

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE OU LESÃO DE DETENTOS: ANÁLISE DA OMISSÃO ESTATAL NA GARANTIA DA INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Carlos Eduardo Lima da Luz¹

Ricardo César Ferreira Duarte Junior²

RESUMO

O presente artigo analisa a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de morte ou lesão de detentos no sistema prisional brasileiro, sob a ótica da Constituição Federal de 1988 e da jurisprudência dos tribunais superiores. O problema de pesquisa centra-se na identificação dos critérios jurídicos adotados para a responsabilização estatal diante da omissão na garantia da integridade física e moral dos custodiados. Utilizou-se o método dedutivo, com abordagem descritiva e explicativa, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, analisando a evolução histórica do instituto e o reconhecimento do "Estado de Coisas Inconstitucional" (ADPF 347). O estudo demonstra a superação da teoria da culpa administrativa (subjetiva) nos casos de custódia, em razão da relação de sujeição especial entre o Estado e o detento, que impõe ao Poder Público o dever específico de proteção. Conclui-se, com base na tese de repercussão geral do STF (RE 841.526), que a responsabilidade civil do Estado por morte ou lesão de detentos é objetiva na modalidade de risco administrativo, configurada pelo descumprimento do dever específico de agir, admitindo-se excludentes de responsabilidade rompendo o nexo causal. Ademais, reconhece-se o dever de indenização por danos morais decorrentes de condições degradantes de encarceramento.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do estado. Sistema prisional. Omissão específica. Dignidade da pessoa humana. Jurisprudência.

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte; 2022a030619@a.unirn.edu.br

² Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte ricardocfdj@gmail.com

**THE STATE'S CIVIL LIABILITY FOR THE DEATH OR INJURY OF INMATES: AN
ANALYSIS OF STATE OMISSION IN ENSURING PHYSICAL AND MORAL
INTEGRITY IN THE BRAZILIAN PRISON SYSTEM ABSTRACT**

This article analyzes the civil liability of the State for damages resulting from the death or injury of detainees in the Brazilian prison system, from the perspective of the Federal Constitution of 1988 and the jurisprudence of the superior courts. The research problem focuses on identifying the legal criteria adopted for state accountability regarding the omission in guaranteeing the physical and moral integrity of those in custody. The deductive method was used, with a descriptive and explanatory approach, through bibliographic and documentary research, analyzing the historical evolution of the institute and the recognition of the "Unconstitutional State of Affairs" (ADPF 347). The study demonstrates the overcoming of the administrative fault theory (subjective) in custody cases, due to the special subjection relationship between the State and the detainee, which imposes on the Public Power a specific duty of protection. It is concluded, based on the STF general repercussion thesis (RE 841.526), that the State's civil liability for the death or injury of detainees is objective under the administrative risk modality, configured by the failure to comply with the specific duty to act, admitting liability exclusions only when the causal link is broken. Furthermore, the duty to indemnify for moral damages resulting from degrading incarceration conditions is recognized.

Keywords: State Civil Liability. Prison System. Specific Omission. Dignity of the Human Person. Jurisprudence.

1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil do Estado é um dos temas mais abrangentes do Direito Constitucional e Administrativo contemporâneo. Trata-se de conceito jurídico fundamental, que se destina a limitar a impunidade e frear eventuais abusos e omissões por parte do poder público, especialmente quando tais condutas geram danos a particulares, alheios ao poder estatal. Por se tratar de matéria tão essencial ao estudo do Direito, ao longo do tempo foram desenvolvidas diversas correntes e teorias

doutrinárias, com o fito de delimitar os contornos dessa responsabilidade.

Tendo em vista que a custódia no sistema prisional brasileiro é de responsabilidade exclusiva do Estado, revela-se evidente a possibilidade de sua responsabilização civil nas hipóteses em que se configure a omissão na garantia dos direitos fundamentais das pessoas que se encontram sob sua tutela. Diante disso, o dever estatal de proteção torna-se ainda mais evidente, visto que os indivíduos custodiados, muitas vezes, estão em situação de acentuada vulnerabilidade. Assim, a omissão estatal diante de condições que violem a integridade física e moral do preso pode configurar ilícito apto a ensejar a responsabilização do ente público competente.

As condições que violam a integridade física e moral do preso são inúmeras e constituem *numerus apertus*, ou seja, não possuem um rol taxativo na Constituição Federal de 1988, na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) ou em qualquer outro diploma normativo. Entre os exemplos mais recorrentes de violações no sistema prisional, destacam-se as lesões físicas causadas por policiais penais ou por outros internos, abusos sexuais praticados dentro das unidades, homicídios, ausência de atendimento médico adequado, falta de condições mínimas de higiene e fornecimento de alimentos impróprios para o consumo. Tais condutas, ou omissões, demonstram o descumprimento de normas constitucionais e infraconstitucionais, violando o dever de proteção estatal e colocando a pessoa presa em condição inferior à mínima exigida pelo respeito à dignidade humana.

Os limites da aplicação, pelo Poder Judiciário, da responsabilidade civil do Estado no contexto do sistema prisional constituem tema imprescindível ao estudo deste campo. É a partir dessa análise que se verifica não apenas o grau de efetividade dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, mas também a real disposição do Judiciário em impor ao Estado os ônus decorrentes de sua omissão ou ação danosa. Observa-se que, embora o ordenamento jurídico preveja a responsabilização objetiva do Estado, especialmente quando se trata de custodiados sob sua guarda direta, a jurisprudência, por vezes, adota critérios restritivos, relativizando o dever de indenizar em razão de obstáculos probatórios, argumentos orçamentários ou mesmo em nome da segurança pública.

Nesse contexto, surge a indagação central que norteia a presente pesquisa: Quais são os critérios e fundamentos jurídicos adotados pelos tribunais brasileiros na aplicação da responsabilidade civil do Estado por atos e omissões ocorridos no sistema

prisional?

Trata-se, portanto, de uma análise não apenas técnica, mas voltada às consequências práticas na tutela dos direitos humanos.

A abordagem metodológica é descritiva e explicativa, visando à compreensão crítica dos fundamentos jurídicos que embasam a responsabilização civil do Estado. O método de abordagem utilizado será o dedutivo, partindo-se da análise das normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à matéria, bem como dos princípios fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e o dever estatal de proteção.

Os procedimentos metodológicos envolveram pesquisa bibliográfica, com o estudo de obras doutrinárias, e pesquisa documental, com o exame da Constituição Federal, da Lei de Execução Penal, de relatórios técnicos (como os do CNJ e do MNPCT), bem como de decisões judiciais proferidas pelos tribunais superiores, em especial o STF e o STJ. A pesquisa jurisprudencial é fundamental para identificar os critérios utilizados pelo Poder Judiciário na aplicação ou negação da responsabilidade estatal em casos concretos.

