



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

DEPARTAMENTO DE DIREITO

DIREITO NOTURNO

Gustavo Felipe Petry Veronese

**O PAPEL DO ESTADO PARA COM OS CUSTODIADOS: UMA ANÁLISE SOBRE A  
RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA DEVIDA REINTEGRAÇÃO DE  
DETENTOS E SOCIOEDUCANDOS**

Florianópolis

2023

Gustavo Felipe Petry Veronese

**O PAPEL DO ESTADO PARA COM OS CUSTODIADOS: UMA ANÁLISE SOBRE A  
RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA DEVIDA REINTEGRAÇÃO DE  
DETENTOS E SOCIOEDUCANDOS**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Quintanilha Veras Neto

Coorientadora: Profa. Hélien Rejane Silva Maciel Diogo

Florianópolis

2023

Veronese, Gustavo Felipe Petry

O PAPEL DO ESTADO PARA COM OS CUSTODIADOS : UMA ANÁLISE SOBRE A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA DEVIDA REINTEGRAÇÃO DE DETENTOS E SOCIOEDUCANDOS / Gustavo Felipe Petry Veronese ; orientador, Francisco Quintanilha Vêras Neto, coorientadora, Hélen Rejane Silva Maciel Diogo, 2023.

97 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito Penal. 3. Direito Administrativo. 4. Direito Civil. 5. Responsabilidade Civil. I. Vêras Neto, Francisco Quintanilha . II. Diogo, Hélen Rejane Silva Maciel . III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.

Gustavo Felipe Petry Veronese

**O papel do Estado para com os custodiados:** Uma análise sobre a responsabilidade do estado pela devida reintegração de detentos e socioeducandos.

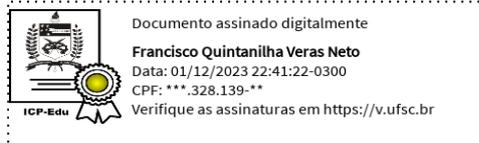
Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito

Florianópolis, 30 de novembro de 2023.

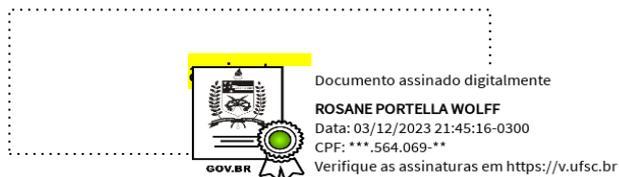
assinatura

Coordenação do Curso

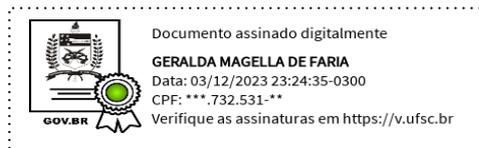
### Banca examinadora



Prof. Dr. Francisco Quintanilha Vêras Neto  
Orientador



Des. Rosane Portella Wolff  
TJSC, Doutoranda UFSC



Dra. Geralda Magella de Faria Rossetto  
AGU/UFSC - Aposentada

Florianópolis, 2023.

*“Eu dedico este trabalho a todos os meus haters”*

## **Agradecimentos**

Primeiro de tudo, gostaria de apresentar agradecimentos especiais ao Mestre Masami Kurumada, um dos mais lendários mangakás a agradecer esta rocha espacial que chamamos de Terra com sua presença. A obra prima de Kurumada - Os Cavaleiros do Zodíaco - nada têm a ver com este trabalho ou, sequer, o Direito, mas, ainda sim, foi de grande importância para a minha pessoa. Isso não só porque as aventuras dos bronze boys ensinaram lições de vida que carrego até hoje, mas também porque tive que elevar meu Cosmo ao máximo para sobreviver à experiência CCJ. Pégasus me deu a força.

Ainda na Terra do Sol Nascente, devo também agradecimentos a Shu Takumi, Atsushi Inaba, Noriyuki Otani, Kumiko Suekane, Tatsuro Iwamoto, Masakazu Sugimori, Masakatsu Endo e Atsushi Mori. Esses nomes compõem o pequeno time que originalmente produziu Phoenix Wright: Ace Attorney, jogo que, em minha infância, acabou sendo a primeira fonte do meu interesse pelo mundo do Direito. Mesmo, ao longo do curso, não tenha desenvolvido a vontade de seguir com a carreira advocatícia como o protagonista que dá nome à série, inesperadamente, não poderia deixar de mencionar este primeiro momento de cativação que tive pelo universo legal, e agradecer aos responsáveis pela sua concretização.

Partindo agora para agradecimentos mais sérios, gostaria de agradecer aos meus colegas do curso de Direito e aos professores, em especial, ao meu orientador, o Doutor Francisco Quintanilha Veras Neto, cujas lições eram providas de tamanha dedicação e paixão que muito me inspiraram ao longo do curso de Direito, e, igualmente, também à minha coorientadora Hélien Rejane Silva Maciel Diogo, que muito me ajudou no processo de confecção deste trabalho.

Gostaria de agradecer às minhas chefas durante os meus estágios no Poder Judiciário de Santa Catarina, Joana Ribeiro e Rosane Portella Wolff, tal como todos os membros das equipes de seus respectivos gabinetes. Sou extremamente grato pelo acolhimento que tive quando estagiei tanto em Tijucas como no TJ, e ainda mais pelo valor do aprendizado prático que obtive, e que julgo como vital para minha formação enquanto aspirante a jurista.

Também, um especial agradecimento para as minhas avaliadoras da banca de TCC, novamente, a Des. Rosane Portella Wolff, e a Dra. Geralda Magella de Faria Rossetto, tal como a Dra. Mayra Silveira, que se disponibilizou como suplente.

Igualmente, gostaria de agradecer a ambos os meus pais, Josiane Rose Petry Veronese e Sergio Luiz Veronese Junior que, além de me darem a vida, foram os meus primeiros professores de Direito, antes de eu sequer saber o que era uma faculdade de Direito. Um beijão a mamãe e papai.

Por último, mas, definitivamente, não menos importante, quero agradecer a Deus. Se não fosse a minha fé, não chegaria até onde cheguei hoje, e não estaria escrevendo este trabalho neste momento.

## *Maat, uma releitura*

*O que desejo  
frente ao erro?  
Uma justiça de olhos fechados,  
Fria  
com espada em punhos?  
É fato:  
nossa humanidade é imperfeita,  
por vezes,  
inexplicavelmente cruel.  
O ideal seria  
que não existissem as masmorras,  
o lugar das sombras...  
Isso, ainda, não é possível.  
Mas a dignidade,  
o respeito,  
a compaixão o é.  
Maat - Deusa da justiça egípcia,  
com suas grandes asas de penas de andorinha  
a sopesar as nossas misérias.  
Não fugimos da responsabilização  
mas certos de que há mecanismos  
capazes de resgatar  
o ser humano  
que se distanciou do ser humanidade.  
Sim!!! É possível!!!  
Maat, venha ao nosso encontro  
e nos faça voar.*

## RESUMO

Este trabalho examina a responsabilidade do Estado brasileiro na reintegração de detentos e socioeducandos, com foco na reincidência criminal. Utilizando o método hipotético-dedutivo, a pesquisa inicia com a formulação de hipóteses baseadas na Teoria do Risco Administrativo, aplicando-as ao sistema prisional brasileiro. A análise inclui a investigação de dados e casos concretos para testar as hipóteses, ajustando-as conforme novas evidências são encontradas. Os resultados apontam falhas significativas no sistema penal, como a falta de programas efetivos de reabilitação e a precariedade das condições prisionais, que contribuem para o alto índice de reincidência. Conclui-se, por fim, que a responsabilização do Estado pelos crimes cometidos por reincidentes é uma medida necessária e justa, incentivando reformas para a melhoria do sistema carcerário e para a prevenção de danos futuros à sociedade. Essa abordagem propõe uma mudança de paradigma, priorizando a reintegração efetiva e a responsabilidade social do Estado.

**Palavras-chave:** Responsabilidade do Estado, Sistema Prisional, Reincidência Criminal.

## ABSTRACT

This study examines the responsibility of the Brazilian State in the reintegration of detainees and socio-educational offenders, focusing on criminal recidivism. Using the hypothetical-deductive method, the research begins with the formulation of hypotheses based on the Administrative Risk Theory, applying them to the Brazilian prison system. The analysis includes the investigation of data and concrete cases to test the hypotheses, adjusting them as new evidence is found. The results point to significant flaws in the penal system, such as the lack of effective rehabilitation programs and the poor conditions of prisons, which contribute to the high rate of recidivism. It is concluded, in the end, that the State's accountability for crimes committed by recidivists is a necessary and fair measure, encouraging reforms for the improvement of the prison system and for the prevention of future harms to society. This approach proposes a paradigm shift, prioritizing effective reintegration and the State's social responsibility.

