estado ressarcir os danos que causar à terceiros. A

atuação do Poder Público causa mais prejuízos do que os particulares em suas relações entre si, em virtude da amplitude das funções estatais (MARINELA, 2018).

Pode o Estado ser responsabilizado por um dano decorrente de conduta comissiva ou omissiva, podendo tal conduta ser lícita ou ilícita (CARVALHO FILHO, 2019).

## **2.1 Princípios**

Apesar de seguir a mesma linha da responsabilidade civil privada, a responsabilidade extracontratual do Estado rege-se por princípios específicos, vejamos os principais a seguir.

### *2.1.1 Isonomia*

Por se tratar de ordem jurídica una, considera-se que o Estado está sujeito às mesmas regras que o particular, devendo, assim, responder pelos atos que praticar, aplicando-se, portanto, o princípio da isonomia (MARINELA, 2018).

Acerca do aludido princípio constitucional, Matheus Carvalho preleciona que “[...] quando, em benefício de toda a sociedade, o Estado causa um dano específico a alguém, ou a um grupo de pessoas, nada mais justo que os sujeitos sejam indenizados, como forma de reparar a desigualdade causada pela atuação estatal” (2017, p.338).

Destarte, o princípio da isonomia é essencial, no que concerne à responsabilização do Estado, uma vez que coloca o Estado frente ao administrado, a fim de que não haja desigualdade e injustiça. Assim, se os demais indivíduos se beneficiam com a ação estatal, não é justo que aquele que sofreu algum prejuízo deva arcar com o mesmo (MARINELA, 2018).

### *2.1.2 Legalidade*

O princípio da legalidade é indispensável em qualquer área do direito e no direito público não seria diferente. Trata-se de atuar conforme dispõe a lei, fazendo o que ela autoriza e deixando de fazer o que a mesma proíbe (MARINELA, 2018).

Entretanto, quando um agente público, no exercício de suas atribuições, descumpra as disposições legais, fica o Estado obrigado a reparar aquele a quem causou dano.

## **2.2 Evolução Histórica**

A responsabilidade civil do Estado passou por diversas modalidades ao longo dos anos, evoluindo ao longo do tempo. Analisar-se-ão cada uma das teorias de forma específica, quais sejam, irresponsabilidade estatal, responsabilidade subjetiva e responsabilidade objetiva.

### *2.2.1 Teoria da irresponsabilidade estatal*

Nos primórdios da história, aplicava-se a teoria da irresponsabilidade do Estado, uma vez que este não se responsabilizava por nenhum prejuízo decorrente de suas ações. Tal teoria baseava-se na máxima “the king do not wrong” (o rei nunca erra) (MARINELA, 2018).

Adotada no período dos Estados absolutistas, a teoria da irresponsabilidade fundamentava-se na noção de soberania. Portanto, sendo o Estado soberano, os administrados jamais poderiam se contrapor a ele, não podendo questionar quaisquer danos decorrentes atuação estatal (DI PIETRO, 2018).

O grande marco da superação da teoria da irresponsabilidade foi a decisão que ficou conhecida como Aresto Blanco, de 08 de fevereiro de 1873. Vejamos o histórico do caso Blanco:

O Tribunal de Conflitos é o órgão da estrutura francesa que decide se uma causa vai ser julgada pelo Conselho de Estado ou pelo Poder Judiciário. Em 8 de fevereiro de 1873, sob a relatoria do conselheiro David, o Tribunal de Conflitos analisou o caso da menina Agnès Blanco que, brincando nas ruas da cidade de Bordeaux, foi atingida

por um pequeno vagão da Companhia Nacional de Manufatura de Fumo. O pai da criança entrou com uma ação de indenização fundada na ideia de que o Estado é civilmente responsável pelos prejuízos causados a terceiros na prestação de serviços públicos. O Aresto Blanco foi o primeiro posicionamento definitivo favorável à condenação do Estado por danos decorrentes do exercício das atividades administrativas. Por isso, o ano de 1873 pode ser considerado o divisor de águas entre o período a irresponsabilidade estatal e a fase da responsabilidade subjetiva (MAZZA, 2018, p. 441).

Contudo, diante de tamanha injustiça, a irresponsabilidade estatal perdeu a força ao longo dos anos e o Estado passou a ser responsabilizado, em alguns casos, pelos prejuízos consequentes de suas ações. Cumpre salientar que esta teoria nunca foi adotada no Brasil (CARVALHO, 2017).

### *2.2.2 Teoria da responsabilidade subjetiva*

A teoria da responsabilidade subjetiva foi considerada um grande avanço em relação ao período da irresponsabilidade do Estado, visto que foi o primeiro momento em que houve responsabilização estatal pelos prejuízos decorrentes de seus atos.

A doutrina subdivide a responsabilidade subjetiva em duas, quais sejam, teoria com culpa e teoria da culpa administrativa.

#### *2.2.2.1 Teoria subjetiva com culpa*

Também denominada civilista, por ter como fundamento o direito civil, precisamente o Código Civil de 1916, a responsabilidade subjetiva, em seu primeiro momento, apoia-se na intenção do agente causador do dano, fundamentando-se no elemento subjetivo, qual seja, a culpa ou dolo (CARVALHO, 2017).

A teoria da responsabilidade civil subjetiva com culpa é conhecida assim uma vez que, para que seja o Estado responsabilizado na modalidade subjetiva, é necessário que a vítima comprove, cumulativamente, a ação estatal, o efetivo dano, o nexo de causalidade existente entre a conduta e o dano e a culpa ou dolo do agente. Portanto, caso não seja comprovado qualquer um destes quatro elementos, não há que se falar em responsabilidade subjetiva (MARINELA, 2018).

Com a responsabilidade subjetiva surgiu a teoria do fisco, que defende ser o Estado detentor de duas personalidades: uma pessoa soberana, incapaz de errar e, assim, impassível de ser condenado a indenizar alguém; e outra, pessoa unicamente patrimonial, chamada “fisco”, capaz de restituir particulares por danos consequentes da atuação de agentes públicos (MAZZA, 2019).

