

**A MAJORAÇÃO DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO COMO UMA DAS ALTERNATIVAS À CRISE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO**  
THE MAJORATION OF THE OBJECTIVE RESPONSIBILITY OF THE STATE AS AN ALTERNATIVE TO THE CRISIS OF THE BRAZILIAN PENITENTIARY SYSTEM

**Ivan Donizetti de Sousa Júnior**

Graduado em Tecnologia de Produção Publicitária pelo Instituto Científico de Ensino Superior e Pesquisa. Aluno do Curso de Direito da Faculdade Icesp de Brasília.

**Resumo:** Este estudo tem por escopo arguir sobre a majoração da responsabilidade objetiva do Estado como alternativa de custeio e financiamento do Sistema Penitenciário Brasileiro, de modo que condutas do Poder Público que resultem em danos ao detento sejam enquadradas como fatos motivadores para a incidência de multas em desfavor do Estado e direcionadas ao Fundo Penitenciário Nacional, bem como tratar a respeito de sua confluência com outras alternativas jurídicas no intuito de buscar medidas que possam reverter a situação atual de colapso do sistema, dentro do contexto das rebeliões ocorridas em presídios estaduais do Amazonas e do Rio Grande do Norte no ano de 2017.

**Abstract:** the purpose of this study is to argue about the increase of the State's objective liability as an alternative of funding and financing of the Brazilian Penitentiary System, so that public authority conduct that results in damages to the detainee is framed as motivating factors for the incidence of fines against the State and directed to the National Penitentiary Fund, as well as discussing its confluence with other legal alternatives, in order to seek measures that can reverse the current collapse of the system, within the context of rebellions in state prisons of the Amazon and of Rio Grande do Norte in the year 2017.

**Palavras-chave:** Omissão; Direitos humanos; Responsabilidade objetiva do Estado.

**Keywords:** Omission; Human rights; Objective liability of the State.

**Sumário:** Introdução. 1. Dos Dispositivos constitucionais afrontados. 2. Dos direitos humanos. 3. Do descumprimento de deveres constantes da Lei de Execução Penal. 4. Da responsabilidade objetiva do Estado. 5. Da majoração da responsabilidade objetiva do Estado. 6. Outras medidas alternativas. Considerações finais. Referências.

## **Introdução**

O ano de 2017 teve início, evidenciando nos principais noticiários a dramática e caótica situação do Sistema Prisional em algumas Unidades da Federação (UF's). Cenários de carnificina, violência, insegurança, corrupção e desumanização elevadas ao extremo, não muito diferentes da situação de falta de investimentos pelo Estado, da superlotação e da precariedade presentes em penitenciárias de outras UFs; o Complexo Penitenciário Anísio Jobim situado na zona metropolitana de Manaus/AM e a Penitenciária Estadual de Alcaçuz,

em Nísia Floresta/RN, serviram de palco para rebeliões sangrentas e guerras entre facções, que renderam tiroteios, fugas e um grande número de mortos.

Logo no dia 1º de janeiro, a eclosão do motim em Manaus<sup>1</sup>, que durou 17 horas, deixou um saldo de 56 mortes e 112 fugas de detentos. Entre as irregularidades constatadas, verificou-se a existência de “celas de luxo” para encontros íntimos dos detentos, a descoberta de roteador de internet e armas, além da participação de autoridades carcerárias em esquema de corrupção denunciado por detentos, no qual se facilitava, em troca de dinheiro, a entrada de celulares, fuzis, submetralhadoras e pistolas compradas por traficantes de drogas e repassados a detentos. O massacre foi liderado por 17 internos integrantes da facção FDN (Família do Norte).

Ainda em janeiro de 2017, a guerra entre duas facções predominantes no Presídio de Alcaçuz<sup>2</sup>, localizado zona metropolitana de Natal, eclodiu em uma cruel e devastadora rebelião no dia 14, o que acarretou na morte de 26 detentos de forma brutal. Desde um motim anterior, ocorrido em 2015, absurdamente, a penitenciária passou a não contar com grades nas celas, o que permitia a circulação e o relacionamento livres entre os detentos, o porte de armas e o uso de celulares. Assim, para evitar mais óbitos, foi emergencialmente construído um muro de concreto divisor das áreas controladas pelo PCC (Primeiro Comando da Capital) e pelo Sindicato do Crime. A selvageria não ficou limitada aos muros do presídio, tendo em vista, em dias posteriores, terem ocorrido incêndios criminosos em ônibus coletivos e ataques a delegacias, edifícios públicos e viaturas policiais em Natal e em outros municípios potiguares, como suposta represália à transferência de 220 detentos de Alcaçuz para outros presídios do Estado. Reforços das Forças Armadas foram enviados para atuarem na segurança em Natal, especialmente na escolta de ônibus coletivos. Inclui-se ao quadro crítico, supostas cenas de canibalismo ocorridas depois da rebelião, que durou 14 horas, nas quais detentos ostentavam espetos de vergalhões com presumidos nacos de corpos de detentos assassinados, assados em um churrasco.

---

<sup>1</sup> LIFSITCH, Andrezza; HENRIQUES, Camila; ALVES, Jamile. **Conheça interior de presídio onde ocorreu massacre com 56 mortes**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2017/01/conheca-interior-de-presidio-onde-ocorreu-massacre-com-56-mortes.html>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

<sup>2</sup> TERRA. **Vídeos revelam suposto canibalismo em presídio de Alcaçuz**. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/policia/videos-revelam-suposto-canibalismo-em-presidio-de-alcacuz-governo-investiga,a619fc25912ddca940bc2cba3d2139veal7bzo.html>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

Imagem 1 - Detentos no telhado do presídio de Alcaçuz, no Rio Grande do Norte



Fonte: Reuters<sup>3</sup>

O destacado panorama da crise carcerária se dá no momento em que o país passou a registrar uma população prisional de 726.712 custodiados a partir de junho de 2016, dentro de uma proporção de ocupação nada satisfatória, que beira a de dois detentos por vaga no sistema, o que se configura em um déficit de 358.663 vagas, quando se leva em conta o total de 368.049 vagas em cárcere existentes no âmbito dos sistemas penitenciários Estaduais, Federal e das delegacias de polícia ou outros recintos de custódia geridos pelas Secretarias de Segurança Pública<sup>4</sup>.

Tamanha pressão sobre o sistema prisional brasileiro vem, ano após ano, se intensificando, de modo que no ano de 2005 se computava um contingente absoluto de aproximadamente 361mil detentos – inferior à metade do total absoluto apurado, após transcorrida pouco mais de uma década<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN Atualização - Junho de 2016** / organização, Thandara Santos ; colaboração, Marlene Inês da Rosa, [et al.]. Brasília, 2017, p. 8. Disponível em: <[http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2018.

<sup>5</sup> Ibid., p. 9, gráf. 1.

## 1. Dos dispositivos constitucionais afrontados

A partir do exposto, notório é o descumprimento por parte do Poder Público de dispositivos constitucionais como o que vem a tratar do princípio da dignidade humana, o qual deve ser observado e atribuído também aos detentos, conforme orienta o inciso III, do art. 1º, CF/88:

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

(...) III - a dignidade da pessoa humana; [...]

Com isso, pertinente se torna a denotação conceitual do referido princípio, o qual, em sua essência, revela-se como o mais abrangente e importante direito fundamental elencado na Carta Magna. Desta forma e de acordo com Ingo Wolfgang Sarlet<sup>6</sup>, faz-se menção à conceituação trazida pelo estudioso, acerca da dignidade da pessoa humana:

(...) temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Em seguida e em conformidade com o pensamento de Rogério Greco<sup>7</sup>, o mesmo faz menção à tarefa desafiadora, no que concerne a conceituar o Princípio da Dignidade Humana:

No entanto, mesmo reconhecendo a sua existência, conceituar dignidade da pessoa humana continua a ser um enorme desafio. Isto porque tal conceito encontra-se no rol daqueles considerados vagos e imprecisos. É um conceito, na verdade, que, desde a sua origem, encontra-se em um processo contínuo de construção. Não podemos, de modo algum, edificar um muro com a finalidade de dar contornos precisos a ele, justamente por ser um conceito aberto.

