

A responsabilidade civil do Estado: a evolução do tema diante da violação generalizada dos direitos fundamentais da população carcerária brasileira

Lucas Vasconcelos de Moraes

Analista Processual do Ministério Público da União. Ex-policiaI militar do Estado do Espírito Santo. Especialista em Administração Pública pela Faculdade de Tecnologia São Francisco (FATESF). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI).

Resumo: O presente estudo analisa a evolução da responsabilidade civil do Estado ante a violação generalizada dos direitos fundamentais da população carcerária brasileira. As penitenciárias brasileiras são palco de confronto entre facções criminosas, que geram verdadeiros massacres nos estabelecimentos prisionais, embora seja inadmissível no Estado Democrático de Direito a aplicação de penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Diante desse cenário desolador, a Suprema Corte brasileira reconheceu a violação dos direitos fundamentais no sistema penitenciário brasileiro e declarou que os presídios do País estão submetidos a um verdadeiro *estado de coisas inconstitucional*, causado pela inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a atual conjuntura. Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 841.526, decidiu que a morte de um detento nas dependências do sistema prisional gera responsabilidade civil do Estado, desde que haja inobservância do seu dever específico de proteção.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do Estado. Direitos fundamentais. Estado de coisas inconstitucional. Dignidade da pessoa humana. População carcerária.

Abstract: This study analyzes the evolution of civil liability of the State in the face of the widespread violation of the fundamental rights of the Brazilian prison population. Brazilian prisons are the

scene of confrontation between criminal factions, which generate real massacres in prisons, although it is inadmissible in the Democratic State of Law to apply cruel, inhuman or degrading treatments or punishments. Faced with this bleak scenario, the Brazilian Supreme Court acknowledged the violation of fundamental rights in the Brazilian penitentiary system and declared that the country's prisons are subject to a true *unconstitutional state of affairs*, caused by the repeated and persistent inertia or incapacity of public authorities in modify the current situation. In this scenario, the Federal Supreme Court, judging Extraordinary Appeal 841.526, ruled that the death of a prisoner within the prison system generates civil liability of the State, provided that its specific duty of protection is not observed.

Keywords: State liability. Fundamental rights. Unconstitutional state of affairs. Dignity of human person. Prison population.

Sumário: 1 Introdução. 2 Dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana. 3 O estado de coisas inconstitucional. 4 A responsabilidade civil do Estado. 4.1 Evolução doutrinária e jurisprudencial. 4.2 Análise do Recurso Extraordinário n. 841.526. 5 Considerações finais.

1 Introdução

O presente artigo tem por escopo analisar a responsabilidade civil do Estado em relação ao indivíduo preso, custodiado no sistema carcerário brasileiro. O aumento da população carcerária traz consequências negativas para sociedade e para aqueles que estão privados da liberdade, sendo esta um direito fundamental de suma importância, pois sua restrição torna impossível o exercício de grande parte dos direitos positivados em nossa Carta Magna.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347, reconheceu que, no sistema prisional brasileiro, há uma violação generalizada de direitos fundamentais dos presos. As penas privativas de liberdade, embora necessárias para garantia da ordem pública, acabam sendo penas cruéis e desumanas. Os cárceres brasileiros, além de não servirem à ressocialização dos presos, contribuem para o aumento da criminalidade, transformando pequenos delinquentes em *profissionais do crime*.

A prova da ineficiência do sistema como política de segurança pública está nas altas taxas de reincidência. O reincidente, por sua vez, passa a cometer crimes ainda mais graves. De acordo com a Suprema Corte brasileira, a responsabilidade por essa situação deve ser atribuída aos Três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), tanto da União como dos Estados-Membros e do Distrito Federal.

Justifica-se a abordagem do presente tema, uma vez que, nas penitenciárias brasileiras, houve um aumento significativo de confronto entre facções criminosas, gerando verdadeiros massacres nos estabelecimentos prisionais, como aquele ocorrido em 29 de julho de 2019, no Centro de Recuperação Regional de Altamira, no Pará, no qual 57 detentos foram mortos, fato com repercussão internacional. Outro acontecimento marcante, em maio de 2019, foi a morte de 55 presos dentro de quatro unidades penitenciárias no Município de Manaus, também decorrente de confrontos entre as facções criminosas que atuam dentro dos presídios.

Isto posto, o presente artigo analisará a responsabilidade civil do Estado em relação ao indivíduo sob sua custódia, assunto divergente, amplamente debatido pela doutrina e jurisprudência atuais, o qual envolve vários ramos do Direito (Constitucional, Administrativo, Processual Penal, direitos humanos). Para tal, será utilizado o método dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, através do qual será possível apontar os argumentos que fundamentam a responsabilidade civil do Estado em relação ao preso.

2 Dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana

Os direitos fundamentais não devem existir apenas em um plano teórico ou semântico, é necessário adotar critérios de ordem material sobre esses direitos para possibilitar sua promoção e seu exercício pelo Estado. Também classificados como direitos auto-aplicáveis, é de suma importância que sejam avaliadas as omissões do Estado, em todos os seus Poderes, sobre o seu exercício.

Dessa forma, devem ser protegidos não apenas os direitos fundamentais expressamente definidos, mas todos aqueles que sejam

essenciais ao indivíduo sob o ponto de vista dos direitos fundamentais. Nesse sentido, são os ensinamentos de Alexy (1986, p. 450):

Por “direitos a proteção” devem ser aqui entendidos os direitos do titular de direitos fundamentais em face do Estado a que este o proteja contra intervenções de terceiros. Direitos a proteção podem ter os mais diferentes objetos. Desde a proteção contra homicídios na forma mais tradicional, até a proteção contra os perigos do uso pacífico da energia nuclear. Não são apenas a vida e a saúde os bens passíveis de serem protegidos, mas tudo aquilo que seja digno de proteção a partir do ponto de vista dos direitos fundamentais: por exemplo, a dignidade, a liberdade, a família e a propriedade.