Entretanto, a vítima encontrava enorme dificuldade em comprovar o elemento subjetivo, ou seja, se o agente agiu com dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia, uma vez que o particular se encontra em situação de hipossuficiência, quando colocado frente ao Poder Público (MAZZA, 2019). Destarte, surgiu a teoria subjetiva da culpa administrativa.

#### 2.2.2.2 *Teoria subjetiva da culpa administrativa*

Com o intuito de proteger o particular, surgiu a teoria subjetiva fundada na culpa administrativa, conhecida também como culpa do serviço ou falta do serviço. Ao contrário da teoria com culpa, nessa modalidade não há necessidade da comprovação de culpa ou dolo pela vítima que sofreu o dano (CARVALHO, 2017).

De acordo com essa teoria, fica o Estado obrigado a indenizar se o indivíduo detentor do prejuízo conseguir comprovar que houve falta no serviço, ou seja, que o mesmo não funcionou, funcionou mau ou funcionou de forma tardia (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

A teoria da falta do serviço encaixa-se na responsabilidade subjetiva, uma vez que, também é fundada no elemento subjetivo, não na culpa do agente, mas na culpa administrativa. Portanto, não basta que haja um simples dano decorrente da atuação estatal, mas que, além do dano, seja demonstrada a culpa do serviço (MELLO, 2011).

A tese em comento é também conhecida como culpa anônima, tendo em vista que a vítima não necessita apontar o agente que lhe causou o dano, apenas provar que houve a falha no serviço público para que seja devidamente indenizada (MARINELA, 2018)

Portanto, tem-se que a culpa do serviço, ocorre quando o mesmo deveria funcionar e não funciona, sendo assim, para que o Estado seja obrigado a indenizar o particular, basta que reste comprovado que o serviço não tenha sido realizado ou, mesmo sendo prestado, apresente mal funcionamento (MELLO, 2011).

Adotada no Brasil pelo Código Civil de 1916 e pelas Constituições de 1934 e 1937, a teoria subjetiva, apesar de ter demonstrado grande desenvolvimento, se mostrou muito injusta diante da dificuldade de comprovação da ocorrência de culpa ou dolo pela vítima, que se encontrava, assim, em situação de desvantagem perante a Administração Pública (MAZZA, 2019). Todavia, embora não seja a mais favorável à vítima, ainda se aplica a teoria da responsabilidade subjetiva no Brasil, porém, apenas em casos excepcionais.

### *2.2.3 Teoria da responsabilidade objetiva*

Com o intuito de facilitar ao particular a comprovação do dano e, conseqüentemente o recebimento da indenização, surgiu a teoria da responsabilidade objetiva. Fundamentada na ideia de que o Estado possui mais poder que o administrado, estando este subordinado àquele, a responsabilidade objetiva mostra-se mais justa, assegurando melhor os direitos da vítima (CARVALHO FILHO, 2019).

Mais benéfica à vítima, a teoria da responsabilidade objetiva não necessita da comprovação de culpa ou dolo do agente para que o Estado seja obrigado a reparar o dano. Portanto, de acordo com essa teoria, a reparação pecuniária é feita se restarem comprovados o ato, dano e nexos causal entre a conduta do agente e o resultado danoso (MAZZA, 2019).

Vale ressaltar que são ensejadores da responsabilidade objetiva do Estado os atos ilícitos, bem como os lícitos, praticados por agente público que, nessa qualidade, causar prejuízo a outrem, bastando apenas a relação entre o ato e o dano (MELLO, 2011).

Na teoria em comento, não há que se falar em dolo ou culpa do agente público, mau funcionamento do serviço ou falha da Administração. Conduto, é mais conveniente à vítima por condicionar o ressarcimento do dano apenas à

demonstração do nexu causal entre o fato ocorrido e dano causado (MEDAUAR, 2018).

A amplitude das atividades desempenhadas pela Administração Pública possibilita maior risco de danos aos administrados. Assim, para a responsabilidade objetiva, baseada no princípio da equidade, sempre que causar dano a outrem, fica o Estado obrigado a repará-lo, salvo em situações excepcionais (MEDAUAR, 2018).

Outro princípio aplicado a essa responsabilidade é o da solidariedade social que, fundamentando-se na ideia de que todos se beneficiam das atividades da Administração, distribui entre a sociedade os encargos consequentes dos prejuízos causados aos particulares em razão da atuação estatal. Tal repartição é feita através das contribuições que os indivíduos pagam ao Estado, como impostos e taxas (MAZZA, 2019).

Enquanto a teoria subjetiva tem como fundamento a culpa ou dolo, a teoria objetiva baseia-se na noção de risco, podendo ser ele administrativo ou integral.

### *2.2.3.1 Teoria do risco administrativo*

Durante muitos anos, no Brasil, a doutrina majoritária não considerava as expressões risco administrativo e risco integral distintas. Porém, hoje percebe-se a grande diferença entre as mesmas, sendo que uma admite causas excludentes da responsabilidade estatal e a outra não, em hipótese alguma (DI PIETRO, 2018).

Para a teoria do risco administrativo, não há a necessidade de comprovação da falta ou falha do serviço ou culpa da Administração para que seja feita a reparação pecuniária. Aqui, o elemento essencial que enseja a responsabilização do Estado é o nexu de causalidade entre a conduta praticada pelo agente público e o efetivo dano (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

Entretanto, caso o Estado consiga comprovar que houve culpa recíproca (quando o agente público e a vítima agirem culposamente) ou culpa exclusiva da

vítima, é permitido que, na primeira hipótese, a indenização seja atenuada, e na segunda, que seja totalmente excluída (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

Outros dois casos que excluem a responsabilidade do Poder Público são a força maior e a culpa de terceiro. Trata-se de força maior quando ocorre um fato involuntário, que não se pode prever nem controlar. Já a culpa de terceiro ocorre quando pode-se atribuir o prejuízo a alguém que não é a vítima e nem faz parte da Administração Pública (MAZZA, 2019).