Por fim, o trabalho estrutura-se em quatro capítulos, além desta introdução e das conclusões. O capítulo inicial aborda a evolução histórica da responsabilidade civil do Estado, tanto no direito brasileiro quanto no comparado. O segundo capítulo trata da proteção constitucional à pessoa presa. O terceiro capítulo aborda a realidade do sistema penitenciário, com enfoque na tese do "Estado de Coisas Inconstitucional" fixada na ADPF nº 347 pelo STF. O quarto capítulo analisa como a omissão estatal repercute na responsabilidade civil, focando na omissão específica do dever de agir. As conclusões, por fim, apresentam a resposta à problemática, demonstrando a estrutura da responsabilidade civil em face das lesões físicas, morais e morte de detentos.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil do Estado é um tema que historicamente nem sempre foi abordado em textos fundadores das nações. Por essa razão, o seu estudo aprofundado exige a análise da sua evolução histórica, tanto no direito comparado quanto no ordenamento jurídico brasileiro. Isso se justifica uma vez que o regime atual, consagrado na Constituição Federal de 1988, é fruto da importação teórica de um modelo já consagrado em constituições estrangeiras que, por sua vez, surgiu de um

arrastado processo de transformações práticas.

2.1 BREVE PANORAMA DO SURGIMENTO DA RESPONSABILIDADE ESTATAL NO DIREITO COMPARADO

Inicialmente, a análise recai sobre os primórdios da formação do Estado moderno: o absolutismo. Nesse modelo, que perdurou até ser confrontado pela Revolução Francesa de 1789, vigorava a concepção de irresponsabilidade absoluta do Estado soberano. Assim, o Estado não era responsabilizado por qualquer dano que seus atos, comissivos ou omissivos, pudessem causar a terceiros.

Essa doutrina manifestou-se em máximas jurídicas por toda a Europa. Na Inglaterra, a ideia foi consolidada na frase '*the king can do no wrong*' (o rei não erra), que imunizava o monarca por seus atos. De forma análoga, na França, a máxima '*le roi ne peut mal faire*' (o rei não pode fazer o mal) deu origem ao conceito de '*sovereign immunity*' (imunidade soberana), segundo o qual os danos causados pelo Estado ou seus agentes deveriam ser integralmente suportados pelos particulares.

Sobre a íntima relação entre o absolutismo e a irresponsabilidade estatal, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que:

A teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos Estados absolutos e repousava fundamentalmente na ideia de soberania: o Estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo, por isso, agir contra ele; daí os princípios de que o rei não pode errar (*the king can do no wrong*; *le roi ne peut mal faire*) e o de que “aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei” (*quod principi placuit habet legis vigorem*). Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania (PIETRO, Maria Sylvia Zanella DI, 2025. p.740).

A concepção de irresponsabilidade estatal começou a ser gradativamente questionada com o surgimento do Estado moderno e, sobretudo, com a ascensão do pensamento iluminista. A Revolução Francesa de 1789 representou uma ruptura significativa com o absolutismo, inaugurando uma nova ordem jurídica em que se reconhecia que o Estado, ao mesmo tempo em que detinha prerrogativas, deveria também se submeter a limites jurídicos.

Nesse período, o Conselho de Estado francês exerceu papel fundamental ao desenvolver a chamada teoria da '*faute du service*' (falta do serviço), segundo a qual a

Administração Pública poderia ser responsabilizada quando o serviço público não funcionasse, funcionasse tardiamente ou de forma defeituosa. Essa construção representou uma mitigação da doutrina da irresponsabilidade, uma vez que, ainda que de forma restrita, admitia-se a reparação de danos causados pela atividade estatal.

Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a responsabilidade do Estado nesse momento histórico era de natureza subjetiva, já que “o serviço público não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal. Em qualquer dessas três hipóteses, ocorre a culpa (*faute*) do serviço ou acidente administrativo, incidindo a responsabilidade do Estado independentemente de qualquer apreciação da culpa do funcionário.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2025, p. 742).

Essa transformação não ocorreu de forma uniforme no direito comparado. Na Inglaterra, por exemplo, a doutrina da ‘*Crown immunity*’ permaneceu vigorando até meados do século XX, sendo apenas flexibilizada com a edição do ‘*Crown Proceedings Act*’ de 1947, que passou a admitir a responsabilização estatal em determinadas hipóteses.

2.2 O PANORAMA HISTÓRICO DA (IR)RESPONSABILIDADE DO ESTADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No Brasil, o modelo de irresponsabilidade estatal, herdado dos regimes absolutistas, encontrou expressa positivação na Constituição outorgada de 1824. O seu artigo 99 era categórico ao dispor que: “a pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma”. Tal dispositivo é um reflexo direto da máxima inglesa ‘*the king can do no wrong*’, e a sua fundamentação teológica, que via o monarca como um representante divino, é evidenciada pelos próprios adjetivos utilizados pelo constituinte do primeiro império: “inviolável” e “sagrada”.

A transição para o modelo republicano, em 1889, não representou uma ruptura imediata com a corrente da irresponsabilidade estatal. A Carta Magna de 1891, primeira da República, seguiu os moldes de sua antecessora e, novamente, não previu dispositivo expresso acerca da responsabilidade civil do Estado. Ao revés, a citada Constituição deslocou o foco da responsabilidade exclusivamente ao agente público causador do dano gerado por abusos ou omissões no exercício de sua função, como dispunha seu artigo 82: “Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos

abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos [...]”. Esse silêncio acerca da responsabilidade do ente público, somada com o destaque dado à culpa do funcionário público, evidencia a forte resistência em abandonar por completo a ideia de imunidade do poder soberano.

O primeiro avanço significativo na responsabilização do Estado brasileiro ocorreu com a Constituição de 1934, promulgada na virada do século XIX para o século XX. Rompendo com o silêncio das Cartas anteriores, seu artigo 171 inaugura a teoria da responsabilidade solidária entre o agente público e o Poder Público. O dispositivo estabelecia que: “Os funcionarios publicos são responsaveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, por quaesquer prejuizos decorrentes de negligencia, omissão ou abuso no exercicio dos seus cargos.”

Embora a responsabilidade do funcionário ainda fosse um elemento central, a inclusão da solidariedade com o Estado foi um passo vanguardista. Pela primeira vez, o particular lesado podia acionar diretamente o ente estatal para obter a sua reparação, uma mudança paradigmática no direito brasileiro.

A Constituição de 1946 representou um marco na evolução normativa brasileira, ao introduzir previsão expressa de responsabilidade civil do Estado. Pela primeira vez, o ordenamento jurídico pátrio consagrou expressamente a responsabilidade objetiva do Estado, superando a fase da responsabilidade solidária baseada na culpa do serviço.