**Keywords:** State Responsibility, Prison System, Criminal Recidivism.

## LISTA DE TABELAS/FIGURAS

### **Tabelas**

Tabela 1	Extratos da obra de Zehr (2008): “Trocando as Lentes” .....	35
----------	---	----

### **Figuras**

Figura 1	Déficit de vagas por estado da federação, 2020 .....	46
Figura 2	Déficit de vagas por estado da federação, 2023 .....	47
Figura 3	Déficit de vagas por estado da federação, 2023 (primeiro semestre) .....	49
Figura 4	Despesas com pessoal no sistema penitenciário, julho de 2022 .....	52
Figura 5	“Outras despesas” no sistema penitenciário, julho de 2022 .....	52
Figura 6	Percentual de reentradas no sistema prisional e socioeducativo por UF (2015-2019) .....	56

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

APAC - Associação de Proteção e Assistência aos Condenados

ARE - Agravo em Recurso Extraordinário

CEDUC - Centro Educacional

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CP - Código Penal

CPI - Comissão parlamentar de inquérito

DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional

FBAC - Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Infopen - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LEP - Lei de Execução Penal

Pnud - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RBEP - Revista Brasileira de Execução Penal

RE - Recurso Extraordinário

RELIPEN - Relatório de Informações Penais

SENAPPEN - Secretaria Nacional de Políticas Penais

SIESP - Sistema de Estatística do Poder Judiciário

SISDEPEN - Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional

STA - Suspensão de Tutela Antecipada

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

SU - *Sentencia de Unificación*

TCU - Tribunal de Contas da União

TJAC - Tribunal de Justiça do Acre

TJSC - Tribunal de Justiça de Santa Catarina

UFAC - Universidade Federal do Acre

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	15
2	O DEVER DE CORRIGIR - ANÁLISE ELEMENTAR E CONTEXTUALIZAÇÃO .....	18
2.1	A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E A TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO .....	19
<b>2.1.1</b>	<b>A infinita espiral de concausas e sua não incidência .....</b>	<b>24</b>
2.2	A REINTEGRAÇÃO E A FUNÇÃO DA PENA: INTERPRETAÇÕES CRIMINOLÓGICAS E LEGAIS .....	26
<b>2.2.1</b>	<b>A Justiça Restaurativa.....</b>	<b>32</b>
<b>2.2.2</b>	<b>O propósito da “pena” (entre muitas aspas) na legislação infantoadolescente ....</b>	<b>35</b>
2.3.	A REALIDADE CARCERÁRIA E AS FALHAS NO PROCESSO DE REINTEGRAÇÃO .....	37
3	O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS ESTATÍSTICOS E JURISPRUDENCIAIS .....	42
3.1	A ADPF 347 E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL .....	42
3.2	DADOS SOBRE OS VÍCIOS ESTRUTURAIS DO SISTEMA CARCERÁRIO .....	44
<b>3.2.1</b>	<b>O custo dos presos.....</b>	<b>50</b>
<b>3.2.2</b>	<b>O trabalho e o estudo dos presos .....</b>	<b>55</b>
3.3	DADOS SOBRE REINCIDÊNCIA E REITERAÇÃO.....	56
3.4	COLETA JURISPRUDENCIAL - A RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO .....	58
<b>3.4.1</b>	<b>O caso da responsabilização do Estado por crimes cometidos por custodiados contra outros custodiados .....</b>	<b>59</b>
<b>3.4.2</b>	<b>A responsabilidade do Estado pela conduta de detentos foragidos .....</b>	<b>61</b>
4	O RISCO ADMINISTRATIVO E A OMISSÃO DO ESTADO - AS RAZÕES PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO .....	68
4.1	O DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO LEGAL .....	69
4.2	A MÁ ADMINISTRAÇÃO DOS PRESÍDIOS .....	71

4.3	A MÁ ADMINISTRAÇÃO DAS PENAS .....	73
4.4	A POSSIBILIDADE DE AÇÃO DIVERSA.....	76
4.5	O (DES)AMPARO DA POPULAÇÃO .....	78
5	“TROCANDO AS LENTES” - A PROPOSTA DE UM NOVO PRISMA DE RESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL.....	81
5.1	PONDERAÇÕES: OBSTÁCULOS PARA A PROPOSTA.....	86
5.1.1	<b>A atividade estatal e a reincidência - suas conexões</b> .....	87
5.1.2	<b>O dever (não) genérico</b> .....	88
5.1.3	<b>O custo da responsabilização</b> .....	89
6	CONCLUSÃO .....	91
	REFERÊNCIAS .....	93

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se destina a realizar uma análise sobre a responsabilidade civil do Estado quanto ao seu dever de promover a reintegração social de seus custodiados, tanto no sistema prisional quanto no sistema socioeducativo. Mais especificamente, o estudo se propõe a averiguar como pode ser avaliada a aplicação atual da responsabilidade civil do Estado quanto ao seu dever corretivo para com os custodiados no processo de reintegração social, considerando o alto índice de reincidência e evasão entre os detentos, bem como, o impacto das políticas sociais e criminais na realidade brasileira.

Portanto o escopo desta pesquisa é o de analisar as lacunas e limitações presentes na aplicação atual da responsabilidade civil do Estado quanto ao seu dever corretivo para com os custodiados no processo de reintegração social, propondo uma perspectiva jurídica que possibilite uma melhor responsabilização e compromisso estatal no processo de reintegração dos detentos à sociedade, visando à diminuição dos índices de reincidência e evasão no sistema prisional brasileiro e da reiteração de atos infracionais.

Para chegar a pertinentes conclusões sobre a temática, inicialmente será conduzida uma revisão bibliográfica sobre a responsabilidade civil do Estado, o fenômeno da reintegração social e o sistema carcerário brasileiro, com um foco distinto na Teoria do Risco Administrativo como fundamento para a responsabilidade estatal no tratamento e reforma de presos e socioeducandos. Posteriormente, ocorrerá a coleta e análise de dados estatísticos recentes, cobrindo a década de 2010 e os primeiros anos da década de 2020, sobre a reincidência e evasão no contexto carcerário brasileiro, bem como da repetição de atos infracionais, avaliando a eficácia das políticas de reforma e reintegração postas em prática, para então debater esses dados à luz da literatura jurídica vigente, identificando as brechas e restrições na aplicação atual da responsabilidade civil do Estado em relação ao seu papel corretivo perante os custodiados. A proposta final é sugerir um novo prisma de responsabilização estatal, visando preencher as lacunas detectadas e possivelmente diminuir os índices de reincidência e evasão, enfatizando as novidades dessa sugestão comparado ao panorama atual do Direito. Esta sequência de abordagem do assunto, por consequência, estrutura também a composição do trabalho, visto que serão alocados um capítulo para cada um desses momentos: a revisão bibliográfica; a coleta de informações, o debate dos dados e a sugestão de um novo prisma de responsabilização.

Nesta pesquisa, a Teoria do Risco Administrativo é aplicada ao ambiente do sistema carcerário brasileiro. Ao assumir a guarda de um indivíduo, o Estado naturalmente gera um risco administrativo que deve ser por ele encarado, incluindo a responsabilidade pela reforma

e reintegração deste sujeito à sociedade, suas respectivas consequências e os riscos associados a essa atividade. O equívoco nesse procedimento, manifestado pela reincidência ou evasão, é interpretado, aqui, como um erro na gestão desse risco, resultando na responsabilidade do Estado. A conexão entre a Teoria do Risco Administrativo e a proposta desta pesquisa ocorre, exatamente, nesta aplicação da teoria ao ambiente carcerário, buscando um melhor entendimento e sugestão de soluções para o desafio da reincidência e evasão no contexto carcerário brasileiro. Entretanto, é relevante destacar que esta pesquisa diverge parcialmente do entendimento doutrinário e jurisprudencial, ao atribuir responsabilidade ao Estado por aquilo que frequentemente é visto como um "dever genérico". Este segmento da doutrina enxerga o compromisso do Estado de prover a reforma e a reintegração dos presos como um propósito geral, um engajamento vasto, que não permite a especificação necessária para estabelecer a responsabilidade civil. Essa visão se apoia na noção de que a responsabilidade civil do Estado deve estar atrelada a uma ação ou omissão precisa e identificável. É justamente nesse aspecto que o presente estudo almeja confrontar o entendimento predominante.

O método de abordagem escolhido para este trabalho é o hipotético-dedutivo. Esta abordagem começa com a formulação de hipóteses baseadas na Teoria do Risco Administrativo, aplicando-as ao contexto específico do sistema prisional brasileiro. Através da análise de dados e de casos concretos, estas hipóteses serão testadas, buscando confirmá-las ou refutá-las, de maneira argumentativa. O método hipotético-dedutivo permite uma progressão lógica, partindo de suposições iniciais para a análise de situações específicas no sistema prisional, visando a compreensão e solução do problema da reincidência e evasão. Este método favorece uma abordagem crítica e investigativa, permitindo ajustes nas hipóteses iniciais conforme novas evidências são encontradas e analisadas, contribuindo assim para uma conclusão mais embasada sobre a responsabilidade do Estado na reforma e tratamento dos detentos.

Este estudo fundamenta-se em três eixos: Importância, Atualidade e Ineditismo. A importância ressalta-se pelo papel crucial do Estado na reintegração social dos detentos, servindo como alicerce para uma sociedade mais justa e segura. A reflexão acerca da responsabilidade estatal neste âmbito não apenas é vital para a formulação de políticas públicas robustas, mas também carrega consigo implicações legais profundas, podendo redefinir a maneira como o Estado é chamado a responder por discrepâncias no sistema prisional. Em termos de atualidade, o debate sobre a responsabilidade civil do Estado no contexto da reabilitação dos detentos emerge como um tema de destaque no cenário atual. Diante das persistentes taxas elevadas de reincidência e evasão prisional no Brasil, evidencia-se uma

lacuna na abordagem de reintegração social. A ponderação sobre a reintegração do indivíduo à sociedade tem se consolidado cada vez mais no discurso público e acadêmico. Por fim, o ineditismo deste trabalho é destacado pela proposta de interligar a responsabilidade civil do Estado, o imperativo de reintegração social e a Teoria do Risco Administrativo, conferindo ao estudo um caráter pioneiro no domínio jurídico. Adicionalmente, ao esboçar um novo prisma de responsabilização estatal, este trabalho marca sua contribuição singular ao corpus literário da área.

Em suma, este estudo visa elucidar a responsabilidade civil do Estado no processo de reintegração social de detentos, dando especial atenção à aplicação da Teoria do Risco Administrativo no contexto carcerário brasileiro. As seções subsequentes começarão com uma contextualização e revisão bibliográfica, apresentando um panorama abrangente do tema e das literaturas pertinentes. Seguirá uma coleta e discussão rigorosa dos dados, revelando as peculiaridades do sistema prisional contemporâneo. Estes dados, em uma etapa posterior, serão analisados à luz da Teoria do Risco Administrativo, fornecendo uma compreensão mais aprofundada dos desafios enfrentados pelo sistema prisional. Concluindo, será apresentada uma proposta de um novo prisma de responsabilização do Estado, objetivando otimizar o compromisso estatal na reintegração dos detentos à sociedade. Em cada fase deste estudo, a intenção é contribuir para a concepção de estratégias mais eficientes e equitativas, com foco em um ambiente social mais seguro e harmonioso.