---

<sup>6</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. Ed. São Paulo: Livraria do Advogado, 2012, p. 62.

<sup>7</sup> GRECO, Rogério. **Direitos humanos, sistema prisional e alternativas à privação de liberdade**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p. 67.

Ao ir além da explanada dificuldade, Greco<sup>8</sup> sabiamente traz a seguir, exemplificação sobre a concretude da afronta ao referido princípio, por parte do sistema prisional brasileiro, diante do atual contexto crítico:

Veja-se, por exemplo, o que ocorre com o sistema penitenciário brasileiro. Indivíduos que foram condenados ao cumprimento de uma pena privativa de liberdade são afetos, diariamente, em sua dignidade, enfrentando problemas como superlotação carcerária, espancamentos, ausência de programas de reabilitação, falta de cuidados médicos, etc. A ressocialização do egresso é uma tarefa quase impossível, pois não existem programas governamentais para a sua reinserção social, além do fato de a sociedade, hipocritamente, não perdoar aquele que já foi condenado por ter praticado uma infração penal.

Vale acrescer ao já relatado, a coerente relativização da dignidade humana, ao passo que no escopo da pacificação social, o Estado legitimamente intervém, ao limitar temporariamente o gozo de direitos fundamentais, como no caso do detento, sua liberdade. Todavia, tal limitação não pode de maneira alguma significar a retirada por completo da dignidade da pessoa humana do presidiário, tendo em vista o dever estatal de proteção desta, o que configura uma obrigação negativa do Estado Democrático de Direito em abster-se de violar o núcleo essencial da dignidade; isso, para que se procure alcançar o fim precípua do *ius puniendi*, a ressocialização do apenado. Assim, Greco<sup>9</sup> leciona:

[...] tomemos como exemplo o fato de alguém ter praticado um delito de extorsão mediante sequestro, qualificado pela morte da vítima. O sequestrador, como é de conhecimento de todos, tem direito à liberdade, diretamente ligado à sua dignidade, deverá ceder frente ao direito de proteção dos bens jurídicos pertencentes às demais pessoas, que com ele se encontram numa sociedade.

Percebe-se, assim, que a dignidade, como um valor individual de cada ser humano, deverá ser avaliada e ponderada em cada caso concreto. Não devemos nos esquecer, contudo, daquilo que se denomina como sendo um núcleo essencial da dignidade da pessoa humana, que jamais poderá ser abalado. Assim, uma coisa é permitir que alguém, que praticou uma infração penal de natureza grave, se veja privado de sua liberdade pelo próprio Estado, encarregado de proteger, em última instância, os bens jurídicos; outra coisa é permitir que esse mesmo condenado a uma privação de liberdade cumpra sua pena em local degradante de sua personalidade; que seja torturado por agentes do governo com a finalidade de arrancar-lhe alguma confissão; que seus parentes sejam impedidos de visitar-lhe; que não tenha uma ocupação ressocializante no cárcere, etc. A sua dignidade deverá ser preservada, pois que ao Estado foi permitido somente privar-lhe a

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 103.

<sup>9</sup> Ibid., p. 73.

liberdade, ficando resguardados, entretanto, os demais direitos que dizem respeito diretamente à sua dignidade como pessoa.

Outro regramento constitucional previsto no art. 5º, inc. XLIX da CF/88, se verifica cabalmente desrespeitado, diante da crise no sistema prisional:

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

[...] XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral; [...]

Nesse aspecto, a preservação da integridade física do apenado denota-se cogente para seu salutar e honroso desenvolvimento vital, conforme José Afonso da Silva<sup>10</sup> alerta:

Agredir o corpo humano é um modo de agredir a vida, pois esta se realiza naquele. A integridade físico-corporal constitui, por isso, um bem vital e revela um direito fundamental do indivíduo. Daí por que as lesões corporais são punidas pela legislação penal. Qualquer pessoa que as provoque fica sujeita à penas da lei.

Por sua oportunidade, o respeito à integridade moral do encarcerado também demonstra sua imprescindibilidade de observância. Entretanto, o mencionado direito fundamental por diversas vezes se vê diretamente lesionado na medida em que as autoridades penitenciárias abrem mão de expedientes espúrios como o da tortura moral. Diante disso, Silva<sup>11</sup> vem esclarecer sobre o cunho moral da integridade do ser humano:

A vida humana não é apenas um conjunto de elementos materiais. Integram-na, outrossim, valores imateriais, como os morais. A Constituição empresta muita importância à moral como valor ético social da pessoa e da família, que se impõe ao respeito dos meios de comunicação social ( art. 221, IV). Ela, mais que as outras, realçou o valor da moral individual, tornando-a mesmo um bem indenizável (art. 5º, V e X). A moral individual sintetiza a honra da pessoa, o bom nome, a boa fama, a reputação que integram a vida humana como dimensão material. Ela e seus componentes são atributos sem os quais a pessoa fica reduzida a uma condição animal de pequena significação. Daí por que o respeito à integridade moral do indivíduo assume feição de direito fundamental.

---

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33ª. ed. rev. atual. São Paulo : Malheiros Editores, 2009, p. 199.

<sup>11</sup> Ibid., p. 201.

Assim, visto o referido deslustre à Constituinte, passa-se, de forma sucinta, à constatação do desrespeito ao direito da integridade física e moral do detento na ótica dos direitos humanos.

## 2. Dos Direitos Humanos

Ao coadunar-se com o que estabelece o inciso XLVII e alíneas, do art. 5º da Carta Magna, também mostra-se severamente maculado, dentro do triste contexto relatado, o art. 5º da Declaração dos Direitos Humanos, o qual preconiza que: “Ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; [...]”, da qual o Brasil é membro signatário.

## 3. Do descumprimento de deveres constantes da Lei de Execução Penal

Cabível também é trazer à tona a ampla falta de responsabilidade do Estado, o qual; diante da ineficácia e da omissão com as quais atua, se coloca à margem, ou até mesmo, em posição de conluio com o poder paralelo das facções criminosas; acaba por não cumprir com deveres expressos na Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal), o que drasticamente vai de encontro com o que estabelece o seu art. 40: “Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios.”. Isto posto, configuram-se como direitos do detento (mormente e, com frequência, deliberadamente ignorados pelas autoridades carcerárias), entre outros, os previstos pela LEP, a seguir: “Art. 41 - Constituem direitos do preso: [...] VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa; VIII - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo; [...]”.

Com isso, agrava-se ao já aviltante cenário de desrespeito à Lei de Execução Penal e aos direitos do apenado, a conduta frequentemente omissa ou até mesmo desrespeitosa por significativa parcela da administração pública penitenciária, diante do descumprimento sistemático de seus deveres funcionais, estes elucidados por Carmen Silva de Moraes Barros<sup>12</sup>:

A administração penitenciária tem o dever de respeitar os direitos fundamentais dos reclusos de forma a assegurar o exercício de todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei e a esse dever corresponde à

---

<sup>12</sup> BARROS, Carmem Sílvia de Moraes. **Direitos do preso**. Disponível em: <escola.mpu.mp.br/dicionario/ti-ki-index.php?page=Direitos+do+preso>. Acesso em 11 ago. 2017.

obrigação do preso de respeitar as normas do regimento interno reguladoras da vida do estabelecimento. No entanto, anote-se, intolerável é qualquer forma de arbitrariedade por parte da autoridade administrativa e as finalidades de não-dessocialização e de harmônica integração social do preso, devem guiar as medidas que se adotem durante o cumprimento da pena.

Enfatiza-se que o dever funcional afeto à administração pública prisional quanto ao resguardo da integridade física e moral do encarcerado, se frutificou ao longo dos tempos, de maneira a estar hodiernamente positivado em nosso ordenamento jurídico, no escopo de, ao menos em tese, impedir que o detento seja vítima de agruras e flagelos físicos e morais comparáveis aos que se aplicavam em masmorras medievais ou eras de governos ditatoriais.

Assim, a tortura imposta ao corpo como expediente hábil a desencadear a força estatal punitiva foi sendo legalmente abolida no transcorrer dos séculos, na medida em que se constituíam os Estados Democráticos de Direito; estes alicerçados, principiologicamente, na noção de reconhecimento e respeito aos Direitos Humanos, bem como na incumbência estatal de preservação da incolumidade física do custodiado.