O modelo da responsabilidade objetiva foi mantido e aprimorado nas Constituições subsequentes, incluindo as promulgadas na época do regime militar (1968-1981), até alcançar sua plena consagração na Constituição Federal de 1988, cujo artigo 37, §6º, dispõe: “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.”.

O dispositivo consagra o regime da responsabilidade objetiva do Estado sob a teoria do risco administrativo. Por essa teoria, a obrigação de indenizar prescinde da comprovação de dolo ou culpa do agente público, sendo suficiente a demonstração do dano e do nexo de causalidade entre a conduta estatal e o prejuízo sofrido pelo terceiro.

Não obstante a regra constitucional estampada no artigo 37, §6º, a

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem feito distinções relevantes entre atos comissivos e omissivos do Estado.

Para os atos comissivos (uma ação positiva estatal), aplica-se plenamente a regra da responsabilidade objetiva. Contudo, para os atos omissivos, a jurisprudência majoritária entende que a responsabilidade do Estado passa a ser subjetiva. Nesses casos, exige-se a comprovação da chamada culpa administrativa (ou falta do serviço), que se caracteriza pela falha do Estado em cumprir um dever legal específico de agir, especialmente quando se trata de violação de deveres específicos de proteção.

A análise da responsabilidade estatal pela morte de detentos, tema central deste trabalho, é um exemplo cristalino da aplicação da responsabilidade por omissão. O fundamento jurisprudencial para essa discussão repousa na tese de repercussão geral firmada pelo STF Recurso Extraordinário nº 841.526, que estabeleceu: “[..] 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”.

2.3 A TEORIA DA *FAUTE DU SERVICE* E SUA INFLUÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988 consagrou, como regra, a responsabilidade objetiva do Estado por atos comissivos. Contudo, o tratamento das omissões estatais exigiu uma construção doutrinária e jurisprudencial específica.

Para esses casos, prevalece no direito brasileiro o entendimento de que a responsabilidade do Estado é subjetiva, fundamentada na teoria da culpa do serviço, herdeira da *faute du service* francesa. Isso significa que é preciso comprovar a "falta do serviço", ou seja, demonstrar que a Administração Pública tinha o dever jurídico de agir e que sua omissão culposa causou dano ao particular.

A teoria da *faute du service* é central para a análise de omissões estatais, especialmente em casos como a falha do Estado em garantir a segurança de detentos sob sua custódia.

Nesses casos, a responsabilidade não é automática; cabe aos lesados o ônus de comprovar a "falha do serviço".

É crucial notar que se trata da culpa do serviço em si, uma culpa anônima da organização estatal, e não da necessidade de identificar e provar a culpa individual de

um agente específico. Portanto, consolida-se o entendimento de que, para as omissões, a responsabilidade é subjetiva, recaindo sobre a falha comprovada do Estado em seu dever de agir para prevenir o dano.

Contudo, a teoria da responsabilidade subjetiva por omissão não se aplica de forma universal. A jurisprudência mais recente tem feito uma distinção fundamental entre omissões genéricas e específicas.

Nos casos de omissão específica, ou seja, quando o Estado possui um dever legal individualizado de agir para impedir o dano, a responsabilidade volta a ser objetiva. Este é exatamente o caso da custódia de detentos, pois, por imposição do art. 5º, XLIX, da Constituição, o Estado tem o dever específico de garantir a sua integridade. Assim, a omissão nesse dever configura a responsabilidade objetiva do ente público.

Nesse regime, embora a vítima lesada não precise provar o dolo ou a culpa do Estado, ainda lhe cabe o ônus de demonstrar a omissão estatal, o dano e o nexo de causalidade entre eles. A responsabilidade por omissão específica se fundamenta na teoria do risco administrativo, o que permite ao Estado alegar as excludentes de responsabilidade (como culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior) para afastar ou atenuar o dever de indenizar.

3 O DEVER ESTATAL DE ASSEGURAR A INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL DE DETENTOS

O sistema prisional brasileiro enfrenta uma grave crise de direitos humanos, caracterizada pela violação sistemática da dignidade da pessoa humana e pelo descumprimento das obrigações estatais de proteção aos detentos.

O fundamento para a superação desse quadro é normativo-constitucional. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XLIX, estabelece que "é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral", criando um dever positivo para o Estado. Essa obrigação ancora-se no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), fundamento da República, e é reforçada por um amplo conjunto de normas internacionais de direitos humanos, formando um abrangente sistema de proteção.

3.1A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO

CÁRCERE

A Constituição Federal de 1988 não foi apenas uma reorganização jurídica do Estado brasileiro, mas um compromisso civilizatório com a proteção do ser humano. Ao consagrar a dignidade da pessoa humana como o alicerce da República (art. 1º, III), o texto constitucional impôs ao Estado mais do que um dever legal, impôs uma responsabilidade ética de zelar pela essência de cada indivíduo, especialmente daqueles sob sua guarda.

Esse compromisso se traduz em mandatos de proteção concretos no artigo 5º da Constituição Cidadã. O inciso III, ao determinar que "ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante", traça uma linha intransponível. Ele demarca a fronteira da condição humana, proibindo de forma absoluta qualquer ato que busque destruir o corpo, a mente ou o espírito de uma pessoa, não importando os crimes que tenha cometido.

De forma ainda mais específica, o inciso XLIX dirige um olhar direto à população carcerária, assegurando "aos presos o respeito à integridade física e moral". Essa não é uma mera garantia; é o reconhecimento de que a pena restringe a liberdade, mas jamais pode anular a humanidade. A integridade física é o direito a um corpo inviolável, protegido da brutalidade e do abandono. A integridade moral, por sua vez, é o direito de preservar a própria identidade, a autoestima e o senso de valor pessoal do custodiado, mesmo no ambiente mais adverso, para que não seja reduzido a mero objeto do poder punitivo, devendo o aplicador da lei se valer da ideia de que "a persecução penal democrática existe para o indivíduo e não contra ele [...] a atividade persecutória deve ser tida como instrumento voltado a impedir punições injustas" (CASARA; MELCHIOR, 2013, p. 463).

A proteção constitucional à pessoa do condenado vai além da garantia de sua integridade durante o cumprimento da pena, alcançando a própria natureza e modo da punição. O princípio da individualização da pena, previsto no artigo 5º, inciso XLVI, assegura que a sanção seja proporcional e adequada a cada ser humano, considerando suas particularidades, e não uma resposta automática e desumanizada ao delito.