## **2 O DEVER DE CORRIGIR - ANÁLISE ELEMENTAR E CONTEXTUALIZAÇÃO**

A premissa básica do presente estudo é a de que a justiça penal deve ser voltada para a devida e efetiva reintegração dos detentos condenados à sociedade, se não por uma questão ético-humanitária, ao menos por uma questão de utilidade pública e eficiência administrativa, concepção esta que também se estende à socioeducação de adolescentes autores de atos infracionais. O resgate da cidadania dos custodiados enquanto dever do Estado pode ser identificado tanto na legislação penal quanto na infanto-juvenil; enquanto nesta é facilmente extraído da estrutura e essência do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, naquela é necessária um escavamento com levemente mais profundo, vez que a menção deste dever é um tanto mais escassa na legislação penal, não obstante, ainda claramente identificável, especialmente na Exposição de Motivos do Código Penal (Exposição de Motivos Nº 211, de 9 de Maio de 1983), mais especificamente na seção que trata das penas (parágrafos 26 a 46), quando menciona que as sanções criminais devem possuir “eficiente poder corretivo”, além do artigo primeiro da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984), o qual aponta a harmônica integração social do condenado e do internado como objetivo da execução penal. Disso, desprende-se que, dentro da sua pretensão punitiva, o Estado assumiu, juntamente o compromisso de corrigir os custodiados, “correção” esta que não há como ser interpretada de forma diversa do afastamento do indivíduo do aspecto crime/infração, que seria o “erro” a ser corrigido, resultando na viabilização da reintegração do mesmo à sociedade. Em imediata sequência lógica, se há um dever do Estado de proporcionar esta reintegração, congruentemente, há de se falar em responsabilidade pelo devido cumprimento deste compromisso.

Considerando a apresentada área de incidência deste estudo sobre o grande universo do Direito, verifica-se que o seu devido deslinde requer análise de matérias pertencentes a diversas disciplinas do Direito, sendo que das searas civil e administrativa se mostra necessária a perquirição sobre a temática da responsabilidade do Estado, enquanto das áreas penal e criminológica a investigação sobre assuntos adjacentes à punição e aos fenômenos da reincidência e da reintegração social.

Com isso em mente, este primeiro momento do presente trabalho se dedicará à análise dos materiais supracitados, organizando-a com a divisão entre (i) um resgate amplo da temática de responsabilidade civil do Estado na seara do Direito Administrativo, (ii) uma apreciação sobre a função da pena, relevando tanto disposições legais quanto os ideais criados pela teoria, e (iii) uma prévia constatação sobre a realidade brasileira quanto à questão da efetivação da

reintegração social, tanto historicamente como no cenário atual. Fixada e esclarecida, então, esta estrutura, parte-se para a redação da análise preambular.

## 2.1 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E A TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO

Esta primeira seção de revisão bibliográfica é, em muitos aspectos, a *de facto* mais importante para o presente estudo. A devida compreensão de como se opera a responsabilidade civil do Estado no Brasil se posiciona como a pedra angular deste trabalho, visto que não se propõe uma responsabilização cega do Estado, ignorando completamente toda a construção legislativa e doutrinária sobre a temática, mas sim, uma que se opere dentro dos moldes já existentes, conciliando o “dever ser” com o que “é”.

Isso levantado, o primeiro passo desta revisão bibliográfica é “chegar” em como é operada e justificada a responsabilidade civil do Estado no Brasil, ou seja, a Teoria do Risco Administrativo, por meio de um resgate histórico sobre a sua evolução tanto num contexto nacional quanto internacional. No tocante a esta temática, José dos Santos Carvalho Filho (2020), de forma breve e didática, ensina que, em um primeiro momento, no século XIX e anteriores, prevalecia a ideia de que o Estado não possuía responsabilidade pelos atos de seus agentes, refletindo as condições políticas da época e o afastamento do Estado Liberal das relações entre particulares. Contudo, essa concepção foi substituída pela visão do Estado de Direito, a qual atribuía ao Estado direitos e deveres semelhantes às pessoas jurídicas. Progressivamente, surgiram doutrinas para detalhar a responsabilidade estatal. De forma inaugural, surgiu a teoria da responsabilidade com culpa, onde o Estado só seria responsável em casos de ação culposa do agente e diferenciava-se entre atos de império e atos de gestão, sendo que só estes, e não aqueles, ensejavam possível responsabilização. Esta teoria, contudo, mostrou-se problemática, gerando especial inconformismo entre as vítimas de atos estatais, pela dificuldade, muitas vezes, de distinguir a natureza dos atos na realidade prática. Em seguida, veio a teoria da culpa administrativa, que eliminava a necessidade de identificar o agente causador do dano, bastando comprovar o mau funcionamento do serviço público, ou o fenômeno chamado de “falta de serviço”, o qual poderia se manifestar de três diferentes formas, a inexistência do serviço, o mau funcionamento do serviço ou o retardamento do serviço, sendo que em qualquer uma destas hipóteses, havia o reconhecimento da existência de culpa, mediante a comprovação do nexo entre o mau funcionamento do serviço e o evento danoso. A evolução

seguinte, e atualmente adotada pela legislação pátria, foi a teoria da responsabilidade objetiva, que dispensa a necessidade de comprovação de culpa. Seu fundamento é a teoria do risco administrativo, que atribui ao Estado, em razão de seu poder e prerrogativas, uma responsabilidade natural diante dos riscos de suas atividades. Existem debates sobre as variações dessa teoria, como o risco integral, onde o Estado é sempre responsável, e o risco social, que propõe a socialização dos riscos. Entretanto, a responsabilidade objetiva busca, fundamentalmente, basear-se na justiça social, diminuindo as barreiras que o indivíduo enfrentaria ao buscar reparação por danos causados por condutas estatais.

Da mesma lição de Carvalho Filho (2020), se mostra pertinente também trazer alguns pontos sobre a aplicação da responsabilidade objetiva do Estado. O exímio doutrinador traz que a responsabilidade civil do Estado é pautada pela teoria da responsabilidade objetiva, que se distingue por não exigir que o prejudicado comprove a culpa na conduta estatal para que haja obrigação de indenizar. Tal teoria se fundamenta em três pressupostos centrais: a existência de um fato administrativo, o dano sofrido pelo indivíduo e o nexo causal entre esses dois elementos. O fato administrativo engloba qualquer ação ou omissão atribuída ao Poder Público, mesmo que o agente atue fora de suas competências, e o dano pode ser tanto patrimonial quanto moral, sendo essencial sua comprovação. O nexo causal, por sua vez, exige que o dano seja diretamente decorrente da ação ou omissão estatal. Em cenários em que esse vínculo causal é rompido, como em danos resultantes de ações de terceiros ou da própria vítima, o Estado não tem o dever de indenizar. Em relação ao ônus da prova, tradicionalmente recai sobre quem alega, porém, quando se trata da responsabilidade estatal, essa lógica sofre uma inversão: o Estado deve comprovar a ausência de um dos pressupostos da responsabilidade objetiva para se eximir da obrigação de indenizar. Importante ressaltar, ainda, que o papel da vítima no evento danoso também é considerado. Caso a vítima tenha contribuído para o dano, a obrigação indenizatória do Estado pode ser reduzida proporcionalmente. No que concerne aos atos de multidões, esta é uma seara complexa da responsabilidade estatal. A conduta coletiva, muitas vezes imprevisível e turbulenta, coloca em xeque a capacidade de resposta do Estado. Em situações de manifestações ou aglomerações que resultam em danos, a responsabilidade estatal é avaliada com base na sua capacidade de prevenir, conter ou mitigar tais danos. Não se espera que o Estado tenha controle absoluto sobre a multidão, mas que atue de maneira proporcional, eficiente e, principalmente, respeitando os direitos humanos. Quando se comprova uma omissão significativa ou ação inadequada por parte das autoridades, o Estado pode ser

responsabilizado pelos danos oriundos de tais atos coletivos. Esta análise demanda uma avaliação aprofundada dos fatos, das circunstâncias e da resposta estatal perante a situação.

É essa discussão sobre a aplicabilidade da responsabilização que acaba por desaguar na controversa temática da responsabilidade civil do Estado por omissão. Como se exporá melhor e de forma mais detalhada posteriormente neste estudo, a responsabilização do Estado pela devida reintegração do custodiado à sociedade se operaria com base nesta modalidade omissiva de responsabilização, por se tratar da responsabilização pelos danos causados em decorrência de um descumprimento de um dever legal, uma obrigação que o Estado assumiu para si, ao invés de um dano causado por um ato comissivo deste. Com isso em mente, cabe, então, realizar uma análise mais aprofundada especificamente sobre a responsabilização estatal por atos omissivos.

Volta-se, uma última vez, para a obra de Carvalho Filho (2020), de modo a escavar as lições que traz justamente sobre esta modalidade omissiva. O autor ensina que a responsabilidade civil do Estado, em relação às condutas omissivas, adentra um território de complexidades intrínsecas, estabelecendo-se, em grande parte, sobre a distinção entre ação e omissão. Quando o Estado omite-se de um dever legal, causando dano a um indivíduo, emerge uma possível responsabilidade civil. Contudo, não basta simplesmente a omissão para configurar essa responsabilidade. Há uma exigência intrínseca de que esta omissão retrate um claro desvio ou negligência do Estado em cumprir um dever legalmente estabelecido. Ou seja, a responsabilidade civil do Estado em omissões só será configurada quando houver culpa, originada pelo descumprimento de um dever legal que deveria impedir o dano. Esta abordagem diverge da responsabilidade objetiva, mais comum nas condutas comissivas, onde a culpa não precisa ser estabelecida. Em casos omissivos, a legislação indica que a responsabilidade estatal se baseia na culpa. Portanto, para uma omissão resultar na responsabilização estatal, ela deve ser calcada na culpa, que é a responsabilização comum, ou subjetiva. Exemplos claros de culpa em omissão incluem o descumprimento de ordens judiciais pela administração ou a inação do Estado diante de ameaças claramente comunicadas, como a de um aluno agredindo um professor após notificações prévias. É fundamental que exista umnexo causal direto entre a omissão e o dano causado, evitando-se responsabilizações em omissões genéricas ou sem um claro vínculo com o resultado danoso. O autor finaliza com o aviso de que decisões judiciais que atribuem responsabilidade ao Estado por omissões sem umnexo causal direto ou que utilizam a responsabilidade objetiva em casos omissivos podem criar precedentes problemáticos e devem ser abordadas com cautela.