Os direitos fundamentais são provenientes de diversas fontes, entre elas a religião e a filosofia. Tais direitos surgiram para limitar e controlar os abusos de poder praticados pelo Estado, garantindo, assim, uma vida mais digna a todos os cidadãos. O pensamento jusnaturalista entende que o homem possui direitos naturais que são independentes da vontade do Estado, como o direito à vida, à propriedade e à liberdade, sendo tais direitos essenciais para o bem-estar social e, portanto, inalienáveis. Dessa forma, possível afirmar que os direitos naturais são aqueles que cabem ao homem em virtude de sua existência (BOBBIO, 1992).

A concepção do indivíduo como sujeito da autonomia individual, moral e intelectual justificou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na França, em 1789, a qual mais tarde deu origem à positivação dos direitos fundamentais, ficando tais direitos fora do alcance dos ataques “legítimos” do poder. A noção de direitos fundamentais é mais antiga que o surgimento da ideia de constitucionalismo, visto que esta última apenas apontou para necessidade de insculpir um rol mínimo de direitos humanos em um documento escrito, derivando diretamente da soberana vontade popular (MORAES, 2008).

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, representou um grande avanço para o País, especialmente na área da extensão dos direitos fundamentais aos cidadãos em geral e às chamadas “minorias”. Mister se faz ressaltar que os direitos

elencados na Constituição Cidadã, conforme disposto em seu art. 5º, § 2º, não excluem outros direitos decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A elaboração da Constituição de 1988, pós-período militar, foi fruto de um processo de discussão responsável pela volta da democracia no País. Seu caráter analítico, seu pluralismo e seu forte cunho programático e dirigente são características que se estendem ao título dos direitos fundamentais. Entretanto, vale lembrar que, embora alguns dos direitos fundamentais estejam determinados em um título próprio dentro do texto constitucional e outros dispostos de forma dispersa, eles compreendem um sistema aberto e flexível, integrado ao restante da ordem constitucional (SARLET, 1988).

Os direitos fundamentais conduziram o legislador constituinte a ir mais além, instituindo previsão específica de proteção aos apenados no art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, nos seguintes termos: “é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”. Trata-se de direito fundamental intimamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, o qual constitui base axiológica de todos os direitos fundamentais, que o concretizam.

Entretanto, a realidade das penitenciárias brasileiras está muito distante do cumprimento satisfatório da disposição impositiva do art. 5º, XLIX, da Constituição Federal. A violência perpetrada contra detentos no Brasil é um fato notório e reiterado, retratado nos noticiários nacionais, como os recentes massacres ocorridos no Centro de Recuperação Regional de Altamira-PA e nas penitenciárias de Manaus-AM, todos ocorridos no ano de 2019.

No que tange à dignidade da pessoa humana, não é tarefa fácil conceituar o que seria exatamente este fundamento da República Federativa do Brasil; contudo, entre os doutrinadores parece haver um consenso de que o conceito é aberto, podendo ser entendido como um conjunto de princípios e valores que tem a função de garantir que cada cidadão tenha seus direitos respeitados pelo Estado e pelos demais cidadãos.

Nas palavras do jurista Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p. 60),

[...] 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 assegurem 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.

Assim, a dignidade é um caráter inerente ao ser humano, sendo uma meta permanente do Estado Democrático de Direito mantê-la. No campo filosófico, a figura da dignidade não está associada à religião, mas sim à posição social do homem perante a sociedade. Nesse cenário, quanto maior o reconhecimento que o indivíduo tivesse em seu meio social, maior seria sua dignidade. De fato, o conceito de dignidade está intimamente ligado à noção da liberdade pessoal de cada indivíduo. Portanto, o homem deve ser visto como um ser livre e responsável por seus atos e destino (SARLET, 2001).

Dessa forma, verifica-se que a dignidade da pessoa humana é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, manifestando-se na autodeterminação consciente e responsável da própria vida, trazendo consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas. Assim, deve ser assegurada por todo estatuto jurídico, de tal modo que apenas excepcionalmente possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sem menosprezar o necessário respeito que merecem todas as pessoas na qualidade de seres humanos (MORAES, 2008).

Portanto, a dignidade da pessoa humana não deve ser vista somente como um postulado, isto é, um princípio que norteia a aplicação dos demais princípios, mas sim sob a ótica de um princípio supremo, visto que o Estado deve promover as condições necessárias para que o ser humano seja tratado de maneira digna, possibilitando sua sobrevivência.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 1969, elevou a pessoa e a sua dignidade a uma posição de destaque, trazendo uma série de garantias ao cidadão em relação ao Estado, demonstrando relevante preocupação com os seres humanos. O referido tratado internacional também trouxe diversas garantias em relação às pessoas que se encontram sob custódia do Estado, visto que sua dignidade não pode ser suprimida pelo fato de estarem presas. Por tal motivo, é inadmissível no Estado Democrático de Direito a aplicação de penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, produzido pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no ano de 1966, e promulgado no Brasil através do Decreto n. 592, de 1992, foi outro importante instrumento de garantia dos cidadãos em relação às arbitrariedades praticadas pelo Estado. No preâmbulo do referido tratado, há disposição expressa no sentido de que os fundamentos da liberdade, da justiça e da paz no mundo decorrem da dignidade inerente à pessoa. Da mesma forma, em seu art. 10, estabelece que as pessoas que estejam privadas de sua liberdade deverão ser tratadas com humanidade e respeito a sua dignidade.