Nesse sentido, o jurista e magistrado do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) Luís Carlos Valois (2021, p. 13) adverte sobre a necessidade de vigilância constante, afirmando que "o judiciário deve estar sempre atento para qualquer ameaça

passível de eliminar por completo o direito à liberdade de alguém, ameaça não prevista constitucionalmente”. Na prática, esse dever de vigilância se traduz em um Judiciário que atua para proteger a dignidade antes que ela seja violada, mas que também age de forma reparatória, ao responsabilizar o Estado por suas falhas, seguindo os moldes já definidos pela lei e jurisprudência.

De forma ainda mais contundente, a Constituição traça uma fronteira civilizatória no inciso XLVII, ao vedar expressamente as penas que atentam contra a essência da condição humana. Nesse rol taxativo, são proibidas as penas de morte, salvo a exceção remota em caso de guerra declarada, de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento e, crucialmente, as penas cruéis.

Independentemente da postura transgressora do indivíduo perante a ordem jurídica, o Direito não lhe retira a tutela de seus bens mais fundamentais. Mesmo que a violação da lei legitime a restrição da liberdade, ela jamais poderá legitimar a supressão da humanidade, que se mantém como o limite absoluto e intransponível ao poder punitivo estatal.

É precisamente essa premissa que coloca o modelo brasileiro em rota de colisão com o chamado “Direito Penal do Inimigo”³. *A contrario sensu* dessa doutrina, a Constituição Federal de 1988 consagrou um verdadeiro “Direito Penal do Cidadão”, fundado no princípio de que todos, inclusive aqueles que delinquiram, permanecem titulares de direitos fundamentais inalienáveis. Nesse sentido, o preso não é um inimigo a ser neutralizado, mas uma pessoa cuja punição deve respeitar os marcos civilizatórios da dignidade, em estrita consonância com os limites do poder de punir.

Em um regime mais específico de proteção à pessoa presa, o inciso L do artigo 5º da Constituição de 1988 garante que as mulheres submetidas à restrição máxima de liberdade serão asseguradas de condições para a permanência com seus filhos durante o período de amamentação. Nesse sentido, a efetivação do inciso L exige a implementação de políticas públicas que assegurem espaços apropriados para a convivência entre mães e filhos, acesso a serviços de saúde e alimentação adequada, bem como o respeito à integridade física e emocional da mulher e da criança. A

³ Teoria desenvolvida pelo jurista alemão Günther Jakobs, segundo a qual indivíduos que atacam persistentemente as bases do ordenamento jurídico, cometendo crimes, perdem o status de “cidadão” e passam a ser considerados “inimigos” do Estado, perdendo o direito às garantias fundamentais, sendo submetidos a um direito de exceção e combate.

jurisprudência nacional tem reconhecido a importância desse direito, determinando, em diversos casos, a concessão de prisão domiciliar para gestantes e lactantes quando não houver condições adequadas no estabelecimento prisional.

A aplicação prática do dever constitucional de proteção pode ser observada em decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal. Um dos exemplos mais eloquentes é o histórico julgamento do Habeas Corpus coletivo nº 143.641/SP.

Nesse caso, a Suprema Corte, sensível à extrema vulnerabilidade de mulheres gestantes, puérperas e mães de crianças na primeira infância ou com deficiência, reconheceu que a manutenção de sua prisão preventiva representava uma forma de tratamento desumano e degradante, tanto para elas quanto para seus filhos.

Diante desse quadro, em decisão relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, concedeu-se uma ordem coletiva para garantir a substituição da prisão preventiva pela domiciliar a todas as mulheres nessa situação, excetuando-se apenas casos de crimes cometidos com violência ou grave ameaça contra os próprios descendentes, ou em outras situações de absoluta excepcionalidade (HC 143641, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 20-02-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 08-10-2018 PUBLIC 09-10-2018).

Seguindo uma linha de raciocínio igualmente humanitária, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) também tem proferido decisões que expandem a proteção a direitos fundamentais no cárcere. Um exemplo notável e recente é o reconhecimento da amamentação como causa de remição de pena.

No julgamento do HC Nº 920.980/SP de agosto de 2025, o Tribunal da Cidadania acolheu a tese de que a amamentação, baseada na interpretação extensiva do artigo 126 da Lei de Execuções Penais, deve ser considerada análoga ao "trabalho" para fins de abatimento da pena.

O acórdão reconheceu que a amamentação é uma atividade de profundo valor social que exige dedicação integral da mãe, sendo um mecanismo essencial para a proteção da primeira infância e para o fortalecimento do vínculo materno, em plena consonância com o princípio da dignidade humana (STJ, HC 920.980/SP, julgado em 13/8/2025).

4 A REALIDADE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

A realidade do sistema prisional brasileiro configura um verdadeiro cenário de calamidade humanitária. A superlotação, as condições de confinamento insalubres e a violência institucionalizada criam um ambiente onde a dignidade humana é sistematicamente negada, transformando a pena em um tratamento cruel e degradante, em flagrante violação aos preceitos constitucionais, fundadores da nossa República.

Diante dessa falência estrutural e da inércia dos outros Poderes, o pretório excelso, em uma decisão histórica no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, reconheceu formalmente a existência de um "Estado de Coisas Inconstitucional". Essa declaração não foi apenas um diagnóstico, foi uma ordem para que os Poderes Executivo, Legislativo e ao próprio poder judiciário adotem medidas concretas e urgentes para reverter o quadro e garantir o mínimo de respeito à integridade física e moral dos detentos.

4.1 A EXISTÊNCIA DE UM ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 constitui o marco jurídico que formalizou o reconhecimento de um "estado de coisas inconstitucional" no sistema penitenciário. Na tese fixada, o Supremo Tribunal Federal não apenas constatou, mas declarou a existência de uma "violação massiva de direitos fundamentais".

Essa violação, segundo a Corte, atinge diretamente os pilares constitucionais que fundamentam este trabalho: a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e o respeito à integridade física e moral do preso (art. 5º, XLIX), transformando a execução penal brasileira em uma afronta sistemática à própria Constituição.

O reconhecimento do "Estado de Coisas Inconstitucional" não apenas expôs uma falha na aplicação da Constituição, mas também evidenciou a profunda dissonância entre a realidade do sistema carcerário e o conjunto de normas que o regem. Essa desconformidade abrange desde a legislação infraconstitucional, notadamente a Lei de Execução Penal, até os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

A complexidade do problema foi detalhada no voto do Ministro Luís Roberto

Barroso na ADPF 347. Ele ressalta, em seu voto, que a responsabilidade pela crise é partilhada entre todos os Poderes e entes federativos: “[...] a responsabilidade pelo estágio ao qual se chegou não pode ser atribuída a um único e exclusivo Poder, mas aos três – Legislativo, Executivo e Judiciário –; tampouco só aos da União, estendendo-se aos dos Estados e do Distrito Federal.”.