De modo a confrontar, ou melhor, somar, o posicionamento do autor com outros grandes nomes da doutrina relevante, cabe exposição de mais visões sobre a omissão estatal e quais hipóteses desta possivelmente ensejariam responsabilização.

Outro clássico do Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira De Mello (2015) ensina que a responsabilidade do Estado por comportamentos omissivos é diferente daquela por atos comissivos. No primeiro caso, o foco não está no indivíduo lesado, mas na própria omissão do Estado. O autor trabalha com uma ideia de responsabilização do Estado por omissões em hipóteses nas quais estas são reprováveis pelo Direito, o que se delimita por certas “expectativas”, como o autor as chama, tanto da sociedade quanto do próprio Estado.

É possível encontrar no seguinte trecho uma didática síntese de como, na opinião do autor, se poderia qualificar estas expectativas, com especial atenção a ser dada à sugestão da determinação legal como parâmetro delimitador destas expectativas:

Não há resposta *a priori* quanto ao que seria o padrão *normal* tipificador da obrigação a que estaria legalmente adstrito. Cabe indicar, no entanto, que a normalidade da eficiência há de ser apurada em função do meio social, do estágio de desenvolvimento tecnológico, cultural, econômico e da conjuntura da época, isto é, das possibilidades *reais* médias dentro do ambiente em que se produziu o fato danoso.

Como indício destas possibilidades há que levar em conta o procedimento do Estado em casos e situações análogas e o nível de expectativa comum da Sociedade (não o nível de aspirações), bem como o nível de expectativa do próprio Estado em relação ao serviço increpado de omissão, insuficiente ou inadequado. **Este último nível de expectativa é sugerido, entre outros fatos, pelos parâmetros da lei que o institui e regula, pelas normas internas que o disciplinam e até mesmo por outras normas das quais se possa deduzir que o Poder Público, por força delas, obrigou-se, indiretamente, a um padrão mínimo de aptidão.**

Por exemplo: se o Poder Público licencia edificações de determinada altura, não poderá deixar de ter, no serviço de combate a incêndio e resgate de sinistrados, meios de acesso compatíveis para enfrentar eventual sinistro. Se o Poder Público despoja os internos em certo presídio de quaisquer recursos que lhes permitam atentar contra a própria vida, não pode eximir-se de responsabilidade em relação ao suicídio de algum ou alguns detentos a respeito dos quais omitiu-se na adoção de igual cautela.

Em síntese: se o Estado, devendo agir, por imposição legal, não agiu ou o fez deficientemente, comportando-se abaixo dos padrões legais que normalmente deveriam caracterizá-lo, responde por esta incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado quando, de direito, devia sê-lo. Também não o socorre eventual incúria em ajustar-se aos padrões devidos. (De Mello, 2015, p. 1042, grifo próprio)

Ainda assim, afirma que, no caso de omissão, há uma "presunção de culpa" do Poder Público. Caberia à entidade pública comprovar que sua omissão não foi fruto de negligência, imprudência ou imperícia para que a sua responsabilidade seja excluída. Existem eventos que podem levar à responsabilidade estatal por omissão ou atuação insuficiente, como a não

prevenção de danos naturais ou a inação frente a ações prejudiciais de terceiros. Existe o reconhecimento de uma presunção *juris tantum* da omissão do Estado, com a inversão do ônus da prova, de modo a proteger os direitos das vítimas das faltas de serviço estatal, por caso contrário, seria excepcionalmente difícil comprovarem suas pretensões.

Uma outra interessante modalidade com a qual o autor trabalha é a dos “danos dependentes de situação apenas propiciada pelo Estado”. Esta espécie, a qual se posiciona “entre” a comissiva e a omissiva, ocorre quando o Estado cria uma situação propícia para o dano, mesmo que o dano não seja causado diretamente por ele, muitas vezes decorrente da guarda, pelo Estado, de pessoas ou coisas perigosas, em face do quê o Poder Público expõe terceiros a risco. Um principal exemplo trazido pelo autor, na verdade, diz respeito à relação do Estado com seus custodiados, precisamente, incidindo no tema abordado pelo presente estudo, como se observa:

A fuga de internos em manicômio ou presídio que se homiziem nas vizinhanças e realizem violências sobre bens ou pessoas sediados nas imediações ou que nelas estejam acarretará responsabilidade objetiva do Estado.

Cumpra, apenas, esclarecer que a responsabilidade em tais casos evidentemente está correlacionada com o risco suscitado. Donde, se a lesão sofrida não guardar qualquer vínculo com este pressuposto, não haverá falar em responsabilidade objetiva.

Então, se os evadidos de uma prisão vierem a causar danos em locais afastados do prédio onde se sedia a fonte do risco, é óbvio que a lesão sofrida por terceiros não estará correlacionada com a situação perigosa criada por obra do Poder Público. Nesta hipótese só caberá responsabilizar o Estado se o serviço de guarda dos delinquentes não houver funcionado ou houver funcionado mal, pois será caso de responsabilidade por comportamento omissivo, e não pela geração de risco oriundo de guarda de pessoas perigosas.

Por razões e critérios idênticos aos que vêm sendo expostos, a responsabilidade objetiva por danos oriundos de coisas ou pessoas perigosas sob guarda do Estado aplica-se, também, em relação aos que se encontram sob tal guarda. Assim, se um detento fere ou mutila outro detento, o Estado responde objetivamente, pois cada um dos presidiários está exposto a uma situação de risco inerente à ambiência de uma prisão onde convivem infratores, ademais inquietos pela circunstância de estarem prisioneiros. (De Mello, 2015, p. 1047-1048)

Outra autora clássica, e que segue a mesma linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), destaca a controvérsia existente quanto à aplicação do artigo 37, § 6º da Constituição Brasileira, se a teoria da responsabilidade objetiva seria aplicável em casos de omissão do Poder Público, apontando como alguns juristas defendem que essa teoria objetiva se aplica tanto para ações quanto omissões do Estado, bastando demonstrar que houve um prejuízo decorrente de tal omissão enquanto, por outro lado, há os que entendem que, em caso de omissão, deveria prevalecer a teoria da responsabilidade subjetiva, onde se deve comprovar a culpa da falta do

serviço público ou, em certos casos, identificar o agente público responsável. Di Pietro se alinha à corrente que defende a responsabilidade subjetiva em omissões, considerando, como De Mello que, nesses casos, existe uma presunção de culpa por parte do Poder Público. Em termos práticos, isso implica que a vítima não precisa provar a culpa, cabendo ao Estado mostrar que agiu com diligência ou que sua atuação iria além do razoavelmente exigível. Acima de tudo, porém, aponta dois requisitos essenciais para a responsabilização do Estado por atos omissivos, estes sendo o “dever de agir” por parte do Estado e a “possibilidade de agir” para evitar o dano, sendo que as maiores controvérsias se encontrariam na discussão sobre qual seria a extensão razoável desta última, como estabelecer o que seria a “possibilidade”.

Na jurisprudência, essa discussão também é refletida, com decisões em ambos os sentidos, inclusive no Supremo Tribunal Federal, com a autora apontando como em acórdãos proferidos pela 1ª Turma, a exemplo do RE-109.615-2-RJ, foi adotada a tese da responsabilidade objetiva, enquanto em acórdãos proferidos pela 2ª Turma, a exemplo do RE-180.602-8-SP, foi, de maneira oposta, adotada a tese de responsabilidade subjetiva. Um ponto crucial é o entendimento sobre o nexo causal: se a omissão do Estado deve ser considerada a causa direta e imediata do dano ou se há outros fatores intermediários que quebram essa cadeia causal. Recentemente, decisões do STF, corte que costumava adotar a teoria do dano direto e imediato há duas décadas (vide Informativo 329 do STF, de 10 a 14 de novembro de 2003), parecem sinalizar uma maior abertura à responsabilização do Estado por omissões, sem a aplicação desta teoria, sendo que a autora aponta dois casos em que se observou esta ampliação da responsabilização do Estado, o RE-409.203, no qual se considerou que a omissão do Estado em cumprir a Lei de Execução Penal como causa suficiente para responsabilizá-lo pelo crime de estupro cometido por fugitivo de penitenciária, e em um segundo, a STA 223-AgR, em que se responsabilizou o Estado por danos causados em razão da falta de policiamento ostensivo em locais de alta periculosidade, inclusive deixando de aplicar o princípio da reserva do possível, o qual costuma ser invocado em situações semelhantes.

### **2.1.1 A infinita espiral de concausas e sua não incidência**

Antes de avançar para as outras áreas do presente estudo, por uma questão didática, de modo que não se fuja da seara administrativa e, posteriormente, retorne para ela em uma ocasião menos oportuna, se mostra interessante realizar esta discussão já nesse momento do estudo. Ora, não poderia o mesmo, dentro do contexto de sua proposta, sendo esta a da responsabilização

estatal pela omissão quanto ao dever corretivo do Estado, com a obrigação de realizar a efetiva reintrodução social dos custodiados, ignorar a mais imediata crítica que ele se submeteria, sendo esta a da infame “infinita espiral de concausas”.

A infinita espiral de concausas é o nome dado à expressão utilizada para criticar a teoria da equivalência das condições. Originalmente concebida no Direito Penal em meados do século XIX, esta teoria afirmava que, para fins de culpabilidade e responsabilização, todas as condições que levaram à efetivação do dano devem concorrer em patamar de equivalência, sendo consideradas causas do dano, sem a diferenciação de qual destas condições teria, de fato, contribuído de maneira direta e imediata para o dano. Gustavo Tepedino (2002, p. 9) ensina que “a inconveniência desta teoria, logo apontada, está na desmesurada ampliação, em infinita espiral de concausas, do dever de reparar, imputando a um sem-número de agentes”.