Nesta esteira, nota-se como pertinente introduzir o pensamento de Michel Foucault<sup>13</sup> acerca da evolução da figura do estado punitivo, antes a operar a partir das mãos do “carrasco” com poderes de infligir o suplício corporal; mas que, contemporaneamente, se vê encarregado de aplicar a carga retributiva da pena, no desiderato de atingir sua missão ressocializadora, utilizando-se de um aparato profissional interdisciplinar, em tese, apto a inibir a ocorrência de mazelas ao corpo e à psique do detento:

[...] de modo geral, as práticas punitivas se tornaram pudicas. Não tocar mais no corpo, ou o mínimo possível, e para atingir nele algo que não é o corpo propriamente. Dir-se-á: a prisão, a reclusão, os trabalhos forçados, a servidão de forçados, a interdição de domicílio, a deportação — que parte tão importante tiveram nos sistemas penais modernos — são penas “físicas”: com exceção da multa, se referem diretamente ao corpo. Mas a relação castigo-corpo não é idêntica ao que ela era nos suplícios. O corpo encontra-se aí em posição de instrumento ou de intermediário; qualquer intervenção sobre ele pelo enclausuramento, pelo trabalho obrigatório visa privar o indivíduo de sua liberdade considerada ao mesmo tempo como um direito e como um bem. Segundo essa penalidade, o corpo é colocado num sistema de coação e de privação, de obrigações e de interdições. O sofrimento físico, a dor do corpo não são mais os elementos constitutivos da pena. O castigo passou de uma arte das sensações insuportáveis a uma economia dos direitos suspensos. Se a justiça ainda tiver que manipular e tocar o corpo dos justicáveis, tal se fará à distância, propriamente, segundo regras rígidas e

---

<sup>13</sup> FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 20ª Ed. traduzida por Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987, p. 6.

visando a um objetivo bem mais “elevado”. Por efeito dessa nova retenção, um exército inteiro de técnicos veio substituir o carrasco, anatomista imediato do sofrimento: os guardas, os médicos, os capelães, os psiquiatras, os psicólogos, os educadores; por sua simples presença ao lado do condenado, eles cantam à justiça o louvor de que ela precisa: eles lhe garantem que o corpo e a dor não são os objetos últimos de sua ação punitiva. [...]

Somado ao exposto, Barros<sup>14</sup> demonstra o papel crucial a ser desempenhado pelo Poder Judiciário no âmbito do controle externo correicional do sistema prisional:

Por fim e em última instância à autoridade judicial cabe garantir os direitos dos presos e fazê-los cumprir pelo sistema penal e penitenciário. Ao Poder Judiciário cabe fazer o controle externo dos atos da administração, faz parte de seu dever de zelar pelos direitos individuais do preso e pelo correto cumprimento da pena.

Dessarte, escorreitamente, Barros<sup>15</sup> conclui que apenas em hipóteses expressas em lei, fica permitido restringir direitos do apenado que transcendam às limitações constantes da sentença penal condenatória, conforme orienta o princípio da legalidade:

No que tange aos princípios e garantias constitucionais podemos dizer que o princípio da legalidade assegura que os presos só podem ter restrições de direitos quando previamente previsto em lei. Os condenados mantêm os direitos não atingidos pela sentença penal condenatória. A legalidade assegura ao sentenciado a liberdade – no âmbito da existência e não atingida pela sentença – de pensamento, união familiar, privacidade etc.

Um exemplo de restrição ao direito do encarcerado, por força de lei, que vem a transpor limitações estabelecidas em sede de sentença penal condenatória, é a aplicação do regime disciplinar diferenciado – RDD, o qual representa a mais gravosa limitação do direito de liberdade de locomoção do presidiário, entre outros direitos. O referido regime encontra respaldo no art. 52, caput, incs. ss. e seus §1º e §2º da L.E.P.; todavia sua aplicação não importa na supressão plena dos direitos elencados no art. 41 do mesmo diploma legal e tampouco na inobservância do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana ou no desdém no que tange à preservação da integridade física e moral do apenado. Adita-se à explanação, a necessidade de a decretação do RDD sempre ocorrer, de modo fundamentado, pela via judicial. Assim, para a submissão do apenado ao regime disciplinar diferenciado, o mesmo deve ter cometido delito com dolo ou falta grave; esta configurada nos termos do art.

---

<sup>14</sup> BARROS, Carmem Sílvia de Moraes, op. cit.

<sup>15</sup> Ibid.

51 e incs. seguintes da L.E.P.; que ocasionem subversão à ordem ou à disciplina interna da instituição penitenciária.

De modo semelhante, não há o que se falar em supressão absoluta dos direitos do apenado constantes do art. 41 da L.E.P., na hipótese da regressão de regime, que tão somente trata-se de penalidade ao condenado que cometer falta grave, crime tido como dolo, ou que praticara delito anterior, cuja condenação enseje em uma pena que somada ao restante da pena em execução, torne incabível o regime atual menos gravoso, nos termos do que enumera o art. 118 da L.E.P.

#### 4. Da responsabilidade objetiva do Estado

Diante do descumprimento do dever de custódia e proteção da integridade dos detentos surge responsabilidade a ser atribuída ao Poder Público; assim é cabível trazer em análise a conceituação dada pelo Direito, do que se trata responsabilidade, e de que forma a mesma se torna exigível do Estado, em decorrência da inobservância de seu dever precípuo.

*A priori*, no momento em que o Direito busca tratar de responsabilidade, infere-se de antemão, a ocorrência de circunstância fática, na qual um ente ou indivíduo, tido como responsável, é passível de responder perante a ordem jurídica em razão do ocorrido.

Destarte, enfatizam-se dois pressupostos a serem preenchidos para fins de atribuição de responsabilidade, o fato e a sua imputabilidade a um sujeito, conforme José dos Santos Carvalho Filho<sup>16</sup> ensina:

Esses dois pontos – o fato e sua imputabilidade a alguém – constituem pressupostos inafastáveis do instituto da responsabilidade. De um lado, a ocorrência do fato é indispensável, seja ele de caráter comissivo ou omissivo, por ser ele o verdadeiro gerador dessa situação jurídica. Não pode haver responsabilidade sem que haja um elemento impulsionado prévio. De outro, é necessário que o indivíduo a que se impute responsabilidade tenha a aptidão jurídica de efetivamente responder perante a ordem jurídica pela ocorrência do fato.

Tem-se assim, a responsabilização do Estado, quando este figura como ente imputável, ou seja, apto a responder pelo fato e suas implicações no mundo jurídico; a qual decorre da

---

<sup>16</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014 – São Paulo : Atlas, 2015. p. 569.

própria expressão da vontade estatal por meio de seus órgãos, posta em prática a partir de atos comissivos ou omissivos exercidos pelos seus agentes públicos.

Neste prisma, ao Estado é atribuída a responsabilidade pela atuação ou omissão de seus agentes – dentro do exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las – as quais acarretem danos materiais ou morais ao administrado, o que torna pertinente classificar esta responsabilidade; plenamente subsumida aos casos concretos, trazidos ao estudo, de lesões aos direitos dos encarcerados sob a custódia do sistema prisional; como extracontratual ou aquiliana, conforme apregoa Elisson Pereira da Costa<sup>17</sup>:

Essa responsabilização se denomina extracontratual ou aquiliana, pois não está fundamentada em violação de cláusulas contratuais, mas em virtude da relação jurídica geral estabelecida entre o Estado e o particular.

Ao ter em mente isto, o Código Civil Brasileiro, em seu art. 186 aponta para a identificação do sujeito que pratica ato ilícito: “Aquele que por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”, dispositivo este que se coaduna com o previsto no caput do art. 927 do mesmo diploma legal: “Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”. Aqui, em sua essência, pode-se depreender que o ato ilícito trazido em foco por este estudo, trata-se da afronta por parte da administração pública penitenciária do que é estabelecido como seu dever, pelo já mencionado art. 40 da Lei de Execuções Penais.