O ministro diagnostica que o quadro institucional é agravado por falhas estruturais e, crucialmente, por uma profunda falta de coordenação, inércia e incapacidade estatal para superar a crise (BRASIL, 2023).

Essa "falta de coordenação" e "incapacidade" apontadas pelo ministro da Suprema Corte brasileira materializam-se em dados concretos por todos os entes da Federação.

No estado do Rio Grande do Norte, o Tribunal de Justiça estadual (TJRN) possui apenas três Varas de Execução Penal para gerir a situação de 5.461 presos, contando apenas os em regime fechado, segundo dados do segundo semestre de 2024 (SENAPPEN, 2025), cenário esse que demonstra uma clara desenstrumentalização do poder judiciário potiguar para gerir seus custodiados.

A consequência direta dessa desproporção é a morosidade processual, que resulta no encarceramento de pessoas por tempo superior ao determinado em suas sentenças. Trata-se de uma violação de direitos que nasce não da lei, mas da falha estrutural da própria máquina estatal, confirmando o diagnóstico da Suprema Corte.

A falha do Estado em prover o mínimo de dignidade, especialmente na área da saúde, é o sintoma mais trágico da crise. O relatório da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul documentou um caso emblemático ocorrido na capital gaúcha, que ilustra a materialização humana do "Estado de Coisas Inconstitucional":

J.C. tinha 28 anos. No início de sua prisão, sua família buscava somente uma forma de reverter a situação que se formara quando de sua detenção: uma paralisia que lhe tirou o movimento das pernas. Desespero e conformação – nem um transplante de medula modificaria tal fato. Os apenados que se encontram sob a tutela do Estado, no Hospital Penitenciário de Porto Alegre (HPPA), sofrem muitas punições, além daquela imputada pela privação de liberdade: a doença persistente, devido ao local insalubre, o excesso de vigilância, resquício do motim de 1994, e, o mais cruel de todos, horário mais reduzido, ainda, no convívio com a família (15 minutos, uma vez por semana). Por diversas vezes, a mãe de J.C. esteve na, CCDH relatando que o filho estava com lesões em sua pele, devido à permanência constante do corpo em uma mesma posição. A mãe aflita suplicava que o filho fosse transferido para um

hospital “de verdade”, pois no local onde se encontrava, não iria sobreviver, tendo em vista que além da falta de atendimento adequado, J.C. estava muito deprimido. Sucessivos contatos telefônicos foram feitos com a direção do HPPA, tendo sido, inclusive, realizada uma visita da assessoria da CCDH ao Hospital, mantendo contato pessoal com o apenado. A resposta era sempre a mesma: o sistema penitenciário possui a cedência de, apenas, cinco vagas na rede hospitalar do Estado, sendo que somente os casos mais graves, por que não dizer os terminais, são encaminhados para preenchê-las. Finalmente, em 2 de dezembro de 1999, o quadro de J.C. foi considerado grave o suficiente para ser viabilizada sua transferência para o Hospital Conceição, haja vista o estado das lesões em sua pele – escaras. Não permaneceu muito tempo ocupando esta vaga, falecendo vinte dias depois, com infecção generalizada. Tal infecção estava tão avançada, que o Departamento de Medicina Legal (DML), após a realização do exame de necrópsia, não logrou êxito em costurá-lo: o corpo foi entregue à família com vários cortes longitudinais. A direção do HPPA buscou responsabilizar J.C. por seu fim trágico, afirmando que ele “não colaborava”, esfregando, também, suas próprias fezes em suas chagas. Após a apresentação dessas afirmativas, não foram respondidas à CCDH algumas indagações: como e com que regularidade era feita a manutenção/limpeza e troca de posição de J.C.? Como J.C., que não utilizava fraldas, tendo apenas uma sonda ligada a seu pênis, após defecar em sua cama, conseguia movimentar-se ou limpar-se, sem, inevitavelmente, sujar-se no próprio excremento? (Rio Grande do Sul, 2000, p.p. 408-409).

O caso acima narrado é a materialização trágica e individual do que o STF, anos depois, diagnosticaria em nível macroscópico como o “Estado de Coisas Inconstitucional”. Não se trata de um incidente isolado, mas do resultado previsível de um sistema que falha em seu dever mais básico de proteção.

Fica patente, no caso supramencionado e em tantos outros que não ganham notoriedade, que a morte se deu em razão de um poder público omissivo, e, pode-se argumentar, propositalmente desestruturado.

A análise da responsabilidade, contudo, deve ir além do evento final da morte, por mais inestimável que essa perda seja. É imperativo considerar o dano moral sofrido pelo próprio detento durante todo o período em que esteve submetido a condições degradantes, doente, em ambiente insalubre e sem o atendimento médico necessário.

Por fim, a reparação deve, ainda, estender-se aos danos morais sofridos pela família, que foi forçada a assistir impotente ao processo que desencadeou a infecção generalizada e a negação, pelo poder público, da condição humana de seu ente.

4.2 O CARÁTER IMPERATIVO DA ADPF 347

A força da ADPF 347 não reside apenas no diagnóstico, mas nas ordens diretas

emitidas ao Judiciário para mitigar o sofrimento humano. Essa intervenção, iniciada na medida liminar de 2015, sob a relatoria do Min. Marco Aurélio, e consolidada no julgamento de mérito em 2023, comandou uma mudança de perspectiva na magistratura.

O STF determinou que os juízes e os Tribunais não podem mais ignorar o "quadro dramático" dos presídios ao tomar suas decisões. A Corte ordenou explicitamente aos magistrados que:

(...) considerem, fundamentadamente, o quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal; d) aos juízes – que estabeleçam, quando possível, penas alternativas à prisão, ante a circunstância de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pelo arcabouço normativo; (BRASIL, 2023)

Em essência, o Supremo Tribunal Federal ordenou que se faça um controle de convencionalidade e humanidade da própria pena de prisão. A Corte reconheceu que prender alguém nessas condições é, em si, uma pena cruel, e conclamou os juízes a serem a linha de frente na proteção da dignidade, usando as alternativas penais como um remédio para a inconstitucionalidade.

Essa intervenção cogente do STF, ao determinar que os magistrados ajam ativamente para mitigar as inconstitucionalidades, representa um esforço judicial sem precedentes para impor um projeto de humanização às prisões brasileiras.

Contudo, a decisão da Suprema Corte, por mais poderosa que seja, apenas fornece as ferramentas. A sua eficácia depende de uma profunda transformação cultural que deve ir além do Judiciário e alcançar também os Poderes Executivo e Legislativo, já que a crise é sistêmica e a responsabilidade, como vimos, é partilhada.