Contudo, a teoria do risco administrativo limita a responsabilidade civil do Estado, uma vez que admite excludentes e atenuantes do dever de indenizar, devendo analisar cada caso de forma individualizada (CARVALHO FILHO, 2019).

#### *2.2.3.2 Teoria do risco integral*

Considerada radical e extremamente injusta por grande parte da doutrina, a teoria do risco integral não comporta a admissão de nenhuma excludente no que concerne à obrigação de indenizar do Estado (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

Apesar de ser mais favorável à vítima, essa teoria mostra-se injusta, pois de acordo com ela, o Estado deve indenizar o particular em quaisquer situações que lhe causar danos, sem observar o caso de forma específica e analisar todas as circunstâncias (MAZZA, 2019).

Entretanto, a teoria do risco integral é adotada no Brasil apenas em situações excepcionais, quais sejam, acidentes de trabalho nas relações de emprego público, indenização coberta pelo seguro obrigatório para automóveis (DPVAT), atentados terroristas em aeronaves, dano ambiental e dano nuclear. Assim, ocorrendo qualquer uma dessas situações aplica-se a teoria objetiva do risco integral (MAZZA, 2019).

No entanto, há divergência doutrinária quanto ao dano ambiental e dano nuclear, no que concerne à discussão acerca da existência ou não de excludentes, ou seja, se realmente deve-se aplicar a teoria do risco integral ou adotar a teoria do risco administrativo nestes dois casos (MAZZA, 2019).

#### *2.2.4 Evolução da responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro*

A primeira menção à responsabilidade do Estado no Ordenamento Jurídico brasileiro, se deu através do Código Civil de 1916, em seu artigo 15, o qual previa o seguinte:

Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito de regresso contra o causador do dano.

Com o advento do Código Civil de 2002, tal dispositivo sofreu alteração, sendo substituído pelo art. 43 do atual diploma civil, reservando a ação de regresso apenas para os casos em que o agente agir com culpa ou dolo.

A Constituição de 1934 dispôs sobre a responsabilidade subjetiva solidária do funcionário público, uma vez que este respondia solidariamente com o Poder Público. A Carta posterior, de 1937, em seu artigo 158 repetiu o mesmo dispositivo (MELLO, 2011).

A Carta Magna de 1946 apresentou regulamentação acerca da responsabilidade objetiva do Estado:

Art. 194. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.  
Parágrafo único. Caber-lhes-à ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

Portanto, observa-se que a responsabilidade solidária do funcionário público restou excluída pela Constituição de 1946, respondendo este somente nos casos de culpa.

Na Carta de 1967 e na Emenda 1, de 1969 a abordagem acerca da responsabilidade do Estado foi praticamente a mesma da prevista no Diploma de 1946, diferenciando apenas na possibilidade da ação de regresso ser proposta também nos casos de dolo do funcionário público (MELLO, 2011).

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo VII, que trata da Administração Pública, especificamente no art. 37, §6º, adota a responsabilidade objetiva na modalidade do risco administrativo como regra, não necessitando, assim, da comprovação de culpa ou dolo e aplicando exceções quanto à obrigação de indenizar (MAZZA, 2019):

Art.37. §6.º 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.

De acordo com o artigo supramencionado, a responsabilidade objetiva na modalidade do risco administrativo é aplicada como regra, porém, quando o agente age com culpa ou dolo deve o Estado ajuizar ação de regresso contra o mesmo, sendo subjetiva a responsabilidade do agente (MAZZA, 2019).

Conforme já explicitado, enquanto a teoria subjetiva tem como fundamento a culpa ou dolo, a teoria objetiva baseia-se na noção de risco, podendo ser ele administrativo ou integral. O atual Diploma Civil, em seu art. 927, especificamente no parágrafo único, também adotou a responsabilidade objetiva relacionada à ideia de risco. Vejamos:

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.

Contudo, após serem realizadas análises aprofundadas no Ordenamento Jurídico, bem como em boa parte da doutrina, cumpre salientar que jamais vigorou a tese da irresponsabilidade no Brasil (MELLO, 2011).

Ademais, não há dúvidas de que a responsabilidade objetiva na modalidade do risco administrativo é aplicada como regra no Brasil, sendo a modalidade do risco integral (responsabilidade objetiva) e a responsabilidade subjetiva, aplicadas apenas como exceção.

### **CAPÍTULO III – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA SUA RELAÇÃO DE CUSTÓDIA CRIMINAL**

A Responsabilidade Civil do Estado na sua Relação de Custódia Criminal é um tema com bastante relevância e abrangência no âmbito da Administração Pública, envolvendo diversas áreas do Direito, tais como, direito administrativo, direitos humanos, direito constitucional, direito processual civil, direito penal, dentre outras.

O Estado é responsável pelos indivíduos que se encontram sob sua custódia, devendo assegurar a integridade física e moral dos presos, bem como respeitar seus direitos e suprir suas necessidades essenciais, em razão do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

### **3.1 Sistema prisional brasileiro e a condição do preso**

O Poder Público possui o dever legal de zelar pelos direitos dos presos, porém, a realidade no Brasil diverge muito da teoria, conforme abordar-se-á no decorrer deste tópico.

Há diversas leis em nível nacional e convenções, declarações, tratados e pactos em nível mundial que regulamentam os direitos inerentes aos presos. A Carta Magna e a Lei de Execução Penal são as principais leis brasileiras que tratam do assunto. Quanto às internacionais, vale citar a Declaração Universal de Direitos Humanos, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e a Resolução da ONU que dispõe acerca das Regras Mínimas para o Tratamento do Preso (ASSIS, 2007).

Ademais, faz-se mister mencionar também outras normas internacionais sobre direitos humanos adotadas pelo Brasil, porém não menos importantes, quais sejam, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (STF, 2015).