Por fim, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas e Degradantes, adotada em dezembro de 1984 pela Assembleia Geral das Nações Unidas e promulgada no Brasil pelo Decreto n. 40, de fevereiro de 1991, também trouxe em seu preâmbulo a concepção de que os direitos iguais e essenciais que pertencem a todos os seres humanos derivam da dignidade da pessoa humana.

Ante o exposto, verifica-se que há, nos tratados internacionais, uma grande preocupação com as pessoas que se encontram sob custódia do Estado, com a sua liberdade de locomoção restringida. Estes tratados têm por escopo garantir o respeito à dignidade humana, pois, como já dito anteriormente, esta não deixa de existir em relação ao autor de crime, precisando ser observada por todos os agentes responsáveis pela aplicação e execução da pena, garantindo a todos os cidadãos o direito de serem ressocializados de maneira digna.

Essa preocupação em se estabelecer um sistema prisional que respeite a dignidade humana não é recente. No século XVIII, Cesare Beccaria, em sua obra *Dos delitos e das penas*, afirmava que “o fim das penas não é atormentar e afligir um ser sensível” e que a pena deve causar “a impressão mais eficaz e duradoura no espírito dos homens, e a menos tormentosa no corpo do réu” (BECCARIA, 1999, p. 52).

A ciência criminológica hodierna considera o infrator da lei penal um verdadeiro inimigo do Estado, o qual poderia, portanto, ser privado dos seus direitos fundamentais como membro da sociedade. Nesse sentido, são os ensinamentos de Eugenio Raúl Zaffaroni (2007, p. 18):

A essência do tratamento diferenciado que se atribui ao inimigo consiste em que o direito lhe nega sua condição de pessoa. Ele só é considerado sob o aspecto de ente perigoso ou daninho. Por mais que a ideia seja matizada, quando se propõe estabelecer a distinção entre cidadãos (pessoas) e inimigos (não pessoas), faz-se referência a seres humanos que são privados de certos direitos individuais [...] A rigor, quase todo o direito penal do século XX, na medida em que teorizou admitindo que alguns seres humanos são perigosos e só por isso devem ser segregados ou eliminados, coisificou-os sem dizê-lo, e com isso deixou de considerá-los pessoas, ocultando esse fato com racionalizações.

O Estado Democrático de Direito – conceito que se refere ao Estado no qual há o respeito pelos direitos fundamentais e a dignidade humana – não pode admitir que alguns indivíduos sejam privados dos seus direitos fundamentais, mesmo quando atentarem contra os bens jurídicos mais relevantes para a sociedade. A pretensão punitiva do Estado, embora deva ser exercitada plenamente, deve respeitar os direitos que os acusados ou apenados, como qualquer ser humano, têm assegurados pela ordem jurídica. Em suma, devem ser tratados como seres humanos, pois, “no pior dos assassinos, uma coisa pelo menos deve ser respeitada quando punimos: sua humanidade” (FOUCAULT, 2011, p. 72).

3 O estado de coisas inconstitucional

O estado de coisas inconstitucional surgiu na Colômbia, a partir da Decisão SU-559, da Corte Constitucional Colombiana, em 6 de novembro de 1997, como forma de corrigir, com a atuação

do Poder Judiciário, graves e reiteradas violações aos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos. Trata-se de conceito jurídico novo, que tem por objetivo enfrentar falhas estruturais em políticas públicas adotadas pelo Estado, exigindo uma atuação conjunta de diversas entidades estatais.

Através dessa técnica de decisão, a Corte Constitucional reconhece o estado de coisas inconstitucional e impõe aos demais Poderes do Estado a adoção de providências no sentido de superar a violação massiva de direitos fundamentais (GUIMARÃES, 2017). Essas decisões são caracterizadas por: afetarem uma ampla quantidade de pessoas; envolverem várias entidades estatais responsáveis por falhas sistemáticas nas políticas públicas adotadas; implicarem ordens de execução complexas, mediante as quais o magistrado impõe a adoção de medidas coordenadas para tutelar toda a população afetada (GARAVITO; FRANCO, 2010).

A dimensão subjetiva dos direitos fundamentais se caracteriza por ensejar uma pretensão de que se exija um dado comportamento de outrem ou por produzir efeitos sobre certas relações jurídicas. Por seu turno, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais consiste em considerá-los como uma ordem de princípios e valores que se irradiam por todo o ordenamento jurídico, servindo como norte para a ação de todos os Poderes constituídos (MENDES; BRANCO, 2013).

Nesse sentido, o estado de coisas inconstitucional expressa a proteção dos direitos fundamentais em sua dimensão objetiva, uma vez que o seu reconhecimento acarreta mandados de ações e deveres de proteção dos direitos fundamentais pelo Estado. Por sua vez, o Estado deve empreender um conjunto de ações administrativas e legislativas para assegurar o efetivo respeito dos direitos fundamentais. Dessa forma, o juiz constitucional atua como um garantidor da dimensão objetiva dos direitos fundamentais em uma sociedade democrática e pluralista (HERNÁNDEZ, 2003).

A Constituição Federal de 1988 trouxe diversos mecanismos para superar as inconstitucionalidades presentes na realidade brasileira, entre os quais se destaca a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que, de acordo com o art. 1º da Lei

n. 9.882/1999, tem por objeto “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Dessa forma, é cristalino que as falhas estruturais e as inconstitucionalidades decorrentes da omissão generalizada e reiterada das autoridades públicas se encaixam perfeitamente na noção de ato do Poder Público.

O estado de calamidade do sistema penal brasileiro é reconhecido amplamente pela jurisprudência dos tribunais superiores. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF n. 347, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), reconheceu a violação dos direitos fundamentais no sistema penitenciário brasileiro, ante a inércia e omissão do Estado – União, Estados e Distrito Federal – nos Três Poderes (Judiciário, Legislativo e Executivo).