Neste ponto, a lição do magistrado Luís Carlos Valois é definitiva. Ele aponta que a verdadeira solução não virá apenas de ordens superiores, mas da "mudança de cultura, a luta dia a dia, caso a caso, para a diminuição da injustiça da prisão ilegal" (VALOIS, 2021).

5 A OMISSÃO ESTATAL E SUA REPERCUSSÃO NA RESPONSABILIDADE CIVIL

No que tange especificamente à omissão, sua análise é de suma importância

para a responsabilidade civil no contexto prisional. Isso se justifica porque a maior parte dos danos sofridos pelas pessoas encarceradas não decorre de uma ação direta do Estado, mas sim da ausência de ação: a falha do Poder Público em cumprir seu dever de proteção.

5.1 DISTINÇÃO ENTRE CONDUTAS COMISSIVAS E OMISSIVAS E SUA REPERCUSSÃO NA RESPONSABILIZAÇÃO DO ENTE

A regra da responsabilidade objetiva, consagrada no art. 37, §6º, da Constituição, aplica-se quando o Estado, por meio de seus agentes, atua como autor do dano. A complexidade do tema, contudo, surge da própria redação do dispositivo, que utiliza o verbo "causar": "[...] responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros [...]".

Numa interpretação puramente gramatical e restritiva, o verbo "causar" pressupõe uma conduta comissiva, ou seja, uma ação positiva que gera um resultado. Sob essa ótica literal, a omissão estatal não estaria, a princípio, abrangida pela regra constitucional da responsabilidade objetiva.

O elemento central da responsabilidade subjetiva é, por definição, a culpa. Nessa lógica, a ausência de comprovação de culpa impede a configuração da responsabilidade e, por consequência, afasta o dever de indenizar.

Partindo da premissa de que o texto constitucional não regulou expressamente a omissão, a melhor doutrina, nesse ponto coordenada por Celso Antônio Bandeira de Melo, consolidou o entendimento de que esses casos seriam regidos pela teoria da culpa administrativa.

Ao justificar essa diferenciação entre ação e omissão, o autor é categórico ao afirmar:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumprir o dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo.⁴

Essa abordagem atrai a incidência da responsabilidade subjetiva. Na prática,

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo

isso impõe ao particular lesado o pesado ônus de comprovar a "falta do serviço", ou seja, ele deve demonstrar que o serviço público não foi prestado, foi prestado de forma deficiente ou atuou com atraso injustificado.

Essa construção doutrinária não se limita ao debate acadêmico. Na prática, ela se materializa na jurisprudência consolidada dos tribunais superiores, que historicamente adotaram a tese da culpa administrativa para omissões. Esse entendimento é exemplificado em julgado do STJ, de relatoria da Ministra Eliana Calmon, que se colaciona a seguir:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. QUEDA DE ÁRVORE. DANO EM VEÍCULO ESTACIONADO NA VIA PÚBLICA. NOTIFICAÇÃO DA PREFEITURA ACERCA DO RISCO. INÉRCIA. NEGLIGÊNCIA ADMINISTRATIVA COMPROVADA. DEVER DE INDENIZAR MANTIDO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS.

1 A jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de ser subjetiva a responsabilidade civil do Estado nas hipóteses de omissão, devendo ser demonstrada a presença concomitante do dano, da negligência administrativa e do nexo de causalidade entre o evento danoso e o comportamento ilícito do Poder Público. Precedentes.

2 Na hipótese dos autos, conquanto a Corte a quo tenha acenado com a responsabilidade objetiva do Estado, restaram assentados no acórdão os pressupostos da responsabilidade subjetiva, inclusive a conduta culposa, traduzida na negligência do Poder Público, pois mesmo cientificado do risco de queda da árvore três meses antes, manteve-se inerte. (...)

(REsp n. 1.230.155/PR, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 5/9/2013, DJe de 17/9/2013.)

Consolida-se, assim, a visão tradicional de que existe um óbice fundamental à responsabilização do Estado por omissão, entrave esta inexistente na regra objetiva do art. 37, §6º, a necessidade de comprovação da culpa, a falta do serviço.

Este óbice não é meramente teórico, sua repercussão prática se materializa ao representar uma imensa barreira prática e processual para o cidadão lesado.

Ao transferir para a vítima, que encontra-se muitas vezes em situação de extrema vulnerabilidade e em clara desvantagem frente a um aparato estatal muito mais instrumentalizado, o pesado ônus de provar a falha interna da máquina administrativa, a teoria da culpa administrativa acaba por dificultar, e por vezes inviabilizar, a justa reparação.

Foi precisamente a insuficiência desta teoria em garantir os direitos mais básicos, como a vida e a integridade física nos presídios, que forçou a evolução da jurisprudência. A teoria subjetiva mostrou-se inadequada para lidar com danos

decorrentes de um dever específico de proteção do Estado, abrindo caminho para a superação desse entendimento nos casos de omissão específica.

5.2 A RESPONSABILIDADE OBJETIVA POR OMISSÃO ESPECÍFICA NO SISTEMA PRISIONAL

É notória a relação entre o Estado e a pessoa presa, que não se configura como uma relação administrativa comum, mas sim como uma relação de sujeição especial. No momento em que retira a liberdade do indivíduo, o Estado o coloca em situação de absoluta vulnerabilidade e, como contrapartida, avoca para si a posição de garantidor de sua integridade.

A falha nesse dever de zelar pela vida do custodiado não é, portanto, uma omissão genérica, trata-se, na verdade, de uma omissão específica. Essa distinção é crucial, pois altera fundamentalmente a base teórica sobre a qual a responsabilidade estatal deve ser analisada.

Foi precisamente essa distinção que o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou no julgamento do Recurso Extraordinário nº 841.526. No acórdão de relatoria do Ministro Luiz Fux, a Corte superou a tese clássica da culpa administrativa para esses casos, afirmando que a responsabilidade do Estado por omissão específica é objetiva, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição.

Com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 841.526, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de repercussão geral (Tema 592), que estabelece:

“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.” (BRASIL, 2016)

A análise da tese fixada no RE 841.526, de relatoria do Ministro Luiz Fux, revela seu ponto fundamental. Ao estabelecer que "o Estado é responsável" sem fazer qualquer menção à culpa, o STF tornou claro que a responsabilidade, nesses casos, prescinde da comprovação de dolo ou culpa do agente, e por consequência disso se submete à regra geral da responsabilidade civil do Estado, conforme o art. 37, § 6º, da Constituição.

Trata-se, portanto, da consagração da responsabilidade objetiva para a

omissão específica, bastando à vítima, ou quer for o lesado, na hipótese de morte do detento, comprovar a omissão no dever de proteção, o dano físico ou moral e o nexo de causalidade entre eles.