A Constituição Federal prevê diversos direitos fundamentais inerentes aos detentos, tais como, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a vedação a tortura e ao tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III), a intimidade e a honra (art. 5º, X), a proibição de sanções cruéis (art. 5º, XLVII, “e”), a integridade física e moral (art.5º, XLIX) e aos direitos sociais à educação, saúde, alimentação, trabalho e moradia (art. 6º).

No entanto, conforme abordar-se-á no decorrer do presente capítulo, o óbice do sistema prisional brasileiro não é a falta de boas leis, mas sim a inobservância das mesmas.

O sistema penitenciário brasileiro é extremamente precário, sendo os presidiários submetidos a viver em condições desumanas, tais como, ambiente insalubre, celas superlotadas, má alimentação, dentre várias outras situações absurdas que são ignoradas pelo Estado. Cumpre salientar que o Brasil possui uma das maiores populações carcerárias do mundo (ANDRADE, 2016).

A superlotação das celas, aliada aos fatos acima mencionados, tornam as unidades prisionais ambientes favoráveis ao contágio de doenças e à rápida proliferação de epidemias, prejudicando extremamente a saúde daqueles que se encontram encarcerados, podendo causar danos irreversíveis e levar até mesmo à morte (ASSIS, 2007).

Como exemplo, cumpre ressaltar acerca da COVID-19, doença respiratória contagiosa, causada pelo novo coronavírus e enfrentada atualmente pelo mundo todo, se proliferou rapidamente pelas celas superlotadas dos presídios brasileiros, contaminando mais de 1.400 (mil e quatrocentos) detentos, conforme levantamento recente do Conselho Nacional de Justiça – CNJ –, e causando a morte de 38 desses, de acordo com dados do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN – (GONÇALVES, 2020).

Os efeitos colaterais causados pela pandemia de coronavírus já estão surgindo no sistema prisional brasileiro, uma vez que tal situação provocou a revolta dos detentos, pelo fato de não gozarem da assistência médica e medicamentos. Tal situação provocou o aumento das tentativas de fuga e das rebeliões, nas quais os mesmos lutam pela própria sobrevivência (GONÇALVES, 2020).

Insta salientar as medidas sugeridas pelo ministro Marco Aurélio, no início da pandemia no Brasil, a fim de prevenir a proliferação da COVID-19 nos estabelecimentos prisionais, quais sejam, liberdade condicional a encarcerados com idade igual ou superior a 60 anos, nos termos do artigo 1º da Lei 10.741/2003

(Estatuto do Idoso); regime domiciliar aos soropositivos para HIV, diabéticos, portadores de tuberculose, câncer, doenças respiratórias, cardíacas, imunodepressoras ou outras suscetíveis de agravamento a partir do contágio pelo Covid-19; regime domiciliar às gestantes e lactantes, na forma da Lei 13.257/2016 (Estatuto da Primeira Infância); regime domiciliar a presos por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça; substituição da prisão provisória por medida alternativa em razão de delitos praticados sem violência ou grave ameaça; medidas alternativas a presos em flagrante ante o cometimento de crimes sem violência ou grave ameaça; progressão de pena a quem, atendido o critério temporal, aguarda exame criminológico; e progressão antecipada de pena a submetidos ao regime semiaberto (STF, 2020, *online*).

Além das situações elencadas, os presidiários também sofrem com a constante prática de violência que ocorre nos estabelecimentos penais, como abuso sexual, agressão física, tortura, homicídio, tanto por parte de outros presos, quanto dos agentes penitenciários, que não estão devidamente preparados para atuar em tal meio (ASSIS, 2007).

Outra área que carece de investimento por parte da Administração Pública é a educação e o trabalho dentro das penitenciárias. Além de todos os problemas enfrentados, a deficiência no ensino dificulta ainda mais na ressocialização dos detentos. Importante ressaltar que 44,64% das unidades prisionais brasileiras não dispõem assistência educacional aos custodiados. Quanto às atividades laborais, a falta delas faz com que os presos fiquem ociosos e sem motivação, utilizando de todo o tempo livre para causar problemas (MOREIRA, 2018).

Assim, a pena privativa de liberdade cumpre apenas a função repressiva, ficando as funções preventiva e ressocializadora afastadas, uma vez que pune severamente o acusado, mas não o prepara para voltar a conviver em sociedade sem cometer crimes, pelo contrário, o deixa revoltado, tornando-o mais perigoso e determinado a fazer pior que antes (MOREIRA, 2018).

A ressocialização consiste em um processo cuja finalidade é preparar o apenado para que, quando sair da prisão, não volte a delinquir. Nesse processo, é essencial que haja no estabelecimento prisional oportunidade de trabalho, associado ao ensino técnico, bem como a um tratamento mais humano, para que, quando retornar ao convívio em sociedade, o indivíduo esteja devidamente preparado para conseguir um emprego, estudar e ser reintegrado no meio social, longe da criminalidade (VILARINS, 2019).

A Lei de Execução Penal, em seu artigo 10, dispõe acerca do dever estatal de prestar assistência ao preso, cujo objetivo é “prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”. O artigo seguinte especifica as áreas em que tal assistência deve ser prestada, quais sejam, “material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa”.

De acordo com o Recurso Extraordinário 580.252, tais assistências não são devidamente prestadas. Como por exemplo, quanto à assistência material, em grande parte das unidades prisionais não há fornecimento de itens básicos de higiene pessoal. No tocante à saúde, os detentos carecem de assistência médica e medicamentos, lidando com dores e doenças sem passar por qualquer tipo de tratamento.

Outra questão a ser discutida é a deficiência de vagas nas penitenciárias, que, conforme RE 580.282, chega a mais de 200.000, resultando, assim, em prisão domiciliar para aqueles que deveriam cumprir a pena em regime semiaberto ou aberto e, ainda, em vários mandados de prisão aguardando cumprimento. Além do mais, mesmo com tantas pessoas de fora por falta de vagas, o Brasil possui a quarta maior população carcerária do mundo.

A fim de que haja diminuição da violência no âmbito do sistema prisional, faz-se necessária a implementação de políticas públicas, no sentido de aplicar o princípio da isonomia, tratando os iguais de forma igual e os desiguais de maneira desigual, na medida de sua desigualdade (VILARINS, 2019).