O tribunal deferiu parcialmente, por maioria, a medida cautelar, determinando que fossem realizadas audiências de custódia, nas quais o preso deveria comparecer perante a autoridade judiciária no prazo de 24 horas, bem como que a União liberasse o saldo do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para que este atingisse sua finalidade, devendo se abster de realizar novos contingenciamentos.

A atuação da Corte justificou-se diante da forte violação dos direitos fundamentais, notadamente pela transgressão à dignidade humana das pessoas que estão sob custódia do Estado. Nas palavras do ministro Marco Aurélio, relator da referida ADPF: “a intervenção judicial mostra-se legítima presente padrão elevado de omissão estatal, frente à situação de violação generalizada de direitos fundamentais”.

Consoante o disposto na petição inicial da ADPF n. 347, a vedação às penas cruéis não se limita a uma análise abstrata do que vem a ser pena cruel; pelo contrário, trata-se do dever do Poder Judiciário de analisar a realidade da aplicação das penas, tendo em vista “as condições desumanas e indignas, em geral, da execução das penas na maioria absoluta das penitenciárias e cadeias públicas brasileiras” (SANTOS, 2014, p. 41).

Dessa forma, uma pena abstratamente proporcional pode se tornar manifestamente desproporcional, quando cumprida em condições muito mais gravosas do que aquelas estabelecidas pelo ordenamento jurídico. Tal realidade é vivenciada nas penitenciá-

rias brasileiras, diante da forte violação dos direitos fundamentais daqueles que se encontram sob custódia do Estado, o qual deveria garantir-lhes um tratamento digno em respeito a sua dignidade.

Nesse cenário, o julgamento da ADPF n. 347 e o voto-vista do ministro Luís Roberto Barroso foram um marco na jurisdição constitucional brasileira, visto que desafiaram os Três Poderes a estabelecerem um diálogo institucional, tendo por objetivo comum superar a deficiência crônica de políticas públicas nas penitenciárias brasileiras, contribuindo para consolidação dos direitos e das garantias fundamentais presentes em nossa Carta Magna.

4 A responsabilidade civil do Estado

A responsabilidade civil *lato sensu* é o dever de reparar um dano que determinada parte causou a um terceiro, desde que estejam presentes os requisitos para tal, possibilitando, desse modo, reestabelecer o *status quo ante*. Nesse sentido, “responsabilidade civil é a que se traduz na obrigação de reparar danos patrimoniais e se exaure com a indenização” (MEIRELLES, 2013, p. 724).

O conceito de responsabilidade civil do Estado surgiu com base no entendimento de que, para garantia do Estado Democrático de Direito, o ente público – como sujeito de direitos e obrigações – não poderia se furtar a ressarcir os danos que causasse em decorrência do desempenho de suas funções. Para o administrativista Helly Lopes Meirelles (2004, p. 624), tal responsabilidade é

a que impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las.

Nos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 642),

Quando se fala em responsabilidade do Estado, está-se cogitando dos três tipos de funções pelas quais se reparte o poder estatal: a administrativa, a jurisdicional e a legislativa. Fala-se, no entanto, com mais frequência, de responsabilidade resultante de comportamentos da Administração Pública, já que, com relação aos Poderes Legislativo e Judiciário, essa responsabilidade incide em casos excepcionais.

Assim, o Estado, ao atuar, pode causar danos aos administrados através de atos ilícitos ou lícitos, de forma comissiva ou omissiva. Conforme disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, o Estado – pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos – será responsabilizado pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Hodiernamente, o entendimento pacífico da doutrina e jurisprudência é de que a responsabilidade do ente estatal não deve ser regida pelo Direito Privado, mas sim pelo Direito Público, notadamente pelo Direito Administrativo, visto que está fundamentada em princípios específicos, como o da supremacia do interesse público sobre o particular. Nesse sentido,

Sem embargos, a responsabilidade do Estado governa-se por princípios próprios, compatíveis com a peculiaridade de sua posição jurídica, e, por isso mesmo, é mais extensa que a responsabilidade que pode calhar as pessoas privadas [...]. Com efeito: seja porque os deveres públicos do Estado o colocam permanentemente na posição de obrigado a prestações multifárias das quais não se pode furtar, sob pena de ofender o Direito ou omitir-se em sua função própria, seja porque dispõe do uso normal de força, seja porque seu conteúdo onímodo e constante com os administrados lhe propicia acarretar prejuízos em escala macroscópica, o certo é que a responsabilidade estatal por danos há de possuir fisionomia própria, que reflita a singularidade de sua posição jurídica. Sem isto, o acobertamento dos particulares contra os riscos da ação pública seria irrisório e por inteiro insuficiente para resguardo de seus interesses e bens jurídicos. Ademais, impede observar que os administrados não têm como se evadir ou sequer minimizar os perigos de dano provenientes da ação do Estado, ao contrário, do que sucede nas relações privadas. Deveras: é o próprio poder público que dita os termos de sua presença no seio da coletividade e é ele quem estabelece o teor e a intensidade de seu relacionamento com os membros do corpo social. (MELLO, 2007, p. 970).

Contudo, verifica-se que, por sua abrangência, a responsabilidade civil do Estado não está adstrita exclusivamente a este campo do Direito, devendo ser analisada de forma interdisciplinar, observando preceitos insculpidos em nossa Constituição e nas normas

infraconstitucionais (Direito Civil, Direito Processual, Direito Econômico), além dos princípios gerais do Direito.