O que se poderia afirmar, e muitas vezes, de fato, se afirma, para afastar a responsabilidade do Estado em situações afins ao abordado no presente estudo é que o dano sofrido pelas vítimas de custodiados e egressos da sistema prisional indevidamente reformados estaria suficientemente distanciado da atividade estatal, constituindo fato de terceiro, de modo a afastar a sua culpabilidade.

De fato, se fosse o Brasil um país no qual a administração pública realmente, e de maneira generalizada, se importasse com a efetivação da reintegração dos custodiados à sociedade, onde são tomadas todas as devidas medidas para esse fim útil, e as falhas nessa função fossem mais exceção do que regra, presentes em situações que fogem da razoável competência estatal, então estas ideias realmente não teriam cabimento, e estaria se trabalhando com uma iludida teoria que levaria à infinita espiral de concausas, o que, contudo, não é o caso.

Aqui, não se defende cegamente uma premissa universal de responsabilização do Estado pela inefetividade da reintegração social dos custodiados independente da excelência da administração pública, mas sim, a imputação da responsabilidade ao Estado no contexto específico da realidade social brasileira na atualidade. O que se pretende provar no presente estudo é que a ineficiência do sistema prisional, manifesta nos crimes cometidos dentro de presídios, nas evasões, especialmente nas que culminam no cometimento de novos delitos, e, até, nos estrondosos índices de reincidência, são todos frutos de uma grande omissão estatal. A falha crassa quanto ao dever corretivo é vista como uma causa “direta e imediata” do dano sofrido pelas vítimas destes delitos reiterados, mesmo que este seja um dano indireto, pois os eventos danosos, em sua esmagadora maioria, deixariam de existir se não fosse a inércia do

Poder Público quanto ao seu dever de cumprir com as determinações legais referentes a reinserção social dos custodiados. É mediante esta constatação que se funda a ideia de responsabilização estatal a ser apresentada.

## 2.2 A REINTEGRAÇÃO E A FUNÇÃO DA PENA: INTERPRETAÇÕES CRIMINOLÓGICAS E LEGAIS

Neste próximo momento deste estudo se adentra nas searas penal e criminológica, na medida que será feito um resgate tanto doutrinário, tanto de autores clássicos, quanto de textos mais contemporâneos, e também legal sobre a função e o papel da pena. Isso com o objetivo de identificar qual o fim útil e ideal da pena, e como o Estado se obrigou a obtê-lo.

Começando esta análise com uma das obras de maior relevância histórica e acadêmica sobre o tema, e que o aborda de maneira muito completa, “Vigiar e Punir”, extrai-se do capítulo nomeado “a mitigação das penas” o ensinamento de Foucault (1987), no sentido de que a genealogia da pena se conduz através de uma labiríntica rede de significados e práticas que se entrelaçam ao longo do tempo. No epicentro desta análise, a punição emerge não apenas como um ato de vingança, mas como uma complexa representação do poder e controle. Inicialmente, a função da pena era eminentemente ritualística. A punição era, acima de tudo, um espetáculo. Exposta à vista de todos, tornava-se um teatro da crueldade, onde o sofrimento público do infrator consolidava a autoridade do soberano e inscrevia o medo nos corações dos espectadores. Era uma expressão visível e tátil do poder soberano que se manifestava no corpo do transgressor. No entanto, correntes de pensamento, influenciadas por transformações sociais e filosóficas, começaram a se deslocar, gerando novos discursos sobre a penalidade. A pena passou a ser visualizada como um instrumento não apenas de castigo, mas de correção. Esta nova episteme da penalidade trouxe consigo uma ênfase na necessidade de reforma e reintegração dos criminosos na malha social. O corpo do criminoso não era mais apenas um campo de dor, mas também um objeto de saber e intervenção. Surgem então técnicas de correção que vão além do castigo corporal, buscando atuar sobre a "alma" do infrator. O foco desloca-se para a internalização da disciplina, procurando moldar e reformar o criminoso a partir de dentro. Esta abordagem tem em seu cerne uma preocupação com a regulação detalhada do corpo e do comportamento, visando a transformação do infrator em um ser socialmente aceitável. No coração deste novo paradigma, encontra-se o Estado. Em uma virada foucaultiana, o Estado não é apenas um instrumento de repressão, mas torna-se uma entidade que busca governar e

moldar os cidadãos. Assume, então, uma dupla responsabilidade: punir e reformar. Esta dualidade, no entanto, não está isenta de tensões. A autoridade do Estado, em sua tentativa de reformar, pode às vezes obscurecer-se, tornando-se opaca e, potencialmente, despótica. Para Foucault, a evolução da pena reflete um contínuo jogo de poder e conhecimento. A transição do espetáculo punitivo para práticas corretivas mais sutis e insidiosas marca uma reconfiguração do poder punitivo, onde a disciplina e a regulação tornam-se centrais. Através deste prisma, a penalidade não é apenas uma questão de justiça, mas uma intrincada estratégia de governança e controle.

Inclusive, faz jus um fragmento da obra que, muito bem, resume a concepção adotada sobre o papel da pena e a necessidade de possuir um caráter “corretivo”, ou seja, capacidade de reintegrar:

Entre este aparelho punitivo proposto pelos modelos flamengo, inglês, americano — entre esses “reformatórios” e todos os castigos imaginados pelos reformadores, podem-se estabelecer pontos de convergência e disparidades.

Pontos de convergência. Em primeiro lugar, o retorno temporal da punição. Os “reformatórios” se dão por função, também eles, não apagar um crime, mas evitar que recomece. São dispositivos voltados para o futuro, e organizados para bloquear a repetição do delito.

O objeto das penas não é a expiação do crime cuja determinação deve ser deixada ao Ser supremo; mas prevenir os delitos da mesma espécie. [E na Pensilvânia Buxton afirmava que os princípios de Montesquieu e de Beccaria deviam ter agora] “força de axiomas”, a prevenção dos crimes é o único fim do castigo.

Não se pune portanto para apagar um crime, mas para transformar um culpado (atual ou virtual); o castigo deve levar em si uma certa técnica corretiva. Ainda nesse ponto, Rush está bem próximo dos juristas reformadores — não fora, talvez, a metáfora que utiliza — quando diz: inventaram-se sem dúvida máquinas que facilitam o trabalho; bem mais se deveria louvar aquele que inventasse os métodos mais rápidos e mais eficazes para trazer de volta à virtude e à felicidade a parte mais viciosa da humanidade e para extirpar uma parte do vício que está no mundo. (Foucault, 1987, p. 146).

Em uma linha semelhante, Cesare Beccaria (2001), em sua obra "Dos Delitos e das Penas", advoga veementemente contra a administração excessiva e bárbara de punições. Saliencia que o verdadeiro objetivo das penas não é meramente infligir dor, mas sim prevenir futuros prejuízos à coletividade e dissuadir outrem de perpetrar delitos. Postula que as sanções devem ser meticulosamente proporcionais aos delitos cometidos, deixando uma marca indelével na consciência coletiva, mas evitando excessos que prejudiquem desmedidamente o indivíduo. Beccaria critica fortemente a história por seu repertório de torturas ignominiosas, observando que tais condutas podem frequentemente ser o estopim para crimes ainda mais

atrozes, já que os indivíduos, em desespero, tentam evitar punições extremas. Enfatiza o árduo desafio de estabelecer um equilíbrio preciso entre crime e punição, especialmente considerando os limites da tolerância humana ao padecimento. Exorta para os perigos da excessiva crueldade nas sanções, pois isto pode induzir à impunidade e desestimular a revisão legislativa. Ademais, Beccaria defende que o rigor punitivo deve ser calibrado de acordo com o contexto cultural e social da nação, moderando-se à medida que a sociedade evolui e se civiliza. De forma contundente, ele propõe que prevenir delitos é consideravelmente mais efetivo do que simplesmente puni-los. Assinala que uma legislação ideal almeja assegurar o bem-estar supremo dos cidadãos, restringindo ao mínimo os sofrimentos. Reprova a implementação ineficaz e muitas vezes deletéria dos métodos tradicionais de prevenção de delitos, sublinhando o intrincado desafio de manter a ordem em uma sociedade multifacetada. Beccaria postula que a proibição de atos neutros pode, inadvertidamente, catalisar mais delitos ao deturpar a concepção geral de vício e virtude. Ele clama por leis claras e simples, que sejam universalmente acatadas e que resguardem cada integrante da coletividade. Vê na educação e na difusão do saber ferramentas imprescindíveis para a prevenção do delito, pois uma população esclarecida é intrinsecamente menos vulnerável à manipulação e mais inclinada a reverenciar leis equitativas. Paralelamente, ele reconhece os obstáculos e as ramificações da transição da ignorância à iluminação e professa que, após períodos convulsos, a verdade prevalecerá majestosa.