Trata-se de investir em recursos capazes de promover a igualdade social dentro das penitenciárias, resguardando os direitos das mulheres e crianças, da comunidade LGBTT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transgêneros), que por sinal sofre constantemente com agressões e preconceito, das pessoas com deficiência, que enfrentam a falta de acessibilidade nas unidades prisionais, bem como de muitos outros grupos que necessitam de tratamento especial, assegurando, assim, a dignidade da pessoa humana (VILARINS, 2019).

Dentre os problemas relacionados ao sistema penitenciário brasileiro, um dos que mais afeta negativamente a população carcerária é a péssima estrutura física dos estabelecimentos, uma vez que não há espaço suficiente para acomodar os detentos, bem como iluminação e ventilação adequadas. Assim, faz-se necessária a reestruturação das unidades prisionais, a fim de garantir condições mínimas de dignidade aos custodiados (STF, 2015).

Contudo, nota-se que o Estado é muito falho no tocante ao cumprimento de suas obrigações para com os custodiados, pois infringe uma série de normas que lhe são impostas por lei constitucional, bem como infraconstitucional, gerando, assim, sensação de impunidade, bem como graves consequências para o Estado, para os detentos e para a sociedade (SOUZA, 2019).

Em 2015, a Medida Cautelar na ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) nº 347/DF, tendo como Relator o Ministro Marco Aurélio do Supremo Tribunal Federal, reconheceu que o sistema prisional brasileiro enfrenta um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), visto que há afronta à Carta Magna, no tocante à violação dos direitos fundamentais dos encarcerados, conforme se extrai da seguinte ementa:

CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais,

decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. [...] (ADPF 347 MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO)

Contudo, após analisar o sistema prisional brasileiro e seus problemas, a situação do preso, como também as medidas necessárias a serem implantadas para a melhoria desse quadro, é possível notar que se trata de uma situação bastante preocupante.

Por se tratar de um assunto complexo, abordar-se-á em um tópico específico os casos que ensejam a responsabilização do Estado, tanto por ação, quanto por omissão advindas do Poder Público.

### **3.2 Responsabilidade civil do Estado por omissão no sistema prisional brasileiro**

Diante da análise feita sobre o sistema prisional brasileiro, questiona-se acerca da responsabilização do Estado, no tocante às omissões atinentes às violações dos direitos dos presos, bem como nas situações em ocorrem suicídios e homicídios nas unidades prisionais, e ainda em casos de fugas, consoante será abordado adiante. Destarte, tais danos, sejam eles físicos, morais ou psíquicos, enfrentados pelos detentos que estão sob custódia do Estado, possibilitam, a princípio, o sujeito a pleitear seus direitos em face da Administração Pública (ANDRADE, 2016).

Conforme aduz Sérgio Cavalieri Filho, há controvérsia doutrinária no tocante ao art. 37, §6º da Constituição Federal, se o mesmo trata apenas das condutas comissivas da Administração Pública ou também das omissivas. O autor entende que o aludido artigo trata tanto da ação, como da omissão estatal, uma vez que o dispositivo não menciona distinção alguma entre uma conduta e outra (2019).

Quanto à responsabilidade civil do Estado por omissão, a doutrina subdivide-a em duas, genérica e específica. Diz-se omissão genérica quando o Poder Público possui um dever genérico de agir para evitar determinado resultado

danoso, não podendo exigir do mesmo um desempenho específico. Já a omissão específica decorre do dever direto de atuação do Estado, uma vez que este é responsável pela proteção dos bens jurídicos que se encontram sob sua custódia, possuindo o dever legal de agir, devendo, assim, impedir diretamente a ocorrência de um dano (CAVELIERI FILHO, 2019).

De outro modo, o professor Alexandre Mazza preleciona que os danos decorrentes de omissão estatal, devem ser indenizados apenas se restar caracterizada omissão dolosa ou omissão culposa, ao passo que as diferencia:

Na omissão dolosa, o agente público encarregado de praticar a conduta decide omitir-se e, por isso, não evita o prejuízo. Já na omissão culposa, a falta de ação do agente público não decorre de sua intenção deliberada em omitir-se, mas deriva da negligência na forma de exercer a função administrativa (2019, p. 458).

Conforme entendimento de Sérgio Cavalieri Filho, há responsabilidade objetiva nos casos de omissão específica, sendo o Estado responsabilizado quando, estando na condição de garante, se mostra omissivo e não impede a ocorrência do evento danoso, tal teoria está fundada no risco administrativo, conforme analisado anteriormente. Assim, aplica-se a responsabilidade subjetiva quando houver omissão genérica, ou seja, nas situações em que o Estado não possui o dever direto de agir (2019).

Todavia, há divergência quanto ao entendimento supramencionado, visto que diversos doutrinadores renomados, tais como Hely Lopes Meirelles, Yussef Said Cahali, Celso Ribeiro Bastos, Odete Medauar, dentre outros, entendem ser a responsabilidade objetiva, tanto nos casos de ação, como de omissão do Poder Público (CAVALIERI FILHO, 2019).

Quanto ao Supremo Tribunal Federal, órgão competente para julgar tal demanda em razão da natureza constitucional, a jurisprudência restou pacificada a partir do julgamento do RE 841.526/RS, em regime de repercussão geral, no sentido de que aplica-se a responsabilidade objetiva às condutas comissivas, bem como às omissivas, conforme pode-se observar na seguinte ementa:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE DE DETENTO. ARTIGOS 5º, XLIX, E 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A responsabilidade civil estatal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral. 2. A omissão do Estado reclama nexos de causalidade em relação ao dano sofrido pela vítima nos casos em que o Poder Público ostenta o dever legal e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso [...] 8. Repercussão geral constitucional que assenta a tese de que: em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento. (Rel. Min. Luiz Fux, j. 30-3-2016, Tribunal Pleno, DJe 1-8-2016)

Valendo do julgado em comento, cumpre salientar acerca da responsabilidade estatal decorrente da morte de detento. Conforme dispõe a presente ementa, o Estado é responsável pela morte do preso quando descumpra seu dever constitucional de proteção nas relações de sujeição especial.