O Estado, na qualidade de pessoa jurídica, é uma ficção, um ser intangível, que, por si só, não pode praticar ou se abster de praticar atos, visto que o ente estatal só atua por meio de seus agentes e deve, consequentemente, responder pelos danos que estes causarem na prestação dos serviços públicos. Nesse ponto, para que surja a obrigação de indenizar por parte do Estado, devem ocorrer necessariamente três sujeitos, são eles: o Estado, o lesado e o agente do Estado (CARVALHO FILHO, 2006).

4.1 Evolução doutrinária e jurisprudencial

No passado, prevalecia a teoria da irresponsabilidade do Estado, reflexo dos Estados absolutistas, fundamentada na convicção de soberania de um administrador máximo. Tal teoria consistia no fato de que não era possível o monarca (personificação do Estado) lesar seus súditos, tendo em vista a impossibilidade de o rei cometer erros. Nesse sentido, os agentes públicos, representantes do rei, não poderiam ser responsabilizados por seus atos no exercício das funções inerentes ao rei; “qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania” (DI PIETRO, 2010, p. 644).

Posteriormente, influenciada pelo individualismo característico do liberalismo, predominou a teoria da responsabilidade com culpa, a qual visava à equiparação do Estado ao indivíduo, fazendo com que, em caso de dano, o ente estatal fosse obrigado a indenizar os particulares nas mesmas hipóteses previstas para os indivíduos em geral. Dessa forma, havia uma semelhança entre a responsabilidade do Estado e aquela prevista no direito privado, visto que cabia ao particular prejudicado demonstrar a existência dos elementos subjetivos, quais sejam, a culpa ou o dolo (MEIRELLES, 2004).

Mais tarde, surgiu a teoria da culpa administrativa, dando início à transição entre a teoria subjetiva da culpa civil e a responsabilidade objetiva adotada pelo ordenamento jurídico atual. Nos ensinamentos de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 723),

O dever de o Estado indenizar o dano sofrido pelo particular somente existe caso seja comprovada a existência de falta de serviço. Não se trata de perquirir da culpa subjetiva do agente, mas da ocorrência de falta na prestação do serviço, falta essa objetivamente considerada. [...] A culpa administrativa pode decorrer de uma das três formas possíveis de falta do serviço: inexistência do serviço, mau funcionamento do serviço ou retardamento do serviço. Cabe sempre ao particular prejudicado pela falta comprovar sua ocorrência para fazer jus à indenização.

Atualmente, prevalece a teoria do risco administrativo fundamentada na responsabilidade objetiva e baseada em princípios de ordem pública e jurídica, amparada nos preceitos da justiça distributiva, pois, da mesma forma que os benefícios da atuação do Poder Público recaem sobre todos indivíduos, tal deve ser a divisão do ônus dessa atuação. Diante disso,

passou-se a considerar que, por ser mais poderoso, o Estado teria que arcar com o risco natural decorrente de suas numerosas atividades: à maior quantidade de poderes havia de corresponder um risco maior. (CARVALHO FILHO, 2005, p. 442).

Por fim, surge a teoria do risco integral, segundo a qual o ente público seria elevado à condição de segurador universal, devendo indenizar todo e qualquer dano suportado pelos particulares, desde que esteja envolvido no evento, inexistindo causas capazes de excluir tal obrigação. Para essa teoria, é necessária a existência do evento danoso e do nexo causal para que surja a obrigação de reparar o dano por parte do Poder Público, ainda que o dano seja oriundo de culpa exclusiva do particular.

Sobre o tema, assim se pronuncia Diogenes Gasparini (2011, p. 1114):

Por teoria do risco integral entende-se a que obriga o Estado a indenizar todo e qualquer dano, desde que envolvido no respectivo evento. Não se indaga, portanto, a respeito da culpa da vítima na produção do evento danoso nem se permite qualquer prova visando elidir essa responsabilidade. Basta, para caracterizar a obrigação de indenizar, o simples envolvimento do Estado no evento. Assim, ter-se-ia de indenizar a família da vítima de alguém que, desejando suicidar-se, viesse a se atirar sob as rodas de um veículo, coletor de lixo, de propriedade da Administração Pública, ou se atirasse de um prédio

sobre a via pública. Nos dois exemplos, por essa teoria, o Estado, que foi simplesmente envolvido no evento por ser o proprietário do caminhão coletor de lixo e da via pública, teria de indenizar. Em ambos os casos, os danos não foram causados por agentes do Estado. A vítima os procurou, e o Estado, mesmo assim, teria de indenizar.

No Brasil, o tema *responsabilidade civil do Estado* evoluiu por todos esses enfoques doutrinários. A Constituição de 1824, por exemplo, previa, em seu art. 179, XXIX, a responsabilização apenas do agente público causador do dano, ao dispor que

os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos.

Entretanto, essa regra não era aplicada à figura do imperador, que, nos termos do art. 99 daquela Carta Política, não estava “sujeito a responsabilidade alguma”.

No que lhe diz respeito, o Código Civil de 1916 trouxe, em seu art. 15, a ideia de responsabilidade civil subjetiva do Estado, ao expressar a seguinte fórmula:

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

Analisando o dispositivo, é clara a noção de imputação de responsabilidade ao Estado em razão da sua representação pelos agentes públicos, posteriormente considerada inadequada e suplantada pela teoria do órgão (PEREIRA, 2012). Da mesma forma, é nítida a exigência da prova da culpa do agente público, visto que só haveria responsabilidade quando ele agisse de forma contrária à lei – o que foi mitigado, posteriormente, pela teoria da culpa anônima.