Em consonância com o relatado, sob o amparo da positivação civilista e ao enquadrar-se na perspectiva de responsabilização da administração pública penitenciária em crise, o art. 43, CC/2002 dispõe:

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Com isso, frisa-se a maneira harmônica com a qual citado dispositivo, vem a convergir com o que prevê o art. 37 da Constituinte, em seu § 6º:

---

<sup>17</sup> COSTA, Elisson Pereira da. **Direito Administrativo II: Organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração** (Coleção saberes do direito; 32) – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 50.

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

A destacada compatibilidade normativa entre os regramentos legal e constitucional indicados consagra o instituto da responsabilidade objetiva do Estado, o qual se aplica de modo preponderante em nosso ordenamento jurídico, para fins de submeter o Poder Público à responsabilização por condutas comissivas e omissivas praticadas por seus agentes, quando em razão do exercício de sua função, ou sob argumento de exercê-la.

Assente nisto, Carvalho Filho<sup>18</sup> assinala a exigência de três pressupostos, com vistas a caracterizar esta modalidade de responsabilidade - o fato administrativo, o dano e o nexo causal:

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

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

O último pressuposto é o nexo causal (ou relação de causalidade) entre o fato administrativo e o dano. Significa dizer que ao lesado cabe apenas demonstrar que o prejuízo sofrido se originou da conduta estatal, sem qualquer consideração sobre o dolo ou a culpa. [...]

À luz do acima elucidado a respeito da consubstanciação da responsabilidade objetiva do Estado, se denota pertinente demonstrar a subsunção do instituto aos casos concretos introduzidos pelo estudo, das rebeliões em penitenciárias do Amazonas e do Rio Grande do Norte. Assim, o pressuposto do fato administrativo fica caracterizado em diversas falhas das administrações penitenciárias, porém pontua-se uma delas, para fins didáticos, que seria a deficiência na fiscalização, ato de caráter omissivo, que permitiu que diversos amotinados portassem armas, as quais foram empregadas na chacina de detentos; daí, o segundo pressuposto, o dano, figurando claramente como o óbito de custodiados, entre outros diversos

---

<sup>18</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 582.

danos, dentro do sucinto panorama retratado; e por fim o terceiro pressuposto, o nexo causal que - a despeito de análise quanto à existência de dolo ou culpa por parte dos agentes estatais, ou até mesmo da responsabilidade criminal direcionada aos presidiários homicidas e a eventuais agentes públicos corrompidos - se verifica ao estabelecer-se o liame entre o ato omissivo imputável às administrações prisionais (falha na fiscalização contra a entrada de armas, e, por conseguinte, no dever, previsto em lei, de asseguramento da incolumidade dos detentos) e o resultado danoso (óbito de detentos pelo emprego das armas).

Com a concretização desta tríade, as famílias que perderam entes encarcerados, em função do fato administrativo trazido a exemplo, fazem jus à reparação pelo dano, isto é, respaldadas justamente na teoria da responsabilidade objetiva do Estado, é que lhes é aberto o ingresso no Judiciário com vistas a pleitearem por indenizações, sem serem oneradas para tal, a comprovarem nos autos, a ocorrência de dolo ou culpa, advindos das condutas omissivas dos agentes públicos. Esta apuração da culpabilidade surgiria *a posteriori*, em eventual ação autônoma de regresso intentada pelo Estado em desfavor dos agentes públicos que faltaram no cumprimento de dever legal referente à proteção da integridade física dos custodiados, na medida em que foram permissivos ou negligentes quanto à inserção de armas dentro dos estabelecimentos prisionais.

A responsabilidade objetiva do Estado se alicerça na teoria do risco administrativo, segundo a qual, ao Estado cabe arcar com os riscos inerentes da atividade que titulariza, *in casu*, a administração penitenciária. Diante disso, destaca-se que o referido postulado encontra seu fundamento na tentativa de alcance da justiça social, de maneira a procurar desagrar as dificuldades e óbices que o administrado lesionado se depararia, quando a este fosse atribuído o ônus de provar o dolo ou a culpa na conduta do agente público que lhe acarretou dano, impulsionando assim uma equânime inversão deste ônus, de maneira a incumbir, ao Estado, a apresentação de contraprova em face à arguição da concretização do fato administrativo, do dano e do respectivo nexo causal, caso deseje elidir a responsabilidade.

O teor do explanado acerca da teoria do risco administrativo, conflui-se com o seguinte entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça:

EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO – TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO – EXEGESE. De acordo com o art. 37, § 6º, da CF, as pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Nosso legislador constitucional adotou a teoria do risco administrativo, e por esta não se exige

a prova da culpa do agente. São suficientes para caracterizar sua responsabilidade a prova do dano causado pelo agente público e o nexo causal entre a ação do agente e os danos. (REsp nº 38.666-7, 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, publicado no DJ de 8/11/93).

Assim, ressalva-se que; apesar de o *quantum* percebido pelas famílias de detentos mortos em meio a rebeliões, inúmeras vezes, se configurar como irrisório e piamente insuficiente em sopeso à perda do ente, postas a dificuldade e até mesmo a impossibilidade de se quantificar o prejuízo pela morte de modo a promover o apaziguamento do anseio social pela busca do que é justo; o acatamento pelo nosso ordenamento jurídico do instituto da responsabilidade objetiva atribuída ao Estado surgiu e se encontra no ápice da linha evolutiva pertinente à caracterização da responsabilização estatal.

Desta maneira, antes da adoção da responsabilização em sua modalidade objetiva, houve a transcorrência de outras fases no que concerne à aferição da responsabilidade estatal por prejuízo causado aos administrados.

Nesta ótica histórico-evolutiva, Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>19</sup> vem particularizar a fase inicial da irresponsabilidade:

Nos primórdios do Estado, predominou a *irresponsabilidade*, uma óbvia decorrência do absolutismo dominante, que colocava os soberanos acima das leis (*princeps legibus soluto*). Assim, os monarcas e seus agentes não respondiam pelos danos causados aos súditos e, até recentemente, a Inglaterra ainda mantinha esta concepção, sintetizada na conhecida máxima “The King can do no wrong” – o rei não pode errar, ou, expressado em termos jurídicos, o rei não pode causar torto.

Já em fase posterior, Moreira Neto<sup>20</sup> destaca a primeira teoria de responsabilização da Administração Pública de cunho subjetivo, isto é, com exigência de se comprovar a atuação dolosa ou culposa do agente público, bem como sua identificação – a teoria da responsabilidade civil:

Aceita a tese genérica da *responsabilização patrimonial* do Estado, a primeira solução que acudiu a legisladores e a julgadores veio com fundamento no Direito Privado, por isso, a da *responsabilidade civil*, colocando o Estado em igualdade de condições com os particulares, ou seja, com a exigência de comprovação do elemento subjetivo – a *prova da culpa*, o que demandava ao já vitimado por um dano, o acrescido ônus de comprovar judicialmente a *culpa do agente* da Administração diretamente

---

<sup>19</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense, 2014, p. 649.

<sup>20</sup> Ibid. p. 649.

causador do dano. Não tardou que se abandonasse essa exigência, adotando-se a inversão do ônus da prova, de modo a se presumir, *iuris tantum*, a culpa da Administração, abrindo-se a etapa da aceitação da *culpa presumida*.

A *posteriori*, considerada como uma etapa de transição das teorias fundadas na responsabilização subjetiva para o instituto da responsabilidade objetiva do Estado, expõe-se em tela a teoria da culpa administrativa, a qual exonera o administrado da identificação do agente público que deu causa ao dano, porém, não da comprovação da culpa *latu sensu* (abarcando tanto a culpa *strictu sensu*, quanto o dolo), conforme Moreira Neto<sup>21</sup> também nos traz à lição:

Como a Administração, ao atuar por seus agentes na persecução do bem comum, pode, eventualmente, mesmo não o desejando, infligir um dano a alguém, é imperativo principiológico da *justiça* e da *solidariedade social* que todos os beneficiados pela ação do Estado coparticipem da composição do sacrifício imposto singularmente à vítima, em razão da atividade por ela desenvolvida. Por isto, pouco importa a existência de elemento subjetivo, caracterizador de culpa do agente público causador do dano.