Assim, há responsabilização do Estado somente quando possível a atuação estatal no sentido de proteger os direitos fundamentais dos detentos, sendo os direitos considerados violados apenas nesse caso. Contudo, nos casos em que não há a possibilidade de atuação do Estado a fim de evitar a morte do detento (que ocorreria mesmo se o preso não estivesse sob sua custódia), inexistente o nexo de causalidade, afastando-se, portanto, a responsabilidade da Administração Pública (STF, 2016).

Quanto à ocorrência de suicídio de custodiados nos estabelecimentos prisionais, o entendimento do Supremo Tribunal Federal segue a mesma linha de raciocínio supramencionada, imputando ao Estado a responsabilidade objetiva decorrente de sua conduta omissiva. Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MORTE DE PRESO SOB CUSTÓDIA DO ESTADO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. AGRAVO IMPROVIDO. I- O Tribunal possui o entendimento de que o Estado se responsabiliza pela integridade física do preso sob a sua custódia, devendo reparar eventuais danos. Precedentes. II - Para se chegar à conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido quanto à existência de nexo causal entre a omissão do Estado e o resultado morte, necessário seria o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que atrai a incidência da Súmula

279 do STF. III - Agravo regimental improvido (AI-AgR 799.789, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 1º.2.2011)

Ademais, o Superior Tribunal de Justiça reconhece que a família do detento que teve sua vida ceifada enquanto se encontrava sob custódia do Estado, possui direito à indenização, uma vez que o Poder Público tem o dever legal de proteger os custodiados, bem como de impedir que os mesmos causem danos uns aos outros no âmbito das penitenciárias (MAZZA, 2019).

No que concerne à violação dos direitos dos presos, ficou decidido pelo Supremo Tribunal Federal, através do julgamento do Recurso Extraordinário 580.252/MS, com repercussão geral reconhecida, tendo como Relator o Ministro Teori Zavascki, que o preso submetido a condições degradantes e superlotação no cárcere tem direito ao recebimento de indenização a título de danos morais, no valor de R\$ 2.000,00. Restou fixada a seguinte tese de repercussão geral:

Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento.

No entanto, em virtude da complexidade do assunto, há divergência sobre tal matéria dentro do próprio Supremo Tribunal Federal. Sendo que, recentemente, a Segunda Turma adotava de maneira absoluta, a responsabilidade objetiva, até mesmo nos casos de condutas omissivas do Estado, ao passo em que a Segunda Turma, tendia a aplicar a responsabilidade subjetiva em tais situações (ANDRADE, 2016).

No que diz respeito aos danos causados por presidiários foragidos, o entendimento do Supremo Tribunal Federal tem sido no sentido de que não há que se falar em responsabilidade do Estado nos casos em que o crime é praticado, meses após a fuga, por detento foragido. Tal posicionamento encontra fundamento na Constituição Federal de 1988, que adota a teoria do risco direto e imediato no

tocante ao nexos de causalidade, sendo, assim, o Estado responsabilizado quando ocorre a prática do crime pouco tempo após a fuga (MAZZA, 2019).

Nesse diapasão, é o que se observa na ementa da decisão do Tribunal de Justiça do Paraná:

RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA DE INDENIZAÇÃO POR DANOS FÍSICOS E MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. HOMICÍDIO PRATICADO POR PRESO FORAGIDO, MESES APÓS A FUGA, E POR EX- PRESO QUE JÁ SE ENCONTRAVA EM LIBERDADE POR DECISÃO JUDICIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE O FATO E O DANO. RECURSO NÃO PROVIDO. - Não há falar em responsabilidade civil do Estado, por crime praticado por preso foragido que pratica homicídio, meses após a fuga, haja vista a ausência de nexos de causalidade entre o dano causado e a omissão atribuída ao ente público. (TJ-PR - AC: 5874300 PR 0587430-0, Relator: Paulo Habith, Data de Julgamento: 02/02/2010, 3ª Câmara Cível, DJ: 343)

Outrossim, cumpre ressaltar acerca de uma situação bastante frequente nas unidades prisionais, que são as agressões físicas sofridas pelos detentos, tanto de outros presos como dos agentes penitenciários. Caso o Poder Público não cumpra o dever de garantir a integridade física dos custodiados, resta caracterizada a omissão específica, sendo aplicada a responsabilidade civil objetiva. Assim, deve o Estado indenizar a vítima que sofreu o dano, como ocorreu no seguinte caso:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRESO. LESÕES CORPORAIS. INDENIZAÇÃO. DANO MORAL. VALOR. REDUÇÃO. AGRAVO RETIDO. PRAZO PRESCRICIONAL. CONTAGEM. NOVO CÓDIGO CIVIL. I – Trata-se de ação de indenização movida contra o Estado de Roraima, por meio do qual se busca a reparação por danos sofridos pelo recorrido enquanto se encontrava recolhido à cadeia pública, onde o Tribunal a quo fixou a indenização a título de danos morais no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais. [...]) VI – Quanto ao valor da indenização tenho que este Superior Tribunal de Justiça em ocasiões como a presente vem mitigando os rigores da Súmula nº 7/STJ, para reduzir a indenização em patamares razoáveis. VII – Recurso parcialmente conhecido e parcialmente provido para reduzir a indenização ao valor de R\$ 20.000, 00. (STJ – Resp: 982811 RR 2007/024697-8, Rel. Min. Francisco Falcão, Data de Julgamento: 02/10/2008, T1 – PRIMEIRA TURMA)

Por fim, insta salientar que a responsabilidade civil do Estado por omissão no sistema prisional pode decorrer de inúmeras circunstâncias, visto que foram

analisadas as principais. Quando o Estado, na posição de garante, não zela pelos direitos e garantias daqueles que estão sob sua custódia, descumprindo o previsto no ordenamento jurídico, pode-se dizer que resta caracterizada a responsabilidade civil, devendo o Poder Público arcar com as consequências de suas condutas omissivas.