Necessário o estudo da responsabilidade do Estado em danos morais, gerados por sua omissão. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu para reconhecer que a manutenção do indivíduo em condições carcerárias degradantes, que violam sistematicamente os seus direitos fundamentais, configura, por si só, um dano moral passível de reparação.

Essa tese foi consolidada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 580.252, Tema 365. No caso, a Suprema Corte debateu se a falha do Estado em prover "padrões mínimos de humanidade" geraria o dever de indenizar o preso pelo fato de o submeter a essa situação.

Ao fixar a tese de repercussão geral, o STF foi categórico:

"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. 4. A violação a direitos fundamentais causadora de danos pessoais a detentos em estabelecimentos carcerários não pode 32 ser simplesmente relevada ao argumento de que a indenização não tem alcance para eliminar o grave problema prisional globalmente considerado, que depende da definição e da implantação de políticas públicas específicas, providências de atribuição legislativa e administrativa, não de provimentos judiciais. Esse argumento, se admitido, acabaria por justificar a perpetuação da desumana situação que se constata em presídios como o de que trata a presente demanda. 5. A garantia mínima de segurança pessoal, física e psíquica, dos detentos, constitui dever estatal que possui amplo lastro não apenas no ordenamento nacional (Constituição Federal, art. 5º, XLVII, "e"; XLVIII; XLIX; Lei 7.210/84 (LEP), arts. 10; 11; 12; 40; 85; 87; 88; Lei 9.455/97 – crime de tortura; Lei 12.874/13 – Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura), como, também, em fontes normativas internacionais adotadas pelo Brasil (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, de 1966, arts. 2; 7; 10; e 14; Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, arts. 5º; 11; 25; Princípios e Boas Práticas para a Proteção de Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas – Resolução 01/08, aprovada em 13 de março de 2008, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Convenção da ONU contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984; e Regras Mínimas para o Tratamento de

Prisioneiros – adotadas no 1º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção ao Crime e Tratamento de Delinquentes, de 1955). 6. Aplicação analógica do art. 126 da Lei de Execuções Penais. Remição da pena como indenização. Impossibilidade. A reparação dos danos deve ocorrer em pecúnia, não em redução da pena. Maioria. 7. Fixada a 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”. 8. Recurso extraordinário provido para restabelecer a condenação do Estado ao pagamento de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao autor, para reparação de danos extrapatrimoniais, nos termos do acórdão proferido no julgamento da apelação.” (BRASIL, 2017)

A força desse precedente de reconhecida repercussão geral, pela suprema corte, redefine a relação de responsabilidade no cárcere. Primeiramente, ao afastar a tese da "reserva do possível", o STF retirou do Estado o argumento da insuficiência de recursos para justificar violações ao mínimo existencial, sobrepondo o princípio da dignidade da pessoa humana sob o “princípio da reserva do possível”. Em segundo lugar, ao impor o pagamento em pecúnia, a Corte consolidou o entendimento de que a omissão específica na custódia gera um dano autônomo, que deve ser indenizado independentemente do tempo de pena a ser cumprido.

É crucial ao estudo da responsabilidade objetiva por omissão específica do estado pontuar que esta se submete à Teoria do Risco Administrativo. Admitindo, portanto, as causas de exclusão da responsabilidade, o que a coloca em oposição direta à Teoria do Risco Integral.

A Teoria do Risco Integral, de fato, é a corrente extremada que advoga que o Estado não pode alegar qualquer excludente ou atenuante da responsabilidade. Nesse modelo, o ente público responderia em toda e qualquer hipótese, mesmo diante de caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva do particular.

Essa teoria, contudo, encontra amparo mínimo no ordenamento jurídico brasileiro⁵. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles, ela foi "abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social":

“teoria do risco integral é a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social. Para essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa

⁵ De acordo com a melhor doutrina, a teoria do risco integral é adotada no Brasil em, raras hipóteses. Sendo as mais pontuadas na doutrina e jurisprudência as de I) dano causado por atos terroristas; II) dano ambiental; III) dano nuclear.

ou dolo da vítima.” (MEIRELLES, Hely Lopes, 1999, p. 586)

Uma vez que a teoria aplicada para omissões específicas do Estado é a do risco administrativo, a consequência processual direta é a de que o ente demandado pode alegar as causas excludentes de responsabilidade. Caberá ao magistrado, portanto, analisar no caso concreto se há a presença de um fato que rompa o nexo de causalidade, isentando o ente público do dever de indenizar. A jurisprudência reconhece essa possibilidade, como demonstra o julgado a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MATERIAL E MORAL. PENSIONAMENTO. ÓBITO DE DETENTO NA CARCERAGEM DO 1º DISTRITO POLICIAL DE PARANAGUÁ. SUICÍDIO POR ENFORCAMENTO. PEDIDOS JULGADOS PROCEDENTES. APELO DO RÉU ESTADO DO PARANÁ. RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRETENSE OMISSÃO ESTATAL. SUICÍDIO DENTRO DE ESTABELECIMENTO PRISIONAL. PRESO QUE COMETE SUICÍDIO POR ENFORCAMENTO. SUICÍDIO COMETIDO NA ÁREA DE ASSEIO DOS PRESOS, IMPOSSIBILITANDO QUALQUER AÇÃO POR PARTE DOS AGENTES PÚBLICOS. QUEBRA DO NEXO DE CAUSALIDADE. AGENTES QUE FIZERAM TUDO O QUE ESTAVA AO ALCANCE PARA EVITAR A MORTE DO DETENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO ILÍCITA. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA CONFIGURADA. EXCLUDENTE. ROMPIMENTO DO NEXO DE CAUSALIDADE EVIDENCIADO. RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE QUALQUER AÇÃO OU OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE TENHA CONTRIBUÍDO PARA O EVENTO. SENTENÇA REFORMADA. PEDIDOS JULGADOS IMPROCEDENTES. RECURSO PROVIDO. Nos casos em que não é possível ao Estado agir para evitar a morte de detento, rompe-se o nexo de causalidade, afastando-se a responsabilidade do Poder Público, sob pena de adotar-se contra legem e a opinio doctorum a teoria do risco integral, ao arrepio do texto constitucional (STF – RE nº 841.526/RS). (PARANÁ, 2023).

O julgado é cristalino em demonstrar a aplicação prática da excludente de responsabilidade por culpa exclusiva da vítima. O acórdão reforça que, quando resta comprovada a impossibilidade fática de o Estado evitar o dano, rompe-se o nexo causal. Ao decidir dessa forma, o Tribunal afasta expressamente a teoria do risco integral, reafirmando que o Estado, embora garantidor, não é um segurador universal obrigado a indenizar eventos que fogem totalmente ao seu controle.