Nesta fase, de início, adotou-se superficialmente o conceito de *responsabilidade objetiva* substituindo-se a noção de culpa pela de falta do serviço, que se caracterizaria de três modos: pela *inexistência*, pelo *mau funcionamento* ou pelo *retardamento do serviço*. Assim, uma vez infligido o dano e comprovada, como causa, a *falta do serviço*, decorreria a responsabilidade. A esta corrente denominou-se, marcando a transição, da teoria da *culpa administrativa*.

Esmiuçado o histórico de evolução da responsabilidade estatal, verifica-se pertinente salientar a relevância desta dinâmica progressiva, a qual culminou na adoção da responsabilidade objetiva do Estado como instituto, em tese, promotor de uma relação mais equitativa, honesta e dirigente entre o direito dos povos modernos e o dever precípua do Poder Público, raciocínio que se concilia com o que enfoca Viviane Candeia Paz<sup>22</sup>, a se reportar a salutar mitigação da premissa de reconhecimento da culpa em sentido amplo, durante o processo evolutivo citado:

É assim que, nos meados do século XIX, esboçou-se o movimento jurídico contrário à fundamentação subjetiva da responsabilidade. Sentiu-se que a culpa não abarcava os numerosos casos que exigiam reparação; não trazia

---

<sup>21</sup> Ibid. p. 649.

<sup>22</sup> PAZ, Viviane Candeia. **A reparação de danos por produtos defeituosos no microsistema jurídico consu-meirista brasileiro**. Revista Justiça do Direito, v. 24, n. 1. Passo Fundo, 2010 - p. 154. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/2150/1390>>. Acesso em 16 mar. 2018.

solução para as várias situações excluídas do conceito de culpa. Foi a origem da teoria objetiva que encontrou campo favorável na incipiente socialização do direito, em detrimento do individualismo incrustado nas instituições. [...]

Atente-se, todavia, que a responsabilização subjetiva do Estado ainda pode-se verificar presente em nosso ordenamento jurídico, mormente, em casos de condutas omissivas imputáveis ao Poder Público, a partir das quais pode este sustentar em sua defesa, teses de excludente de responsabilidade civil, com possibilidades consideráveis de procedência. Entretanto, nas hipóteses trazidas a exemplo neste estudo (sob a óptica da administração prisional), adota-se a aplicação da responsabilidade objetiva.

As referidas exemplificações de fatos administrativos de natureza omissiva abordados neste item se enquadram como passíveis de responsabilização objetiva do Estado na medida em que o resultado danoso do óbito do detento se efetivou enquanto este se encontrava sob custódia da administração prisional, situação que coloca o Estado na posição de garante, imbuído do dever legal de proteção da integridade física do tutelado.

Em razão do exposto *in casu* e com base em presunção *iuris tantum* de ocorrência de omissão estatal, não se demonstra como exigível da família do *de cuius*, o esforço comprobatório acerca da culpa administrativa – se aconteceu ou não falta ou falha no serviço, ou até mesmo se houve culpa do agente público ou culpa anônima.

O que se observa como pertinente, é a irrelevância quanto à análise de relação causal mediata ou direta do Estado no que tange ao resultado danoso, pois seu comportamento omissivo, por si só, tornou o cenário prisional propenso à concretização do prejuízo, o que vem ao encontro do que aduz Rui Stoco<sup>23</sup>:

Assim, se um detento fere, mutila ou mata outro detento, o Estado responde objetivamente, pois cada detento está sempre sujeito e exposto a situações agudas de risco, inerente e próprio do ambiente das prisões onde convivem pessoas de alta periculosidade e, porque no ócio e confinados, estão sempre exacerbados e inquietos. Ademais, estão sob a guarda e vigilância do Estado. Tais comportamentos dos reclusos, porque objeto de ciência própria e amplamente estudados e identificados, são do perfeito conhecimento das autoridades, que, por isso, têm todos os meios de se precaver.

---

<sup>23</sup> STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência, tomo II**. 9. ed. rev. atual. e reformulada com comentários ao Código Civil. São Paulo: Editora RT, 2013, p. 301.

Arremata Stoco<sup>24</sup> de forma coerente:

Portanto, o Estado, no exercício do poder que a lei lhe confere de fazer juízo de valor sobre o comportamento das pessoas e lhes impor pena privativa de liberdade como punição, segregação, prevenção e objetivo de ressocialização, tem o dever de guarda e incolumidade sobre os seus condenados e encarcerados.

Mencionado senso doutrinário condiz com trecho de outro entendimento jurisprudencial firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, acerca da reconhecimento da responsabilidade objetiva do Estado, na qualidade de garante, diante do fato administrativo de cunho omitente:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. MORTE DE DETENTO NAS DEPENDÊNCIAS DE PRESÍDIO. NEXO CAUSAL E REVISÃO DO QUANTUM FIXADO A TÍTULO DE DANOS MORAIS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE REVOLVIMENTO FÁTICO PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. DANOS MATERIAIS. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. PENSÃO. AUSÊNCIA DE COMANDO NORMATIVO. SÚMULA 284/STF. 1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a responsabilidade civil do ente público é objetiva, no que se refere à morte de detento sob custódia do Estado. 2. O Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fático-probatórias da causa, concluiu que restou caracterizado e configurado o nexo de causalidade entre o dano e o dever do Estado. Rever tal entendimento requer indispensável reapreciação do conjunto probatório existente no processo, o que é vedado por óbice da Súmula 7/STJ. (...) (AgRg no AREsp nº 729565 / PE. 1ª Turma. Rel. Min. Benedito Gonçalves, publicado no DJe 29/09/2015).

Expendido o histórico evolutivo da responsabilidade estatal, bem como, o contextualizando à questão carcerária brasileira a partir de doutrinas e entendimentos jurisprudenciais, passemos à próxima etapa, a qual adentra no cerne deste estudo que visa elucidar a respeito da elevação desta carga de responsabilidade imputada ao Poder Público.

## 5. Da majoração da responsabilidade objetiva do Estado

Ao vir a somar com o exposto, pode-se propor como sendo salutar à expansão de investimentos no sistema penitenciário, tão visivelmente cogente diante da crise, a busca por formas de asseverar a responsabilidade objetiva do Estado, no tocante ao seu dever de zelar pela integridade do detento, ou seja; que além de indenizações pagas a este ou aos seus familiares (no caso da morte do custodiado dentro contexto da custódia estatal), bem como de

---

<sup>24</sup> Ibid. p. 301.

pensões por morte, o poder público também responderia por sua culpa *in vigilando* – decorrente da falta de fiscalização daquele que tem por obrigação vigiar, cabendo assim ao Estado indenizar em razão de tal conduta omissiva – de modo a ser submetido a adimplir multas de valores significativos, na medida da gravidade do evento gerador (lesões, óbito do detento, etc.), destinadas como aporte de recursos ao Fundo Penitenciário Nacional para fins afetados à melhoria da estruturação do sistema prisional, seja para aumentar o contingente de servidores, para construção de presídios, para modernização destes, entre outras iniciativas com vistas a assegurar os direitos humanos do encarcerado.

A destacada majoração de responsabilidade estatal viria como um passo evolutivo considerável, a partir de louváveis, mas ainda insuficientes medidas, decisões ou posicionamentos jurisprudenciais tocantes ao tema.

Assim, antes de tratar deste patamar de evolução a ser galgado, coerente é salientar a subida de um degrau na busca pelo referido asseveramento da responsabilidade estatal, diante da grave crise carcerária enfrentada pelo país, a qual revela-se como uma problemática geradora de significativa repercussão geral, o que levou seu debate à sessão plenária realizada no dia 16 de fevereiro de 2017, para julgamento do Recurso Extraordinário nº 580.252/MS perante o Supremo Tribunal Federal.

O respectivo acórdão conheceu e deu provimento ao mencionado recurso, posicionando-se pelo cabimento de indenização por danos materiais e morais devidos ao detento do sistema prisional na hipótese de falhas omissivas do Estado quanto ao seu dever de custódia e resguardo da integridade do apenado.