Em aprofundado estudo sobre a sanção penal e, virtualmente, todas as suas nuances, Francisco Bissoli Filho (2010) expõe, dentre outros temas, os vários propósitos a que se atribuem as sanções penais, tal como as teorias que sustentam estas percepções. Dentre estes, o que mais interessa ao presente estudo é o propósito da prevenção. Navegando pelas construções de grandes nomes da criminologia e do Direito Penal, como Welzel, Rico, Bentham, Romagnosi e Ferri, além do já citado Beccaria e muitos outros, é explicado que, ao contrário das teorias absolutas (também chamadas de retributivas), que atribuem valor meramente punitivo à sanção penal, as teorias relativas (também chamadas de utilitaristas ou preventivas) atribuem a esta um “fim extrínseco a si mesma”, sendo este o de prevenção de futuros crimes. A sanção penal, nessa percepção, deixa de possuir apenas um valor enquanto castigo, passando a ter, também, um fim efetivamente útil para a sociedade, pois “não se justifica a existência de um sistema de sanções penais sem o propósito de prevenir a ocorrência de novos crimes”. Há, porém, grande divergência dentro do amplo conjunto teórico abarcado pela denominação de “teorias relativas”, e que dizem respeito a, essencialmente, como se acredita ser a “método adequado” de atingir o

objetivo prevenção, medida na qual se dividem em teorias de prevenção geral e teorias de prevenção especial, das quais mais interessa ao presente estudo este segundo grupo, pois, como ensina o autor, “enquanto as teorias de prevenção geral focalizam os efeitos da sanção penal nos indivíduos de modo geral, as teorias de prevenção especial preocupam-se em sustentar que as penas devem evitar que o condenado não pratique futuros crimes ou contravenções”. Ambas estas espécies se dividem em concepções “negativas” e “positivas” e, para estreitar ainda mais o foco, as que mais interessam ao presente estudo são as positivas, vez que, nas concepções negativas, não se releva a ressocialização do criminoso como meio de atingir a prevenção, mas sim a “remoção” - muitas vezes brutal - do seu “poder físico de fazer o mal”. É na teoria da prevenção especial positiva, a qual surgiu na Escola Correcionalista de Roeder, em que se encontra o entendimento de que “a função da sanção penal constitui-se no tratamento do condenado, por meio da sua reeducação e readaptação à normalidade da vida social”. Esta teoria correcionalista, especificamente, teve um grande impacto sobre o Direito Penal, muito influenciando a “tônica da sanção penal”. Em resumo, a sanção penal, aqui, tem como fim a ressocialização, o tratamento, ou a educação do condenado, o que implica, acima de tudo, na “reinserção social e a assunção, pelo condenado, da intenção de respeitar a lei” (Bissoli Filho, 2010, p. 91).

Vale breve menção, ainda, às teorias mistas, as que atribuem função de “retribuição-prevenção” à sanção penal. O seu nome é autoexplicativo, pois consiste “apenas”, da mistura das teorias absoluta e relativa, com o intuito de “superar as deficiências individuais de cada teoria” (Bissoli Filho, 2010, p. 91). Como ensina o autor supracitado, é esta classe de teoria sobre a função da pena a recepcionada pelo Direito Penal brasileiro, e elas atribuem tríplice função a pena: das teorias retributivas o papel punitivo da pena, enquanto das teorias de prevenção especial, positiva e negativa, respectivamente, a correção do delinquente e a segurança social advinda de sua neutralização, e, das teorias de prevenção geral, negativa e positiva, a intimidação de potenciais criminosos e a manutenção da confiança na ordem jurídica.

Uma cuidadosa observação da legislação penal brasileira revela como a mesma adota esta corrente mista no que diz respeito à função atribuída a pena. A legislação, é claro, não adota, correntes correcionalistas mais extremas, que possuem caráter abolicionista e defendem o abandono da punição, mas releva, sim, a reforma dos condenados, como importante objetivo da sanção penal. A expressão legislativa desta recepção se encontra, principalmente, na exposição de motivos do Código Penal de 1940, e na Lei de Execução Penal de 1984.

O primeiro destes, a exposição de motivos nº 211, de 9 de maio de 1983, trata-se de um documento mais “teórico” do que efetivamente normativo, mas não menos importante, na medida que consiste em importante marco norteador para a interpretação normativa da legislação penal. Dito isso, é possível identificar a ponderação dos legisladores da década de 1980 sobre a função da pena, nos primeiros parágrafos dedicados para tal da Exposição de Motivos do Código Penal de 1983, no momento em que estavam por realizar uma grande reforma ao Código de 1940, quase que virtualmente criando todo um novo código, regido por diferentes princípios e objetivos:

#### DAS PENAS

26. Uma política criminal orientada no sentido de proteger a sociedade terá de restringir a pena privativa da liberdade aos casos de reconhecida necessidade, como meio eficaz de impedir a ação criminógena de cada vez maior do cárcere. Esta, filosofia importa obviamente na busca de sanções outras para delinquentes sem periculosidade ou crimes menos graves. Não se trata de combater ou condenar a pena privativa da liberdade como resposta penal básica ao delito. Tal como no Brasil, a pena de prisão se encontra no âmago dos sistemas penais de todo o mundo. O que por ora se discute é a sua limitação aos casos de reconhecida necessidade.

27. As críticas que em todos os países se têm feito à pena privativa da liberdade fundamentam-se em fatos de crescente importância social, tais como o tipo de tratamento penal freqüentemente inadequado e quase pernicioso, a inutilidade dos métodos até agora empregados no tratamento de delinquentes habituais e multi-reincidentes, os elevados custos da construção e manutenção dos estabelecimentos penais, as conseqüências maléficas para os infratores primários, ocasionais ou responsáveis por delitos de pequena significação, sujeitos, na intimidade do cárcere, a sevícias, corrupção e perda paulista da aptidão para o trabalho.

28. Esse questionamento da privação da liberdade tem levado penalistas de numerosos países e a própria Organização das Nações Unidas a uma "procura mundial" de soluções alternativas para os infratores que não ponham em risco a paz e a segurança da sociedade.

29. Com o ambivalente propósito de aperfeiçoar a pena de prisão, quando necessária, e de substituí-la, quando aconselhável, por formas diversas de sanção criminal, dotadas de eficiente poder corretivo, adotou o Projeto novo elenco de penas. Fê-lo, contudo, de maneira cautelosa, como convém a toda experiência pioneira nesta área. Por esta razão, o projeto situa as novas penas na faixa ora reservada ao instituto da suspensão condicional da pena, com significativa ampliação para os crimes culposos. Aprovada a experiência, fácil será, no futuro, estendê-la a novas hipóteses, por via de pequenas modificações no texto. Nenhum prejuízo, porém advirá da inovação introduzida, já que o instituto da suspensão condicional da pena, tal como vem sendo aplicado com base no Código de 1940, é um quase nada jurídico. (Brasil, 1983)

Fica relativamente clara a preocupação que se teve em tentar criar um ambiente em que se dá a devida importância à efetividade da pena enquanto mecanismo corretivo. Atribuía-a, sim, uma função punitiva, mas também um objetivo de “corrigir” o criminoso e de evitar futuros delitos, que se extrai da exigência de que as sanções penais tenham “eficiente poder corretivo”.

Contudo, apesar de bem marcante nessa exposição de motivos a faceta corretiva da pena, o mesmo não pode ser dito do Código Penal em si, pois muito pouco dessas intenções expostas na exposição de motivos se encontram refletidas no texto efetivamente adotado pelo Código. A mais próxima menção se encontra no caput Art. 59 do Código Penal, o qual trata da fixação das penas, na medida na qual determina que a medida estabelecida pelo juiz deve ser “suficiente para reprovação e prevenção do crime”. No âmbito da legislação substantiva penal, então, este objetivo corretivo da pena se encontra apenas implícito, ombreado pelo contexto dado na exposição de motivos.

Em grande contraste, é possível observar a reintegração social muito explicitamente na Lei de Execução Penal. Famosa ou, a depender do ponto de vista, infame, por estar muito a frente de seu tempo, a LEP destoa do contexto histórico em que se encontrava - lembrando que trata-se de lei elaborada e promulgada ainda durante a vigência da Ditadura Militar de 1964 - e possui características inesperadamente humanitárias, dentre as quais está a grande importância dada ao fim de obter a reintegração social dos condenados, e os esforços necessários para tal, relevando tal questão, inclusive, em seu artigo inaugural.

Destaca-se algumas das disposições da norma - a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - que enfatizam a reintegração como objetivo e, inclusive, dever do Estado:

Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.

[...]

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

[...]

Art. 22. A assistência social tem por finalidade amparar o preso e o internado e prepará-los para o retorno à liberdade.

[...]

Art. 25. A assistência ao egresso consiste:

I - na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade;

[...]

(Brasil, 1984)

Fica absolutamente evidente a importância que se dá a reintegração dentro da sistemática da LEP, ora, tal fim útil é elencado como seu objetivo imediatamente em seu texto.

Inclusive, quase que excessivamente esbelta a linguagem da lei - o uso da expressão “harmônica integração social do condenado” - é quase como se fosse reconhecido um erro antecedente, de que o condenado sequer estaria previamente “integrado” à sociedade, e este momento da execução penal fosse dedicado a corrigir, também, tal situação, além de se tratar de terminologia surpreendentemente sensível, definitivamente, do que termos como “ressocialização” ou “reeducação”.

Em suma, conclui-se, nesta deliberação, que a reintegração social dos condenados não só é um fim útil eleito pela doutrina, historicamente, através de eras de teorias distintas, mas também pela legislação pátria. Mostra-se, então, seguro dizer que a reintegração, além de fim objetivamente útil e benéfico da pena, é um dever que o Estado impôs a si mesmo e que, logicamente, deve cumprir.

### **2.2.1 A Justiça Restaurativa**

Originalmente cunhada pelo psicólogo Albert Eglash na década de 1970, com seu artigo *"Beyond Restitution: Creative Restitution"* (Além da Restituição: Restituição Criativa), a Justiça Restaurativa, apesar de ser próxima de alguns ramos das teorias relativas e, a depender a perspectiva, poder se inserir nestas, constitui todo um paradigma diferenciado quanto à efetivação da justiça e suas implicações, e que diretamente opõe a justiça retributiva-punitiva.

O maior expoente deste modelo, não somente no campo do Direito, mas de forma geral, é Howard Zehr que, em 1990, veio a publicar a sua famosa obra *"Changing Lenses – A New Focus for Crime and Justice"* (Trocando as Lentes - Um Novo Foco para o Crime e a Justiça), que descreve detalhadamente as nuances desta perspectiva e como deve ser conduzida a sua aplicação.

Considerando que houve experiências de Justiça Restaurativa no Brasil, as quais serão exploradas, também, no presente estudo, merece destaque, ainda, este modelo, motivo pelo qual se passa para a sua exposição, que será feita com base em análise da obra de Zehr. Além disso, a análise é pertinente pois certos pontos da filosofia - perspectiva - de Zehr se mostraram úteis para fins do presente estudo, como o da compreensão da ineficiência do sistema prisional.