A Constituição de 1946, em seu art. 194, trouxe previsão expressa da teoria do risco administrativo, ao determinar que “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”. Assim, passou-se a prever a responsabilidade direta do

Estado pelos atos dos seus agentes, sem a exigência de prova da sua culpa, que só precisava ser demonstrada pelo Estado na sua ação regressiva contra o agente público causador do dano.

Da mesma forma, a Constituição Federal de 1988 reafirmou a teoria do risco administrativo e estabeleceu a responsabilidade civil objetiva do Estado pelos atos dos seus agentes, dispondo, em seu art. 37, § 6º, que

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 referido dispositivo, ao mencionar que a Administração responderá “pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros”, deixou clara a necessidade de comprovação do nexo de causalidade entre a conduta do agente público e o dano sofrido pelo particular.

Com base nessas premissas, é evidente que a teoria que rege a responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro hodierno é a do risco administrativo, e não a do risco integral, o que torna juridicamente possível a oposição de causas excludentes do nexo de causalidade e exoneradoras de responsabilização pelo ente público. Nesse sentido, são os ensinamentos de Carlos Roberto Gonçalves (2012, p. 171):

Observa-se, até hoje, uma certa confusão na doutrina a respeito das teorias já mencionadas, a do risco integral e a do risco administrativo. Essa confusão, no entanto, é mais de ordem semântica, pois todos partilham do entendimento de que as regras constitucionais impuseram a responsabilidade objetiva do Estado pela reparação do dano, não significando, contudo, que tal responsabilidade subsista em qualquer circunstância, mas podendo ser excluída em caso de culpa da vítima ou de força maior.

No Brasil, a teoria do risco integral é utilizada em três situações, a saber: dano decorrente de atividade nuclear exercida pelo Estado ou autorizada pelo mesmo; dano ao meio ambiente, quanto aos atos

comissivos do agente público; e crimes a bordo de aeronaves que estejam sobrevoando o espaço aéreo brasileiro (CARVALHO, 2016).

À vista disso, verifica-se que o ordenamento jurídico brasileiro adotou a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado pelos danos que seus agentes causarem, nessa qualidade, a terceiros, com algumas ressalvas de aplicação da teoria do risco integral.

Todavia, a omissão estatal merece considerações específicas, visto que a responsabilidade civil do Estado por omissão retrata questões jurídicas tortuosas, tanto em sede jurisprudencial quanto doutrinária. Isto porque o próprio texto constitucional, que trata da responsabilidade civil do Estado, não deixou claro qual a solução jurídica adequada nos casos de danos oriundos de omissões estatais.

Nesse cenário de indefinição, o Supremo Tribunal Federal vem consolidando sua jurisprudência no sentido de que a responsabilidade civil do Estado por omissão também está fundamentada no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, isto é, configurado o nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a omissão do Poder Público em impedir a sua ocorrência – desde que haja obrigação legal específica de o fazer –, surge a obrigação de indenizar, independentemente de prova da culpa na conduta administrativa, consoante os seguintes precedentes:

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal abrange também os atos omissivos do Poder Público. Precedentes. 3. Impossibilidade de reexame do conjunto fático-probatório. Enunciado 279 da Súmula do STF. 4. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão recorrida. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE n. 677.283 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, *DJe* 8/5/2012).

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Estabelecimento público de ensino. Acidente envolvendo alunos. Omissão do Poder Público. Responsabilidade objetiva. Elementos da responsabilidade civil estatal demonstrados na origem. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes.

1. A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público respondem objetivamente pelos danos que causarem a terceiros, com fundamento no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, tanto por atos comissivos quanto por omissivos, desde que demonstrado o nexo causal entre o dano e a omissão do Poder Público. 2. O Tribunal de origem concluiu, com base nos fatos e nas provas dos autos, que restaram devidamente demonstrados os pressupostos necessários à configuração da responsabilidade extracontratual do Estado. 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 4. Agravo regimental não provido. (ARE n. 754.778 AgR, rel. min. Dias Toffoli, Primeira Turma, *DJe* 19/12/2013).

Agravo regimental no recurso extraordinário. Responsabilidade civil do Estado. Artigo 37, § 6º, da Constituição do Brasil. Latrocínio cometido por foragido. Nexos de causalidade configurado. Precedente. 1. A negligência estatal no cumprimento do dever de guarda e vigilância dos presos sob sua custódia, a inércia do Poder Público no seu dever de empreender esforços para a recaptura do foragido são suficientes para caracterizar o nexo de causalidade. 2. Ato omissivo do Estado que enseja a responsabilidade objetiva nos termos do disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição do Brasil. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE n. 607.771 AgR, rel. min. Eros Grau, Segunda Turma, *DJe* 14/5/2010).

Deveras, não cabe ao intérprete estabelecer distinções onde o texto constitucional não o fez. Nessa senda, o art. 37, § 6º, da Constituição Federal determina que o Estado responderá objetivamente pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, bastando que esse nexo de causalidade se forme para que a responsabilidade surja, não exigindo a norma constitucional em questão que a conduta estatal seja comissiva ou omissiva. No mesmo entendimento é a lição de Gustavo Tepedino (2008, p. 221):

Não é dado ao intérprete restringir onde o legislador não restringiu, sobretudo em se tratando de legislador constituinte – *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*. A Constituição Federal, ao introduzir a responsabilidade objetiva para os atos da administração pública, altera inteiramente a dogmática da responsabilidade neste campo, com base em outros princípios axiológicos e normativos (dentre os quais se destacam o da isonomia e o da justiça distribu-

tiva), perdendo imediatamente base de validade qualquer construção ou dispositivo subjetivista, que se torna, assim, revogado ou, mais tecnicamente, não recepcionado pelo sistema constitucional.