Segue o trecho de *decisum*:

Decisão: O Tribunal, apreciando o tema 365 da repercussão geral, conheceu do recurso extraordinário e deu-lhe provimento, nos termos do voto do Relator, para restabelecer o juízo condenatório nos termos e limites do acórdão proferido no julgamento da apelação, vencidos os Ministros Roberto Barroso, Luiz Fux e Celso de Mello, que, ao darem provimento ao recurso, adotaram a remição de pena como forma de indenização. Em seguida, o Tribunal fixou a seguinte tese: “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”. Redigirá o acórdão o Ministro Gilmar Mendes (art. 38, IV, “b”, do RISTF). Ausente o Ministro Ricardo Lewandowski, participando da “Reunião de preparação para o Seminário de Verão de 2017”, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal. Presidiu o julgamento

Não obstante a seriedade merecida e dada ao tema levado à discussão no plenário do STF por meio do Recurso Extraordinário nº 580.252/MS, cujo julgamento trouxe escorreita compreensão do surgimento da responsabilidade estatal, quando este falha ou se omite do dever de custódia e proteção do encarcerado; ainda se mostra ínfimo e afrontoso à dignidade do ser humano (pois o detento ainda se adjectiva como tal) o valor arbitrado para reparação dos danos, que, *in casu*, foi de apenas R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e direcionado a um presidiário de Corumbá/MS, atualmente em liberdade condicional, que viveu por vinte anos o drama da superlotação e das condições desumanas de encarceramento, oriundo da eiva estatal em seu dever de custódia e zelo pela integridade do apenado.

Certamente, o destacado vício estatal, acaba por vir de encontro ao que preceitua o art. 5º, inciso XLVII, alínea “e” da Carta Magna, ao ponto que, ao invés de rechaçar a crueldade no cumprimento da pena, faz o Estado, sim, promover um caráter cruel, degradante e de desleixo, piamente desvirtuado de seu dever assecuratório da integridade do encarcerado.

Nesta toada, o Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ao harmonizar-se com a inteligência do acórdão proferido pela Suprema Corte a cerca do Recurso Extraordinário nº 580.252/MS, também reforçou que a conduta omissiva do Poder Público ao negligenciar sua incumbência de custódia salutar do apenado, é hábil a ensejar a reparação dos danos morais e materiais infligidos ao detento, como observável da análise do seguinte julgado da 2ª Turma Cível do TJDF, que unanimemente negou provimento a recurso de apelação interposto pela Procuradoria do Governo do Distrito Federal em face de sentença que arbitrou indenização a título de danos morais no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a apenado que fora vítima de diversas agressões entre agosto de 1995 e julho de 2014, dentro do estabelecimento prisional no qual cumpria pena no Distrito Federal.

Diante disso, destaca-se a respectiva ementa do acórdão:

**Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AGRESSÕES FÍSICAS SOFRIDAS DENTRO DO SISTEMA PRISIONAL. GARANTIA CONSTITUCIONAL DE INCOLUMIDADE FÍSICA E MORAL DO PRESO. NEXO DE CAUSALIDADE. QUANTUM INDENIZATÓRIO.**

O Estado, nos termos da norma constitucional, tem o dever de assegurar a incolumidade dos cidadãos quando lhes restringe a liberdade em razão da cominação de pena através do jus puniendi. A Administração Pública, à luz da teoria objetiva, tem responsabilidade

pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, em face do que dispõe o art. 37, §6º, da Constituição Federal. Restando comprovado que o ente estatal não cumpriu o dever de garantir a segurança do estabelecimento prisional, comprovada está a culpa, o nexo de causalidade e o dever de indenizar. (Acórdão n.1012720, 20150111454542APC, Relator: CARMELITA BRASIL 2ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 26/04/2017, Publicado no DJE: 03/05/2017. Pág.: 258/278).

Avante ao já exposto e retomando o raciocínio apontado a cerca da necessidade de asseverar a responsabilização estatal através, não somente de pagamentos de indenizações ao apenado ou a sua família (quando do óbito deste), mas também de modo a se procurar dar sustentabilidade de financiamento ao sistema prisional em crise, é enxergada com bons olhos a estipulação de valores a se destinarem ao Fundo Penitenciário Nacional, a serem devidos pelo Poder Público nos casos em que faltar com seu dever de custódia e de proteção do presidiário, a ponto desta omissão acarretar lesões a bens jurídicos deste (a vida, a incolumidade física, a honra, etc.).

Neste sentido, coerente é introduzir o pensamento e o questionamento da Senadora Simone Tebet (PMDB/MS), em suas próprias palavras, quando da sabatina ao atual Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, realizada em 22 de fevereiro de 2017, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. Assim, traz-se o trecho pertinente da sabatina:

[...]

- Eu tenho apenas dois questionamentos: um em relação a essa violência que assola o País. A população acordou, em 2017, com uma eclosão de violência nunca antes vista no País em relação ao sistema carcerário. Duas facções criminosas dividindo poder e, com isso, exterminando e matando, num verdadeiro governo paralelo, ditando regras para a Polícia e para a sociedade brasileira.

Tendo em vista isso, neste sentido, eram muitas as questões, mas não posso deixar de tratar de uma questão que causou uma polêmica, porque aconteceu no meu Estado de Mato Grosso do Sul, fruto de uma ação da Defensoria Pública. Depois de algum tempo, o Supremo entendeu por bem indenizar um cidadão preso por latrocínio em R\$ 2 mil, em função das condições subumanas a que estava submetido no sistema carcerário. A meu ver, modesto ver, não atendeu a ninguém, nem aos direitos humanos desse cidadão, porque indenizou em R\$ 2 mil – como se R\$ 2 mil pagasse a dignidade de alguém – e nem à sociedade brasileira, que quer ver os direitos humanos da sociedade, do cidadão, da criança dentro da escola, da mãe sendo atendida na creche, do doente sendo bem recebido num hospital. Então, diante dessa situação, já que falamos tanto de ativismo do Judiciário e temos uma ADPF, possivelmente um julgado, a ser definida se o Supremo vai impor ao Poder Executivo um plano nacional penitenciário e tudo mais,

eu perguntaria se, nos moldes da questão ambiental, não seria o caso de o Estado ser responsabilizado, sim, pelo sistema carcerário de superlotação, maus tratos, direitos humanos, mas, não no sentido de indenizar esta vítima apenas, se recolher para o Fundo Penitenciário Nacional uma devida monta significativa por omissão, por ter sob sua guarda e não ter protegido o indivíduo, para que esse Fundo, sem contingenciamento, possa fazer o dever de casa, ou seja, construir presídios, reformar presídios, ampliar celas. Com isso, nós resolveríamos o problema e não enxugaríamos o gelo. [...].<sup>25</sup>

Com efeito, salutar na tentativa de iniciar a reverter o cenário profundo da crise do sistema penitenciário, seria a proposição de um projeto de lei que acresça ao art. 2º da Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994, instituidora do Funpen, uma nova fonte de recursos financeiros a este fundo, ou seja, um décimo primeiro inciso, como no seguinte molde – *“Verbas oriundas de valores arbitrados em decisão judicial transitada em julgado que reconhecer o dever estatal de reparar por danos materiais e/ou morais as sequelas infligidas ao detento resultantes de ato comissivo ou omissivo contrários à incumbência de custódia e proteção daquele pelo Poder Público ou pelo parceiro/concessionário, proporcionalmente calculados com base no grau do dano efetivamente sofrido pelo preso, com base no Anexo desta legislação”*.

Assim, vindo a somar ao questionamento de significativa coerência trazido à luz pela Senadora Simone Tebet, relevante seria estipular fatores de multiplicação a serem positivados em lei, de acordo com a gravidade *in concreto* do flagelo assacado ao detento, considerando aplicar à monta estipulada para indenizar o administrado, fatores multiplicativos elevados para se atingir o *quantum* a ser recolhido ao Funpen, a exemplo, em hipóteses de atos comissivos ou omissivos estatais que resultem no óbito do custodiado ou em lesões físicas classificadas pela alta gravidade (perda de função motora ou sensorial de órgãos e/ou de membros, deformidade permanente, entre diversas outras); tal como, de forma análoga, são estipulados fatores multiplicativos no bojo do Código de Trânsito Brasileiro, dependendo da gravidade atribuída a determinada infração de trânsito.