Contudo, conforme explicitado, perante a inércia da Administração Pública em assegurar os referidos direitos, resta configurada a omissão específica estatal, ensejando, assim, a responsabilidade civil objetiva.

No concernente às indenizações decorrentes de omissão específica do Estado do sistema prisional, observa-se que não há um valor fixo a ser pago, uma vez que os Tribunais apreciam cada caso de forma individualizada.

### **3.3 Tese da reserva do possível**

Muito se discute a respeito da possibilidade ou não de o Estado arcar com todas as indenizações advindas de suas omissões. Ocorre que há uma complexidade quanto a esse assunto, pois se analisado do ponto de vista estatal, entende-se que seria extremamente oneroso aos cofres públicos, o pagamento de indenizações a todos os presos que tem seus direitos violados no cárcere. Por outro lado, como o Poder Público atua na função de garante nas relações de custódia, não faz sentido valer-se da contenção de gastos a fim de eximir-se do dever de indenizar.

O princípio da reserva do possível é utilizado pela Administração Pública, no sentido de excluir a responsabilidade civil estatal no que concerne aos gastos com direitos sociais, bem como políticas públicas, sob o argumento da falta de recursos orçamentários (MAZZA, 2019).

Tal princípio não corresponde a um privilégio estatal de não cumprir suas obrigações a partir do simples argumento de que não há recursos suficientes. Cumpre ressaltar que, nos dizeres de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, “a não efetivação, ou efetivação apenas parcial, de direitos constitucionalmente

assegurados somente se justifica se, em cada caso, for possível demonstrar a impossibilidade financeira (ou econômica) de sua concretização pelo Estado” (2015, p. 259).

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal entendeu o seguinte:

Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Repercussão Geral. Constitucional. Responsabilidade civil do Estado. Art. 37, § 6º. 2. Violação a direitos fundamentais causadora de danos pessoais a detentos em estabelecimentos carcerários. Indenização. Cabimento. O dever de ressarcir danos, inclusive morais, efetivamente causados por ato de agentes estatais ou pela inadequação dos serviços públicos decorre diretamente do art. 37, § 6º, da Constituição, disposição normativa autoaplicável. Ocorrendo o dano e estabelecido o nexo causal com a atuação da Administração ou de seus agentes, nasce a responsabilidade civil do Estado. 3. "Princípio da reserva do possível". Inaplicabilidade. O Estado é responsável pela guarda e segurança das pessoas submetidas a encarceramento, enquanto permanecerem detidas. É seu dever mantê-las em condições carcerárias com mínimos padrões de humanidade estabelecidos em lei, bem como, se for o caso, ressarcir danos que daí decorrerem. (grifo nosso) (STF – RE 580252 MS – Mato Grosso do Sul, Relator: Min. Teori Zavascki, Data de Julgamento: 16/02/2017, Tribunal Pleno)

Apesar de não admitir a aplicação do princípio da reserva do possível na maioria dos casos em que há responsabilidade do Estado, a jurisprudência do STF possibilita a utilização de tal tese em casos excepcionais, uma vez que devidamente comprovada pelo Poder Público a impossibilidade de realizar o cumprimento da obrigação (MAZZA, 2019).

Isto posto, conclui-se que a Administração Pública não pode simplesmente utilizar-se do argumento de que há insuficiência de recursos financeiros para desobrigar-se de garantir os direitos sociais mínimos à população. Assim, adota-se tese da reserva do possível, arguida pela Administração Pública, pode ser adotada de maneira excepcional, sendo apenas nos casos em que restar comprovada a impossibilidade de concretizar a pretensão solicitada em virtude da insuficiência de recursos financeiros, sob pena de violação do princípio da dignidade da pessoa humana (PAULO; ALEXANDRINO, 2015).



## CONCLUSÃO

O instituto da responsabilidade civil possui bastante relevância e é discutido pela doutrina e jurisprudência. Quanto a esta matéria, observa-se que passou por diversas modificações ao longo do tempo, tendo início na responsabilidade subjetiva, baseada na culpa e, chegando à objetiva, que é a regra atual. Contudo, restou elucidado que a responsabilidade civil é proveniente de danos causados a terceiros e tem como principal objetivo restabelecer a vítima ao *status quo ante*.

No tocante à responsabilidade civil do Estado, tem-se que a mesma é regida por regras e princípios próprios, tendo em vista sua natureza jurídica específica. Conforme esclarecido, a princípio não havia responsabilização estatal por nenhum de seus atos, em virtude da soberania do mesmo. A teoria da irresponsabilidade estatal restou superada, surgindo a responsabilidade subjetiva fundada na culpa, advindo, após, a teoria subjetiva da culpa administrativa, baseada na falta do serviço.

Com a evolução do Estado adveio a responsabilidade civil objetiva baseada no risco, quais sejam, administrativo e integral, não necessitando da comprovação de culpa para que restasse caracterizada, facilitando, assim, a comprovação do dano. O risco integral não admite excludentes, colocando o Poder Público como um segurador universal. Já o risco administrativo admite excludentes a fim de exonerar o Estado em alguns casos específicos.

De acordo com o artigo 37, §6º, que foi objeto de análise nesta monografia, a responsabilidade civil do Estado é objetiva na modalidade do risco administrativo, devendo a vítima comprovar apenas o nexo causal entre o dano e a conduta estatal. Insta salientar que o referido dispositivo não apresenta distinção entre a responsabilidade civil por atos comissivos ou omissivos, causando discussão doutrinária, no sentido de haver ou não diferença entre eles. Cumpre ressaltar que, para fins de responsabilidade civil objetiva, a conduta pode ser comissiva ou

omissiva, bem como lícita ou ilícita, pois o objetivo previsto no ordenamento jurídico é a reparação do dano.