Mister ressaltar que, conquanto o Estado responda de forma objetiva também pelas suas omissões, o nexu de causalidade entre essas omissões e os danos sofridos pelos particulares só restará caracterizado quando o Poder Público ostentar o dever legal específico de agir para impedir o evento danoso, não se desincumbindo dessa obrigação legal. Entendimento em sentido contrário significaria a adoção da teoria do risco integral, aplicada apenas em hipóteses excepcionais, como já mencionado anteriormente.

Por outro lado, não se pode esquecer o que dispõe a parte final do art. 13, § 2º, do Código Penal, que o agente deve ter não só o dever jurídico de impedir o resultado danoso mas também “a real possibilidade de realizar a ação devida” (TAVARES, 2000, p. 143). No âmbito da responsabilidade civil do Estado, difícil reconhecer a possibilidade de o ente público comprovar situação que impeça sua atuação e, conseqüentemente, exclua o nexu jurídico de causalidade da sua omissão com o dano sofrido pelo particular, eximindo-se da responsabilidade.

4.2 Análise do Recurso Extraordinário n. 841.526

O Supremo Tribunal Federal, no dia 30 de março de 2016, ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) n. 841.526, decidiu que a morte de um detento nas dependências do sistema prisional gera responsabilidade civil do Estado, desde que haja inobservância do seu dever específico de proteção. A tese fixada deve ser aplicada em casos similares, visto que o recurso teve repercussão geral reconhecida.

A referida decisão negou, por unanimidade, o provimento do recurso apresentado pelo Estado do Rio Grande do Sul, o qual se opôs ao acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do mesmo Estado na data de 13/5/2010, o que resultou na condenação do ente federativo a indenizar os familiares de preso morto por asfixia mecânica (enforcamento) nas dependências da Penitenciária Estadual do Jacuí, localizada no Município de Charqueadas-RS.

O Estado do Rio Grande do Sul, suscitou, preliminarmente, o reconhecimento da repercussão geral do tema, a qual foi reconhecida pela Suprema Corte ante a relevância da matéria e a transcendência de direitos. Quanto ao mérito, sustentou o Estado a violação ao art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, alegando a ausência denexo causal entre o evento de morte e o fato administrativo ilícito, visto que havia fortes indícios de ocorrência de suicídio praticado pelo próprio preso.

Intimado a se manifestar, o Ministério Público Federal pugnou pelo desprovimento do recurso extraordinário, uma vez que estaria demonstrado o nexode causalidade entre a conduta estatal e o dano, sendo o próprio recorrente o criador do risco administrativo, ao descumprir os mandamentos da Lei de Execuções Penais.

Em seu voto, o ministro relator, Luiz Fux, posicionou-se pelo desprovimento do recurso extraordinário interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul, defendendo que, mesmo em casos de suicídio, deve incidir a responsabilidade civil do Estado. No caso concreto, ressaltou que, em nenhum momento, o recorrente conseguiu comprovar a ocorrência de suicídio por parte do detento ou qualquer outra excludente que rompesse o nexocausal entre a morte e sua responsabilidade de custódia.

Nas palavras do ministro Luiz Fux (RE n. 841.526/RS),

Deveras, a concepção de que o Estado, apesar de detentor de poderes dotados de imperatividade sobre a esfera de direitos do indivíduo, resta submetido ao império da lei, configura o núcleo essencial do Estado Democrático de Direito. Exemplo de poder de titularidade exclusivamente estatal é o *ius puniendi*, que autoriza a atuação sancionatória do Estado sobre a pessoa, em prol do interesse público na proteção e manutenção da paz social. O Estado, em decorrência do exercício desse poder, vê-se obrigado, por outro lado, a zelar pela integridade dos apenados sob sua custódia. Eis aqui o ponto nodal do presente caso: o poder estatal de punir e a sua responsabilização por danos causados ao preso no desempenho desse *munus* público.

Segundo apontou o ministro, a questão jurídica discutida apresenta densidade constitucional, visto que a norma positivada

no art. 5º, XLIX, da Constituição da República de 1988 assegura aos presos o respeito à sua integridade física e moral, tratando-se de verdadeiro direito fundamental.

Em relação às omissões do Estado, ressaltou que, não obstante o Estado também responda de forma objetiva, o nexo de causalidade entre essas omissões e os danos sofridos pelos particulares só restará caracterizado quando o Poder Público ostentar o dever legal específico de agir para impedir o evento danoso, não se desincumbindo dessa obrigação legal. Entendimento em sentido contrário significaria a adoção da teoria do risco integral.

De acordo com o ilustre ministro, há situações em que a responsabilidade civil do Estado é cristalina, entretanto, é necessário avaliar cada situação no caso concreto, a fim de perquirir se houve ou não omissão do ente público, ou seja, se era ou não razoável exigir que agisse a fim de evitar o dano causado. Em casos específicos, como o suicídio de um detento, é necessário averiguar se o reeducando apresentava sinais psicológicos de que estava propenso a retirar a própria vida; se sim, caberá ao ente público indenizar seus familiares.

Por outro lado, quando caracterizada morte natural do detento, desde que o ente público tenha prestado a devida assistência médica ao preso, sendo evidente que o óbito teria ocorrido estando preso ou não, estará afastado o direito à indenização. Mesmo raciocínio deve ser aplicado em caso fortuito, a exemplo de preso que morre após ser atingido por um raio.

O ministro Edson Fachin acompanhou o voto do relator, entendendo ser do Poder Público o ônus de comprovar a existência de causa excludente do nexo de causalidade, fazendo distinção entre ilícito omissivo próprio (violação a um dever jurídico) e ilícito omissivo impróprio (ausência de atos capazes de evitar determinado resultado). Dessa forma, entendeu ser a conduta do Estado um ilícito omissivo próprio, visto que houve violação de um dever jurídico-constitucional.