Desta forma, pode-se indicar a título de exemplo, a infração de trânsito tipificada no art. 165 do CTB - dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência - a qual, pelo seu nível potencial de gravidade elevado, de

---

<sup>25</sup> JOTA. Redação Jota. Leia a íntegra da sabatina de Alexandre de Moraes ao STF. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/leia-a-integra-da-sabatina-de-alexandre-de-moraes-ao-stf-22022017>>. Acesso em 20 dez. 2017.

classificação “gravíssima”, impõe ao infrator o pagamento de multa, com fator multiplicador de 10 vezes, o máximo entre os fatores multiplicadores tipificados no diploma legal, entre outras penalidades. Não por acaso, o emprego deste fator décuplo para esta infração gravíssima destoa-se da utilização de fatores multiplicativos menores para outras infrações também gravíssimas contidas no CTB, tal distinção visa tentar inibir o cometimento da infração de fator multiplicativo mais elevado, primordialmente já apontando a quem vislumbre praticá-la o ônus financeiro diferenciado e bastante majorado (10 x valor da multa) que terá de arcar.

A almejada inibição de infrações a partir da positivação de fatores multiplicadores a incidirem sobre multas ou até mesmo sobre verbas de natureza indenizatória também se torna viável a se buscar no contexto do sistema prisional brasileiro, na medida em que o Judiciário, ao tutelar reconhecendo de modo irrecorrível - mesmo com o emprego do reexame de ofício (se cabível a depender do valor da condenação) - a responsabilidade objetiva do Poder Público, além de constranger este à reparação do dano diretamente ao custodiado vítima da falha estatal em salvaguardá-lo (ou a sua família, em caso de óbito), também o torne compelido a destinar recursos financeiros ao Funpen a serem calculados com base no valor da respectiva indenização “vezes” o fator multiplicativo constante em anexo de legislação vindoura que reforme a LC nº 79/1994.

Deste modo, exemplifica-se, no caso de dano de gravidade severa ao custodiado do sistema prisional advindo da falha estatal na proteção de sua incolumidade que venha a lhe resultar a morte ou lesão física de alta gravidade (como perda de um membro), a aplicação de um fator multiplicador na casa do cêntuplo, incidente sobre o valor da indenização ao encarcerado, para fins de cálculo do *quantum* caberá ser aportado pelo Poder Público ao Funpen; sendo que em hipótese de lesão à moral ou lesões físicas menos severas (que não acarretem a perda de função motora ou sensorial de órgãos e/ou de membros ou deformidade permanente) sejam aplicados fatores multiplicadores que podem partir do peso 1 (uma “vez”) para casos de danos de pequena gravidade, como em razão, a exemplo, de dano unicamente moral, indo atingir o décuplo do valor da reparação ao custodiado, como em hipótese de fratura não permanente de um de seus membros motores inferior ou superior.

De fato, majorar o grau de responsabilidade do Estado em decorrência do contumaz e frequente descumprimento do seu dever de custódia do encarcerado, de modo a onerá-lo a arcar com recursos financeiros que se revertam em favor do incremento de investimentos

direcionados ao sistema carcerário, se configura como uma alternativa factível a médio e longo prazo, na tentativa de “colocar ordem na casa”, diante da crise atual.

A majoração proposta viria a agregar valor social à missão do sistema prisional, ao passo que se adequaria teleologicamente aos anseios constantes do art. 1º, caput da LC nº 79/1994, recentemente alterado pela Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017:

Art.1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), a ser gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional.

A propósito, sua relevância reformadora é destacável, posto que a recente norma jurídica vem, por meio do seu art. 3º-A e incisos, aligeirar a transferência de recursos advindos do Fundo Penitenciários Nacional aos demais entes federativos, de modo que a União fica adstrita a realizar repasses aos fundos dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, consubstanciados como de transferência compulsória e sem depender da celebração de convênios ou instrumentos similares, nos seguintes limites: até 75% da dotação orçamentária até 31 de dezembro de 2017; em 2018, até 45%; em 2019, até 25% e, nos exercícios seguintes, 40%; sendo que, conforme estipulado pelo seu §7ª, a fatia destinada aos fundos penitenciários estaduais e do DF, será o equivalente a 90% dos recursos, dos quais 30% serão distribuídos na proporcionalidade aplicada pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE); 30% distribuído de acordo com a população carcerária da UF; e 30% de modo igualitário. Já em relação aos fundos municipais, caberá o direcionamento de 10% aos municípios onde se situem estabelecimentos penais, distribuídos de maneira igualitária.

Isto posto, verifica-se a preocupação da reforma de 2017 do Funpen em delimitar e aclarar a responsabilidade financeira da União no tocante aos repasses deste fundo para os demais entes federativos, estes que custodiam a imensa maioria do contingente populacional de detentos, a despeito de serem os que mais carecem de recursos estruturais, financeiros e humanos para suas operações.

Todavia, passou a haver, de forma acertada pelo legislador, a previsão do cumprimento de diversos requisitos condicionantes por parte dos entes federativos que almejem se candidatar como destinatários aos mencionados repasses financeiros desvinculados de convênios, o que

acarreta em responsabilidade de gestão dos recursos transferidos, conforme dispõem o § 3º e o § 4º do supramencionado artigo 3º-A, os quais seguem:

Art. 3º-A A União deverá repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do Funpen: [...]

[...]§ 3º O repasse previsto no *caput* deste artigo fica condicionado, em cada ente federativo, à:

I - existência de fundo penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e de fundo específico, no caso dos Municípios;

II - existência de órgão ou de entidade específica responsável pela gestão do fundo de que trata o inciso I deste parágrafo;

III - apresentação de planos associados aos programas a que se refere o § 2º deste artigo, dos quais constarão a contrapartida do ente federativo, segundo critérios e condições definidos, quando exigidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública;

IV - habilitação do ente federativo nos programas instituídos;

V - aprovação de relatório anual de gestão, o qual conterá dados sobre a quantidade de presos, com classificação por sexo, etnia, faixa etária, escolaridade, exercício de atividade de trabalho, estabelecimento penal, motivo, regime e duração da prisão, entre outros a serem definidos em regulamento; e

VI - existência de conselhos estadual ou distrital penitenciários, de segurança pública, ou congênere, para apoio ao controle e à fiscalização da aplicação dos recursos do fundo de que trata o inciso I deste parágrafo, no caso dos Estados e do Distrito Federal.

§ 4º A não utilização dos recursos transferidos, nos prazos definidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, obrigará o ente federativo à devolução do saldo remanescente devidamente atualizado.

Outro progresso importante trazido pela Lei nº 13.500/2017 no tocante a atribuir mais responsabilidades ao Poder Público quanto ao investimento e ao custeio do sistema penitenciário se caracteriza pela vedação de contingenciamento de recursos ao Funpen, o que obriga o Estado a executar a totalidade das despesas previstas nas programações orçamentárias - antes havia a possibilidade de adiamento ou a até mesmo execução parcial dos repasses ao Funpen, caso isto fosse necessário para atingir o superávit primário, conforme o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000; entretanto, a partir da reforma de 2017 da LC nº 79/94, tornou-se defeso o mencionado contingenciamento de recursos, conforme estabelece o

§6º do art. 3º deste diploma legal; ressaltando-se que ao menos 30% dos recursos do Funpen ficam afetados à construção, à reforma, à ampliação e ao aprimoramento de estabelecimentos penais, de acordo com o previsto no § 5º do mesmo dispositivo legal.

De fato, a proposição da majoração da responsabilidade objetiva do Estado aludida neste estudo, quando este se omite ou falha no dever de proteção à incolumidade do custodiado, em muito se coaduna à proibição de contingenciamento de recursos ao Funpen, tomando por vista que ambas as medidas são viáveis na busca por uma maior sustentabilidade financeira do sistema penitenciário nacional a médio e a longo prazo, de maneira a inibir que o déficit de recursos prossiga sendo um fator limitante à implementação de políticas públicas para o aprimoramento do sistema.