Antes de qualquer outra coisa, é necessário entender o significado da expressão que Zehr (2008) utiliza para dar nome a própria obra, ou seja, a “troca de lentes”; o autor, logo no início do décimo capítulo de sua obra, no qual trabalha, de fato, com a “Justiça Restaurativa”,

traz a noção da “troca de lentes” em um sentido literal, pois trata-se de metáfora com seu hobby de fotografias - explica como diferentes lentes alteram o foco e outros diversos elementos da imagem, de forma a gerar fotografias diferentes de uma mesma cena - e procura aplicar o conceito à visão sistemática sobre o crime, de forma semelhante a como se frequentemente utiliza a expressão “prisma” na literatura jurídica brasileira, trabalhando, então, com a dicotomia entre as lentes “retributiva” e “restaurativa”. Assim, a Justiça Restaurativa não apresenta uma respectiva diferenciada sobre apenas a pena e sua função, mas todo um macrocosmo envolvendo o fenômeno criminal.

Mais especificamente, Zehr apresenta as seguintes definições amplas para o que seriam as justiças Retributiva e Restaurativa:

Justiça retributiva

O crime é uma violação contra o Estado, definida pela desobediência à lei e pela culpa. A justiça determina a culpa e inflige dor no contexto de uma disputa entre ofensor e Estado, regida por regras sistemáticas.

Justiça restaurativa

O crime é uma violação de pessoas e relacionamentos. Ele cria a obrigação de corrigir os erros. A justiça envolve a vítima, o ofensor e a comunidade na busca de soluções que promovam reparação, reconciliação e segurança

(Zehr, 2008, p. 170-171)

Explorando os complexos aspectos da justiça, Zehr (2008) enfatiza a importância de considerar tanto as vítimas quanto as comunidades afetadas pelo crime. Ele sugere que as vítimas têm necessidades variadas que transcendem a simples retribuição, podendo envolver restituição, vindicação e empoderamento. O autor é incisivo ao afirmar que o crime cria necessidades e que a justiça deve começar por atendê-las. Em paralelo, o crime também impõe obrigações que devem ser cumpridas para corrigir o erro cometido.

A justiça retributiva, que foca apenas na punição, pode perpetuar sentimentos de ressentimento e não auxilia no processo de cura, seja para a vítima ou para o ofensor. O autor também destaca a restituição como um meio tanto simbólico quanto prático de restaurar o que foi perdido, permitindo que ambas as partes retomem o controle de suas vidas. Surpreendentemente, Zehr (2008) aponta que muitas vítimas tendem a preferir penas reparativas e veem a reabilitação do ofensor como uma maneira de prevenir reincidências.

A comunidade, frequentemente afetada por um crime, tem suas necessidades que também são cruciais. A justiça, embora centrada nas vítimas, não deve negligenciar as preocupações da comunidade, especialmente aquelas relacionadas à segurança e à restauração da confiança. O autor também desafia a noção de que é possível alcançar segurança e ordem totais em uma sociedade livre, argumentando que esses objetivos podem entrar em conflito com os ideais de liberdade. Em vez disso, Zehr (2008) destaca a importância de controles informais e conexões comunitárias na manutenção da ordem social, em vez de uma dependência estrita de leis e punições.

O trabalho de Zehr, assim, apresenta uma perspectiva mais holística da justiça, valorizando as necessidades das vítimas e da comunidade e buscando solucionar as questões decorrentes do crime. Em essência, a Justiça Restaurativa entende que o crime prejudica indivíduos e relações. Portanto, a justiça deve identificar e responder a essas necessidades e obrigações para restaurar o equilíbrio. Ela incentiva o diálogo e o entendimento, posicionando vítimas e ofensores como protagonistas. O sucesso é medido pela responsabilização, pelo atendimento das necessidades e pela promoção da cura. Dito de forma concisa, trata-se de “uma justiça que busca em primeiro lugar atender necessidades e endireitar as situações se apresenta muito diferente da justiça que tem como cerne a culpa e a dor” (2008, p. 199).

Contudo, não deixa Zehr (2008) de ponderar sobre a punição, dentro do contexto da Justiça Restaurativa. Descartando a mera interpretação que alguns poderiam ter sobre a restituição como forma de punição, o autor reflete sobre o papel da punição com “intenção punitiva”, o castigo de fato. Nisso, entende que a “dor” deve ter apenas objetivo de punição, e não quaisquer outros motivos ulteriores como reabilitação ou controle social, não sendo adequada para tal. Compreende, porém, que provavelmente seria impossível eliminar a punição, mesmo num sistema de Justiça Restaurativa, devido a sua função de apaziguar o pleito por justiça do sentimento popular, mas que deveria, sempre, ser justa e legítima, além de não ser a “norma” - não possuir um lugar central, sendo este o da restauração e cura. Ao fim, não rejeita a hipótese de que haja possivelmente uma "punição restaurativa", mas adverte que as possibilidades de punição destrutiva são muito mais numerosas.

Derradeiramente, se mostra interessante extrair algumas das comparações diretas feitas pelo autor, por meio de diversas tabelas em sua obra, entre as perspectivas da “lente retributiva” e a “lente restaurativa” - as mais relevantes para o presente estudo - e que bem exemplifiquem as discrepâncias apontadas pelo autor:

**Tabela 1 - Extratos da obra de Zehr (2008): “Trocando as Lentes”**

<b>Formas de ver o crime (p. 174-175)</b>	
<b>Lente Retributiva</b>	<b>Lente Restaurativa</b>
“Os danos são definidos em abstrato”	“Os danos são definidos concretamente”
“O Estado é a vítima”	“As pessoas e os relacionamentos são as vítimas”
“As necessidades e os direitos das vítimas são ignorados”	“As necessidades e os direitos das vítimas são a preocupação central”
<b>Compreendendo a responsabilidade (p. 190-191)</b>	
<b>Lente Retributiva</b>	<b>Lente Restaurativa</b>
“Os erros geram culpa”	“Os erros geram dívidas e obrigações”
“A dívida é paga sofrendo punição”	“A dívida é paga fazendo o certo”
“A ‘dívida’ com a sociedade é abstrata”	“A dívida é com a vítima em primeiro lugar”
<b>Visões de justiça (p. 199-201)</b>	
<b>Lente Retributiva</b>	<b>Lente Restaurativa</b>
“A apuração da culpa é central”	“A solução do problema é central”
“As necessidades são secundárias”	“As necessidades são primárias”
“O dano praticado pelo ofensor é contrabalançado pelo dano imposto ao ofensor”	“O dano praticado pelo ofensor é contrabalançado pelo bem realizado”
“Foco no ofensor: ignora-se a vítima”	“As necessidades da vítima são centrais”
“O sofrimento da vítima é ignorado”	“O sofrimento da vítima é lamentado e reconhecido”
“O senso de equilíbrio é conseguido pela retribuição”	“O senso de equilíbrio é conseguido pela restituição”
“A justiça é avaliada por seus propósitos e pelo procedimento em si”	“A justiça é avaliada por seus frutos ou resultados”

### **2.2.2 O propósito da “pena” (entre muitas aspas) na legislação infantoadolescente**

Antes de tudo, é necessário esclarecer que, na sistemática do Estatuto da Criança e do Adolescente, não existem verdadeiras “penas”, vez que as medidas cabíveis frente ao cometimento de um ato infracional - a conduta descrita como crime ou contravenção penal cometida por criança ou adolescente, segundo o Art. 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) - possuem natureza socioeducativa e/ou protetiva. Isso se dá pois a responsabilização de crianças e adolescentes, em razão da sua inimputabilidade penal, só é possível nos termos da normativa do Estatuto da Criança e do Adolescente, e esta responsabilização estatutária possui natureza socioeducativa - não punitivista.

Josiane Rose Petry Veronese muito bem explica esta distinção da pena para a medida socioeducativa:

Portanto, toda a regulamentação estatutária pomenorizada nos institutos que o compõem guardam este cuidado. De igual modo quando situamos o tema do ato infracional, os procedimentos e a escolha por alguma medida, seja a específica, seja a socioeducativa, este tripé (liberdade, respeito, dignidade) deve se constituir o seu objetivo, o seu sentido.

Nesse universo diferenciado, entendemos que a Lei n. 8.069/1990 efetivamente não contempla a medida socioeducativa como uma sanção penal. Chama atenção o fato de que no art. 100 há a evidência de algo inovador: “Na aplicação das medidas, levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários”, questão contemplada pela Lei do SINASE, art. 35, IX. Os arts. 119, II; 120, § 1º; 123, § único (do Estatuto da Criança e do Adolescente), de igual modo ratificam a importância das atividades pedagógicas, as quais são obrigatórias, mesmo nas internações provisórias, pois o que se pretende é sempre o resgate desta pessoa humana, inimputável penalmente, que, no entanto, transgrediu normas tipificadas no sistema penal.

(Veronese, 2015, p. 262-263)

Dito isso, não é nenhum tipo de malabarismo mental dizer que a sistemática estatutária muito bem recepciona ideais da Justiça Restaurativa, na medida que tem seu foco completamente virado para a proteção e/ou a reintegração social do autor de ato infracional. Do texto da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, para além das medidas protetivas do Art. 101, que, obviamente, têm objetivo de proteger a criança ou adolescente, é possível facilmente observar como as medidas socioeducativas possuem, manifestamente, caráter pedagógico, e miram na restauração do adolescente autor de ato infracional, a reparação de seus laços com a sociedade, com fins de efetivar o seu resgate social.

A relação entre a medida socioeducativa e o ato infracional, norteadas pela Doutrina da Proteção Integral, fica, assim, bem descrita por Veronese:

Neste contexto é importante destacar que a Doutrina da Proteção Integral ao contemplar a questão do ato infracional, o vislumbrou sob uma dupla perspectiva: pedagógica e social. Durante os primeiros anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, tendo em vista a necessidade imperiosa de afastar-se dos modelos inquisitoriais, ainda permeados dos ranços ditatoriais, os ares da democracia apontavam no âmbito da proteção integral, sobretudo, no que concerne ao valor dado à educação, o que por si só já constitui uma grande conquista do Direito da Criança e do Adolescente, vez que o tema do adolescente em conflito com a lei sai da esfera penal e/ou assistencial e passa a ser compreendido sob o viés da educação, ou seja, fazer do ato infracional um movimento que permita o resgate da cidadania. No entanto, as medidas socioeducativas precisam ser vistas também sob a perspectiva de que o ato infracional atinge à sociedade e que o adolescente autor desse ato pertence à esta sociedade.