Restando findada a análise da responsabilidade civil do Estado, passa-se ao estudo aprofundado do sistema prisional brasileiro, em virtude da situação alarmante em que se encontra. Os problemas enfrentados são diversos, sendo os principais, superlotação e má estrutura das celas, alimentação inadequada, insalubridade, falta de assistência médica, dentre vários outros. Destarte, são inúmeros os acontecimentos que podem configurar a responsabilidade civil do Poder Público, tanto por ação quanto por omissão.

No que concerne à omissão estatal, é possível observar que no sistema pátrio há a possibilidade de aplicação tanto da responsabilidade objetiva na modalidade do risco administrativo, como também da responsabilidade subjetiva.

Entretanto, há também o entendimento, o mais adequado inclusive, de que a omissão administrativa pode ser específica ou genérica. Ocorrendo a primeira, será imputada ao Estado a responsabilidade objetiva. Sendo que tais teorias apenas serão aplicadas nos casos em que não estiver presente nenhuma atenuante ou excludente da responsabilidade civil, que são caso fortuito e força maior, exercício regular do direito, culpa concorrente ou exclusiva da vítima ou, ainda, na ocorrência de fato ou culpa de terceiro.

Todavia, há também doutrinadores que defendem a aplicação da responsabilidade subjetiva a todas as situações em que a Administração se mostra omissa. Deste modo, cumpre ao julgador analisar o caso concreto de maneira individualizada, a fim de adotar a melhor teoria a cada hipótese.

Conforme explicitado, os Tribunais Superiores estão avançando no sentido de adotar a responsabilidade objetiva em diversos casos de omissão específica do Poder Público. Assim, todas as situações que envolvem omissão estatal no âmbito do sistema prisional, devem ser analisadas de maneira minuciosa, a fim de verificar se o Estado, na posição de garante dos direitos fundamentais, realmente foi omissivo ou se não pôde evitar determinado resultado.

Destarte, considerando a omissão específica do Estado no sistema prisional brasileiro, tem-se que a responsabilidade civil objetiva é a que se mostra mais adequada, tendo a vista a fragilidade da vítima frente ao Poder Público. Tal modalidade é a mais justa, vez que necessita apenas da comprovação do nexo de causalidade entre a conduta estatal e o efetivo dano, independentemente de demonstração de culpa para que seja caracterizada.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2008.

ANDRADE, Marcella Coelho. **Responsabilidade civil do Estado por omissão no sistema prisional**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufjf.br:8080/jspui/bitstream/ufjf/3880/1/marcellacoelhoandrade.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2020.

ASSIS, Rafael Damasceno. A realidade atual no sistema penitenciário brasileiro. **Direitonet.com.br**. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3481/A-realidade-atual-do-sistema-penitenciario-brasileiro>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Teoria Geral das Obrigações e Responsabilidade Civil**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BRASIL. Constituição de 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Constituição de 10 de novembro de 1937. **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 12 de março de 2020.

BRASIL. Constituição de 16 de julho de 1934. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. Constituição de 18 de setembro de 1946. **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 28 mar. de 2020.

BRASIL. Constituição de 24 de janeiro de 1967. **Constituição da República Federativa Do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 18 mar. 2020.

BRASIL. Constituição de 24 de janeiro de 1967. **Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de Outubro de 1969**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 18 mar. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 17 de nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de Julho de 1984. **Lei de Execução Penal**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 02 mai. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. **Apelação Cível 5874300**. Relator: Paulo Habith. Data de julgamento: 02/02/2010. Disponível em: <https://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19555509/apelacao-civel-ac-5874300-pr-0587430-0>. Acesso em: 10 mai. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

COSTA, Elisson. **Direito administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil, v. 3: Responsabilidade Civil**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro, volume 4: Responsabilidade Civil**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GONÇALVES, Eduardo. Covid-19 avança entre presos e agentes e espalha tensão nos presídios. **Veja.abril.com.br**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/covid-19-avanca-entre-presos-e-agentes-e-espalha-tensao-nos-presidios/>. Acesso em: 01 jun. 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 28ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. A realidade carcerária no Brasil em números. **Justificando.com.br**. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/07/02/realidade-carceraria-do-brasil-em-numeros/#:~:text=Os%20dados%20mostram%20que%20a,1.456%20estabelecimentos%20penais%20no%20Pa%C3%ADs.&text=De%20acordo%20com%20o%20levantamento,e%20de%20726.712%20em%202016>. Acesso em: 02 mai. 2020.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado I**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

PEREIRA, Caio Mário da Silva; TEPEDINO, Gustavo. **Responsabilidade Civil**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil, v.4. Responsabilidade Civil**. 20.ed. rev. e atual. de acordo com o novo Código Civil (Lei n. 10.406, de 10-1-2002). São Paulo: Saraiva, 2003.

SCHREIBER, Anderson. **Manual de Direito Civil Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial 982.811 - RR (2007/0204967)**. Relator: Min. Francisco Falcão. Data de julgamento: 02/10/2008. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/893546/recurso-especial-resp-982811-rr-2007-0204697-8/inteiro-teor-100576346?ref=juris-tabs>. Acesso em: 23 mai. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 700.927**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 28/08/2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/are-700927-responsabilidade-estado.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de julgamento: 09/09/2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 25 mai. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 130.764**. Relator: Min. Moreira Alves, Data de julgamento: 12/05/1992. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur113372/false>. Acesso em: 08 mai. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 580.252**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Data de julgamento: 16/02/2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2600961&numeroProcesso=580252&classeProcesso=RE&numeroTema=365>. Acesso em: 15 mai. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 841.526**. Relator: Min. Luiz Fux, Data de julgamento: 30/03/2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11428494>. Acesso em: 27 mai. 2020.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil, v. 2: Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil**. 13. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil, v. 2**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Obrigações e Responsabilidade Civil**. 19. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Obrigações E Responsabilidade Civil**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

VILARINS, Jordanna Abadia da Silva de Moraes. Política Criminal e a Função Social da Pena. **Ambitojuridico.com.br**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/politica-criminal-e-a-funcao-social-da-pena/>. Acesso em: 05 mai. 2020.