## **6. Outras medidas alternativas**

Frise-se oportunamente que a majoração da responsabilidade objetiva estatal no âmbito da administração carcerária se trata apenas de uma alternativa, uma proposta de mudança, porém de imperativa e urgente análise dentro do contexto precário atual.

Diante do exposto, vale observar a necessidade de uma aplicação sistêmica desta alternativa junto a outras também já apresentadas neste estudo (advindas da reforma de 2017 do Funpen) e também a outras medidas já implementadas, como são os casos das audiências de custódia e das parcerias público-privadas na gestão penitenciária.

A primeira medida, a audiência de custódia, regulamentada pela Resolução CNJ nº 213/15, torna a convalidação da prisão em flagrante em preventiva como uma exceção, cabendo ao magistrado a respectiva decisão em audiência a se realizar em até 24 horas da prisão, procedimento que de forma mais célere permite a soltura de presos por liberdade provisória com ou sem fiança (art. 310, III, CPP), por relaxamento de prisão ilegal (art. 310, I, CPP), ou cuja situação não se enquadre em um dos pressupostos do art. 312 do CPP ou que embora se enquadrem, se submetam a medidas cautelares diversas da prisão previstas no art. 319 do CPP, nas hipóteses em que o juiz entender que as mesmas sejam suficientes e adequadas.

Tal celeridade da decisão que proporcione a soltura através da audiência de custódia converge para a busca da diminuição do inchaço no contingente de presos provisórios que superlotam os presídios, o que, em tese, reduz o contingente de detentos sob a custódia do Poder Público que eventualmente possam ter seu direito de proteção à integridade

negligenciado pelo Estado, fato o qual inibiria a possibilidade de responsabilização para fins de reparação de danos e, em decorrência, também para fins de constrangimento do Estado com vistas a arcar com recursos financeiros ao Funpen, conforme abordou este estudo sobre a majoração da responsabilidade objetiva estatal.

A seu turno, o instituto da parceria-público privada surgiu com o advento da Lei 11.079/2004, e trata-se de contrato administrativo de concessão diferenciado da categoria comum de contrato de concessão de serviços públicos prevista na Lei nº 8.987/95. Assim, dentro do contexto da gestão penitenciária, ao citarmos o exemplo da modalidade administrativa da PPP, a iniciativa privada, após procedimento licitatório, entra com o investimento e passa a ser remunerada de acordo com o nível de eficácia e excelência que consegue alcançar, ao atender critérios condicionantes adotados no respectivo contrato, os quais vão, desde o percentual de presos que trabalham e/ou estudam, até critérios que verificam o nível de cumprimento de obrigações, como a ausência de fugas e de rebeliões. Tem isto em mente, a partir de uma prestação de serviços precária, caracterizada pelo descumprimento de critérios condicionantes, a empresa arcaria com revezes, que poderiam ir desde a diminuição até a não percepção da remuneração previamente estabelecida, podendo chegar a sanções que configurem em rescisão contratual unilateral por justa causa, decorrente de prestação deficiente do serviço de gestão carcerária.

É a partir desta eventual deficiência, ensejadora de dano à incolumidade do custodiado, que o parceiro/concessionário se tornaria objetivamente responsável pela reparação, sendo que, à luz da teoria do asseveramento de tal responsabilidade, este também seria quem, *a priori*, arcaria com os decorrentes repasses de recursos de ao Fundo Penitenciário Nacional, assim ficando o Poder Público subsidiariamente responsável pelos repasses.

## Considerações finais

Por fim e com vistas a todo o exposto, se a majoração da responsabilidade objetiva do Estado e as demais alternativas abordadas configurar-se-ão como soluções ao quadro crítico do sistema prisional brasileiro, bem pertinente é afirmar ser pré-matura quaisquer tentativas de corroboração de sucesso definitivo. Provavelmente décadas ainda se transcorram, e muitas reformas sejam discutidas ou perpetradas; tanto no âmbito da modificação da legislação penal, seja regulamentando dispositivos que abram margem a excessivo subjetivismo por ocasião de sua interpretação, ou até mesmo descriminalizando determinadas condutas típicas,

como em nível de adoção de novas políticas públicas voltadas à ressocialização, ou até mesmo, na perspectiva de reformulação administrativa do sistema prisional; antes de se encontrar e consolidar soluções capazes de elevar as operações do sistema carcerário nacional a um grau minimamente satisfatório de eficiência e eficácia, em termos de ressocialização do detento. Entretanto, vital e louvável se demonstram os esforços pela busca destas alternativas, muitas oriundas da reforma recente do Funpen a partir do advento da Lei Ordinária nº 13.500/2017, outras, ainda no plano teórico como é o caso do presente estudo sobre da majoração da responsabilidade objetiva do Estado no âmbito carcerário, a qual humildemente poderia vir a colaborar para a completude da destacada reforma.

## Referências

BARROS, Carmem Sílvia de Moraes. **Direitos do preso**. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Direitos+do+preso>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Resolução nº 213 de 15 de dez. de 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3059>>. Acesso em: 04 set. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de out. de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 13 maio 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 03 de out. de 1941**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689Compilado.htm)>. Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 79, de 07 de jan. de 1994**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp79.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp79.htm)>. Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de jul. de 1984**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm)>. Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fev. de 1995**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm)>. Acesso em: 02 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de set. de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de jan. de 2002**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 11 de dez. de 2004.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em 24 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.500, de 26 de out. de 2017.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13500.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13500.htm)>. Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN Atualização - Junho de 2016 / organização, Thandara Santos ; colaboração, Marlene Inês da Rosa, [et al.].** Brasília, 2017. Disponível em: <[http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AREsp nº 729.565 / PE.** 1ª Turma. Rel. Min. Benedito Gonçalves, publicado no DJe de 29/09/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 38.666-7/SP.** 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, publicado no DJ de 8/11/93.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 580.252/MS.** Anderson Nunes da Silva e Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJE nº 204, 08 set. 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão nº 1012720 (Apelação nº 20150111454542APC).** Osiel Farias de Carvalho e Distrito Federal. Relatora: Desembargadora Carmelita Brasil. Publicado no DJE às fls. 258/278, 03 mai. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014 – São Paulo : Atlas, 2015.

COSTA, Elisson Pereira da. **Direito Administrativo II: Organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração.** (Coleção saberes do direito; 32). – São Paulo: Saraiva, 2012.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão.** 20ª Ed. traduzida por Raquel Ramalheite. Petrópolis: Vozes, 1987.

GRECO, Rogério. **Direito humanos, sistema prisional e alternativas à privação de liberdade.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

JOTA. Redação Jota. **Leia a íntegra da sabatina de Alexandre de Moraes ao STF.** Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/leia-a-integra-da-sabatina-de-alexandre-de-moraes-ao-stf-22022017>>. Acesso em 20 dez. 2017.

LIFSITCH, Andrezza; HENRIQUES, Camila; ALVES, Jamile. **Conheça interior de presídio onde ocorre massacre com 56 mortes.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2017/01/conheca-interior-de-presidio-onde-ocorreu-massacre-com-56-mortes.html>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial.** 16 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos,** 1948.

PAZ, Viviane Candeia. **A reparação de danos por produtos defeituosos no microssistema jurídico consumerista brasileiro.** Revista Justiça do Direito, v. 24, n. 1. Passo Fundo, 2010, p. 154. Disponível em <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/2150/1390>>. Acesso em 16 mar. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 9. Ed. São Paulo: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 33<sup>a</sup>. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência, tomo II.** 9<sup>a</sup> ed. rev. atual. e reformulada com Comentários ao Código Civil. São Paulo: Editora RT, 2013.

TERRA. **Vídeos revelam suposto canibalismo em presídio de Alcaçuz.** Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/policia/videos-revelam-suposto-canibalismo-em-presidio-de-alcacuz-governo-investiga,a6195dfc25912ddca940bc2cba3d2139veal7bzo.html>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

Artigo submetido à *Virtù: Direito e Humanismo*, recebido em 21 de fevereiro de 2018. Aprovado em 12 de outubro de 2018. A construção argumentativa, a adequada utilização do referencial bibliográfico, as opiniões e as conclusões são de responsabilidade do autor.

Edição publicada em 15 de outubro de 2018.