A violação ao dever de proteção estatal pode atingir a integridade do preso de múltiplas formas. No âmbito físico, destacam-se desde o acometimento por doenças e fraturas até a consequência máxima: a morte, seja ela decorrente de homicídio, suicídio ou causas naturais. Já no âmbito moral, a lesão configura-se por qualquer circunstância que avilte a condição humana do custodiado, submetendo-o a tratamento degradante.

O cerne da responsabilização, portanto, reside na análise judicial da

evitabilidade do dano. Cabe ao magistrado verificar, no caso concreto, se o Estado poderia ter agido para impedir o resultado. Comprovada a omissão específica nesse dever de evitar o dano, patente o dever de indenizar, em consonância com a jurisprudência pacificada nos Tribunais Superiores e replicada pelas cortes estaduais e federais.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como ponto de partida a indagação sobre a aplicação da responsabilidade civil do Estado por omissões no sistema prisional. O estudo fundamentou-se na premissa de que a custódia estatal gera uma relação de sujeição especial, a qual impõe ao Poder Público o dever indeclinável de garantir a integridade física e moral dos detentos.

O estudo da evolução histórica do tema demonstrou que o ordenamento jurídico brasileiro, ao decorrer de suas Constituições, superou a fase da irresponsabilidade estatal, bem como a teoria civilista da culpa, com a consolidação da responsabilidade objetiva, baseada na teoria do risco administrativo, na Constituição de 1988. Contudo, o estudo revelou que a aplicação desse instituto às condutas omissivas enfrentou, por muito tempo, a resistência da doutrina clássica, que insistia na aplicação da teoria subjetiva, impondo à vítima um ônus probatório muitas vezes intransponível.

O trabalho evidenciou que essa barreira teórica foi rompida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente através do julgamento do RE 841.526 (Tema 592). Ficou demonstrado que, no contexto prisional, a omissão do Estado não é genérica, mas específica, decorrente do descumprimento de um dever constitucional de proteção (art. 5º, XLIX). Assim, conclui-se que a responsabilidade pela morte de detento é objetiva, prescindindo da comprovação de culpa do agente, bastando a demonstração do dano e do nexo causal, ressalvadas apenas as hipóteses de rompimento desse nexo, como a culpa exclusiva da vítima em situações de imprevisibilidade absoluta.

Ademais, a pesquisa confirmou que a responsabilidade estatal não se limita ao evento morte. À luz do "Estado de Coisas Inconstitucional" reconhecido na ADPF 347 e da tese fixada no RE 580.252, conclui-se que a submissão do preso a condições

degradantes gera, por si só, o dever de indenizar por danos morais. O Poder Judiciário, portanto, rejeitou a tese da "reserva do possível" como justificativa para a violação do mínimo existencial, reafirmando que restrições orçamentárias não podem sobrepor-se à dignidade da pessoa humana.

Em resposta ao problema inicial da pesquisa, verifica-se que os tribunais brasileiros consolidaram critérios que buscam a máxima efetividade dos direitos fundamentais: (i) reconhecimento da omissão específica como fato gerador de responsabilidade objetiva; (ii) admissão do dano moral pela simples condição degradante; e (iii) fixação da reparação em pecúnia.

Por fim, é forçoso reconhecer que a via indenizatória, embora essencial para a reparação da vítima e de seus familiares, atua de forma remediadora em um sistema que falha estruturalmente, conforme tese fixada na ADPF 347. A indenização financeira não devolve a vida, nem apaga as marcas da desumanização.

Portanto, a responsabilização civil cumpre um duplo papel: o de reparar o dano individual e o de exercer uma função pedagógica e punitiva sobre o Estado, sinalizando que o desrespeito à Constituição e aos tratados internacionais de direitos humanos tem um custo, não apenas financeiro, mas moral e político. A verdadeira justiça, contudo, só será alcançada quando a "mudança de cultura" e a vigilância constante transformarem o dever de proteção em realidade, tornando a indenização uma exceção, e não a regra trágica do sistema prisional brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRANCO, P. G.; MENDES, G. **Curso de Direito Constitucional - Série IDP**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. Disponível em: vbk://9786553629417. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824).**

Outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Relatório de informações penais: 17º ciclo SISDEPEN, 2º semestre 2024 - RELIPEN.** Brasília, DF: SENAPPEN, 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2o-se-mestre-de-2024.pdf>. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 920.980/SP.** Relator:

Ministro Sebastião Reis Júnior. Julgado em 13 ago. 2025. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 19 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF.** Direitos fundamentais dos presos. Sistema carcerário. Violação

massiva de direitos. Estado de Coisas Inconstitucional. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 19 out. 2023. **Diário da**

Justiça Eletrônico, Brasília, 4 abr. 2024. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 143.641/SP.** Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 20 fev. 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 9 out. 2018. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur392233/false>. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 580.252/MS.** Repercussão Geral – Tema 365. Responsabilidade civil do Estado. Danos

morais a detentos por condições carcerárias degradantes. Relator: Min. Teori Zavascki. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 16 de fevereiro de 2017.

Publicado no *Diário de Justiça Eletrônico* (DJe) em 11 de setembro de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 841.526/RS.** Em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da

Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 30 mar. 2016. **Repercussão Geral - Mérito. Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 15 abr. 2016. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur340916/false>. Acesso em: 24 set. 2025.

CASARA, R.R. Rubens; MELCHIOR, Antonio Pedro. **Teoria do Processo Penal**

Brasileiro: dogmática e crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

DUARTE JÚNIOR, Ricardo César Ferreira. **A desestadualização na busca pela concretização do direito fundamental à segurança: uma análise a partir da privatização das tarefas da Administração Pública**. 2020. 476 f. Tese (Doutorado em Direito, especialidade de Ciências Jurídico-Políticas) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020.

FILHO, S. C. **Programa de Responsabilidade Civil**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2023. Disponível em: vbk://9786559775217. Acesso em: 5 jun. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ª ed., São Paulo, Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, Celso. Responsabilidade patrimonial do Estado por atos administrativos. *In*:

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; SUNDFELD, Carlos (org.). **Direito administrativo: controle da administração, processo administrativo e responsabilidade do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 65.

PARANÁ. Tribunal de Justiça (1. Câmara Cível). **Apelação Cível nº 503-11.2017.8.16.0129**. Ação de indenização por dano material e moral. Apelante: A.V.K.S. Apelado: Estado do Paraná. Relator: Des. Lauri Caetano da Silva. Curitiba, 11 ago. 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995935.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos. Relatório Azul: Garantias e Violações dos Direitos Humanos; 1999/2000. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2000. 620p

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. ISBN 85-7420-375-0.

VALOIS, Luís Carlos. **Processo de execução penal e o estado de coisas inconstitucional**. 2. ed. atual. com base na Lei 13.694/19, denominada Lei Anticrime. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2021. ISBN 978-65-5589-350-2.