Também seguindo o relator, os ministros Luís Roberto Barroso, Marco Aurélio e Rosa Weber votaram pelo desprovisionamento do recurso, frisando a necessidade de comprovação do

nexo de causalidade para a consequente responsabilização civil do Estado, a fim de não se admitir a teoria do risco integral.

Na mesma linha, o ministro Teori Zavascki votou pelo desprovimento do recurso, sugerindo uma reflexão a fim de adequar e esclarecer melhor a tese sugerida pelo relator. Segundo ele, a tese inicial havia deixado dúvidas em sua primeira parte; dessa forma, sugeriu que a parte inicial da tese fosse invertida, a fim de não restar qualquer dúvida acerca de sua interpretação.

A tese sugerida pelo ministro Teori Zavascki foi (RE n. 841.526):

[E]m 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, admitindo-se a comprovação pelo poder público de causa excludente do nexo de causalidade entre a sua omissão e o dano sofrido pela vítima, exonerando-o do dever de reparação.

A ministra Carmem Lúcia e o ministro Ricardo Lewandowski seguiram os mesmos fundamentos do voto do ministro relator, defendendo que o Estado deve ser responsabilizado pelo que quer que aconteça com o preso enquanto custodiado no sistema prisional. Em seguida, votaram pelo desprovimento do recurso e admitindo a tese sugerida pelo relator, ajustada pelo ministro Teori.

Em suma, o ministro Marco Aurélio sugeriu que fosse excluída a segunda parte da tese anteriormente levantada por entender que a primeira parte, após modificada pelo ministro Teori, seria suficientemente sucinta e concisa. Em razão desta manifestação do ministro, a tese fixada e acolhida por unanimidade foi:

[E]m 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.

5 Considerações finais

O presente artigo buscou analisar a evolução da responsabilidade civil do Estado, tendo por base a violação generalizada de

direitos fundamentais da população carcerária brasileira. Após analisar os fundamentos e teorias atinentes ao tema, percebe-se que a responsabilidade estatal deriva do *ius puniendi*, que autoriza a atuação sancionatória do Estado sobre a pessoa, em prol do interesse público, na proteção e manutenção da paz social.

À vista disso, é inegável a responsabilidade civil do Estado em relação à pessoa que está sob sua custódia, tendo em vista que a Constituição Federal assegura aos presos o respeito a sua integridade física e moral. Assim, sempre que violado esse dever de cuidado, nascerá para o Estado o dever de indenizar, seja por atos comissivos, seja por omissivos.

Analisando o posicionamento da Suprema Corte (RE n. 841.526) em relação à morte de presos nas penitenciárias brasileiras, não há dúvidas de que ocorrerá a responsabilidade civil do Estado nos casos em que restar configurada sua omissão. Assim, cabe ao ente público demonstrar excludente do nexo causal, aplicando-se, portanto, a teoria do risco administrativo e afastando-se a teoria do risco integral, a qual implicaria a responsabilidade civil do Estado por toda e qualquer morte de detento.

Mister pontuar os casos excepcionais que fundamentaram o voto do ministro Luiz Fux e que afastam a responsabilidade civil do Estado, como, por exemplo, morte de detento por ataque cardíaco, quando não há histórico de doenças de coração; suicídio, quando o reeducando não apresentava sinais psicológicos de que pretendia tirar a própria vida, isto é, nas hipóteses em que a morte teria ocorrido estando a vítima presa ou não.

Ante o exposto, e diante do estado de coisas inconstitucional em que se encontra o sistema prisional brasileiro, com violação generalizada dos direitos fundamentais da população carcerária, o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal foi ao encontro dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, desafiando os Três Poderes a estabelecerem um diálogo institucional, tendo por objetivo comum superar o caos vivenciado nos presídios do País.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. São Paulo: Método, 2010.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1986.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo n. 798, 7 a 11 de setembro de 2015*. Brasília: Secretaria de Documentação; Coordenadoria de Jurisprudência Comparada e Divulgação de Julgados. Disponível em: www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo798.htm. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 754.778*. Relator: Min. Dias Toffoli, 26 de novembro de 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4419297>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347*. Relator: Min. Marco Aurélio Mello, 9 de setembro de 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Recurso Extraordinário n. 607.771*. Relator: Min. Eros Grau, 20 de abril de 2010. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3821987>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Recurso Extraordinário n. 677.283*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 17 abril

de 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4215278>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 841.526*. Relator: Min. Luiz Fux, 30 de março de 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4645403>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CORTE CONSTITUCIONAL DA COLÔMBIA. *Sentença SU-559*. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 39. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y cambio social: como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado em Colombia*. Bogotá: Dejusticia – Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2010.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUIMARÃES, Mariana Rezende. O estado de coisas inconstitucional: a perspectiva de atuação do Supremo Tribunal Federal a partir da experiência da Corte Constitucional colombiana. *Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, ano 16, n. 49, p. 79-111, jan./jun. 2017.

HERNÁNDEZ, Clara Inés Vargas. La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: el llamado “estado de cosas inconstitucional”. *Estudios Constitucionales – Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Santiago, ano 1, n. 1, p. 203-228, 2003.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica*. San José: OEA, 22 nov. 1969. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes*. Adotada pela Resolução 39/46, da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1984. ONU, 26 jun. 1987.

Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/tortura/convencao_onu.pdf. Acesso em: 29 ago. 2019.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 10. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2012.

SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito penal*. Parte geral. 6. ed. Curitiba: ICPC, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TAVARES, Juarez. *Teoria do injusto penal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

TEPEDINO, Gustavo. A evolução da responsabilidade civil no direito brasileiro e suas controvérsias na atividade estatal. In: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.