(Veronese, 2015, p. 273)

É, também, o que se extrai da natureza do rol das medidas do Art. 112 do Estatuto:

Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

- I - advertência;
- II - obrigação de reparar o dano;
- III - prestação de serviços à comunidade;
- IV - liberdade assistida;
- V - inserção em regime de semi-liberdade;
- VI - internação em estabelecimento educacional;
- VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

§ 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

§ 2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado.

§ 3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições.

(Brasil, 1990)

A distinção entre as sistemáticas penal e estatutária se expande ainda mais conforme se observa que as medidas privativas têm caráter excepcional e breve, como é regulado pelos Arts. 120 a 125 do Estatuto, em direto contraste com a regra do sistema penal.

Enfim, o que se obtém é que a função da “não-pena”, dentro da normativa da legislação infantoadolescente é pedagógica, com lentes voltadas para a reintegração social dos autores de atos infracionais, em detrimento das punições simbólicas que adota a sistemática penal. É como objetivo, mais concretamente, a obtenção desse fim útil que é o resgate social.

### 2.3 A REALIDADE CARCERÁRIA E AS FALHAS NO PROCESSO DE REINTEGRAÇÃO

Para finalizar esta primeira parte do presente estudo, dedicada à revisão bibliográfica, é necessária a análise de textos que abordem mais diretamente a realidade fática do sistema carcerário, especialmente com relação a efetivação da reintegração, pois como professa a icônica frase do recente fenomenal filme-documentário histórico sobre a construção da bomba atômica durante a Segunda Guerra Mundial, Oppenheimer (Nolan, 2023), *theory will take you*

*only so far* (“a teoria só te levará até certo ponto”)<sup>1</sup>. O presente estudo, é claro, não trata de uma temática tão sensível e crítica como a construção da bomba atômica, mas, não menos importante dada a complexidade desse fenômeno social, por sua natureza, está inerentemente ligado à realidade sobre a qualidade da administração do sistema carcerário, e este trabalho seria inepto se não relevasse como, de fato, vem sendo administrado o sistema carcerário e como isso afeta a reintegração social dos custodiados do Estado, revelando a importância dos dados estatísticos práticos.

Se começará com uma análise dos escritos do clássico autor da criminologia Alessandro Baratta, o qual, apesar de possuir uma diagnose mais antiga e, como é sabido, não ter escrito especificamente sobre a realidade brasileira, a sua obra não só proverá importantes perspectivas sobre “constantes” dos sistemas carcerários contemporâneos e, também, pois se mostrará relevante para fins de uma comparação feita mais a diante.

Baratta (2002) afirma que a vasta literatura sobre a realidade carcerária, baseada em observação empírica, aponta como os modernos institutos de detenção, apesar de suas tentativas de socialização e reinserção, são dominados por fatores que os tornam ineficazes para essas tarefas. Mesmo com a introdução de técnicas psicoterapêuticas avançadas, transformações organizacionais e novas legislações penitenciárias, a natureza e as funções dos institutos de detenção nas sociedades capitalistas contemporâneas não mudaram significativamente. Essas instituições carcerárias exibem características constantes, independentemente das diferenças nacionais, culminando em um modelo que produz efeitos adversos à reeducação e à reinserção do condenado, favorecendo sua inserção na população criminosa. O ambiente prisional é contraproducente ao moderno ideal educativo, submetendo o detento a cerimônias de degradação e a um universo disciplinar restritivo, refletido nos impactos negativos sobre a psique dos encarcerados. Como afirma, estudos mostram que a possibilidade de reabilitar um delinquente violento por meio do encarceramento prolongado é praticamente inexistente. Além disso, o regime de detenção resulta em efeitos negativos sobre a personalidade do detento, principalmente através de privações e dinâmicas de poder dentro da prisão. A literatura destaca

---

<sup>1</sup> Em icônica cena da parte inicial do filme, Julius Robert Oppenheimer, interpretado por Cillian Murphy, proclama esta frase enquanto lhe era apresentado o laboratório de física experimental da Universidade de Berkeley, ponderando sobre como apenas as construções teóricas não são suficientes para prever o que acontecerá na vida real, valorizando também a prática. Esta cena, sutilmente, estabelece uma das temáticas centrais da trama, da incerteza sobre o resultado esperado para as diversas etapas do trabalho realizado pelas múltiplas figuras históricas envolvidas no Projeto Manhattan, e que acabaram culminando na bem-sucedida criação da bomba atômica, mas que, “em teoria”, poderiam ter tido resultados muito mais catastróficos, como uma reação em cadeia capaz de destruir o mundo inteiro.

a socialização negativa, representada por dois aspectos: a "desculturação", que refere-se à desadaptação às condições da vida livre, e a "prisionalização" ou "aculturação", que é a internalização de valores e comportamentos da subcultura carcerária. Em resumo, enquanto os institutos de detenção servem como locais de custódia e têm uma função secundária de prevenção, eles não conseguem desempenhar um papel efetivo na reeducação dos detidos.

Agora, voltando a atenção para a análise sobre o atual estado do sistema prisional brasileiro, para fins de medir a extensão da omissão do Estado quanto ao seu dever reintegrativo, traz-se alguns textos que são capazes de, brevemente, revelar vitais pontos sobre o “estado da arte”, a derradeira realidade dos fatos.

Antônio Leonardo Amorim e Dhieder Batista Gonçalves (2022) expõe que o sistema prisional brasileiro, marcado por severas mazelas, enfrenta uma grave crise de superlotação, a qual obstaculiza a proposta de ressocialização dos detentos. De acordo com dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça, a maioria dos estados possui um déficit de vagas superior a 50%, com alguns, como Roraima e Pernambuco, excedendo 100%, sendo que Roraima atinge o patamar de 139,45% de déficit enquanto Pernambuco atinge o assustador patamar de 167,59% de déficit, ou seja, seria necessário quase o triplo de vagas para atender a demanda do sistema prisional neste estado. Em média, há um déficit de vagas de cerca de 70% no sistema. Esta superlotação é reconhecida tanto pelo Poder Público quanto pela população e foi categorizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADPF 347, como um "estado de coisas inconstitucional" ou, nas palavras dos autores, algo que torna o cárcere “um elemento de desumanização da pessoa”. A aplicação de tal denominação provém da constatação de que os presídios brasileiros, com suas condições precárias, violam de forma sistemática os direitos fundamentais dos presos, em especial o direito à dignidade humana, sendo que o termo teve sua origem como criação da Corte Constitucional Colombiana durante o julgamento da SU 559 de 1997, na qual se deliberou que “esse estado de coisas existe quando há um quadro fático de generalizada violação de direitos fundamentais em razão de omissão ou comissão estatal”. Este cenário de superlotação é, inclusive, apontado no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara dos Deputados, de 2009, como a possível “mãe” de todos os demais problemas com o sistema carcerário brasileiro. No mais, além de deficitário, é apontado pelos autores como o sistema é, também, ineficiente, quanto à gestão dos recursos públicos, situação essa reconhecida oficialmente pelo Tribunal de Contas da União, em decisão (RA 01804720181) na qual constatou intempestividade, falta de planejamento e muitos outros vícios na administração, em verificada situação de omissão estatal. O cenário é corroborado por um

relatório de pesquisa do Conselho Nacional de Justiça do ano de 2020 que indicou altos índices de reincidência, os quais atingiam um percentual geral de 42,50% de reincidência criminal, sugerindo a ineficácia do sistema em reintegrar os detentos à sociedade. Os autores, inclusive, a partir deste relatório, apontam correlação entre a superlotação e a reincidência tomando como exemplo o estado do Espírito Santo, com seu assombroso percentual de reincidência de 75%, e que também possui um índice de superlotação de 65,42%. Apontam, ainda, que, segundo estudo de 2015 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, este o qual analisou a porcentagem de reincidência por tipo penal imputado ao apenado na sentença, mais de 50% do índice de reincidência correspondia a crimes patrimoniais, os quais figuram entre os mais cometidos e punidos no Brasil. Ao fim, os autores chegam a uma conclusão quase idêntica à de Baratta múltiplas décadas antes, de que a realidade do sistema penitenciário brasileiro é estigmatizante, degradante, violenta, cruel e desumana, e constata que a finalidade concreta de ressocialização da pena não é alcançada, e então, clamam por urgente reforma do sistema carcerário.

Seguindo a mesma linha, Anderson Rocha Rodrigues (2022) explora que o conceito de pena, de origem grega, simboliza retribuição por crimes cometidos, cujo propósito é a punição ou imposição de sofrimento. No contexto jurídico brasileiro, debates se concentraram na distinção entre Direito Penitenciário e Direito de Execução Penal, com a Constituição de 1988 favorecendo a nomenclatura de Direito de Execução Penal, considerada mais abrangente. O Direito Penal no Brasil tem sua origem na década de 1930, mas que só em 1981 se consolidou o anteprojeto de Execução Penal, que culminou na Lei nº7210. No entanto, a realidade penitenciária brasileira tem enfrentado desafios, como a superlotação e a falha em ressocializar os condenados. Em vez de cumprir seu papel ressocializador, muitas vezes, o sistema acaba por agravar os problemas dos detentos. A Lei de Execução Penal, em seu artigo inicial, busca a reintegração harmoniosa do condenado à sociedade. Contudo, a efetivação desta premissa é comprometida pelas adversidades infraestruturas e operacionais enfrentadas nas instituições prisionais, como evidenciado por diversas fontes ao longo dos anos. A lei, considerada moderna, ainda se mostra desafiadora em sua aplicação integral, principalmente devido à insuficiente estruturação do sistema penitenciário, que não cumpre integralmente seu papel de punir e ressocializar.

Contudo, não está ainda completa a imagem a ser pintada sobre a realidade carcerária brasileira, vez que não identificada, até então, “justificativa” para tamanho desvio no dever estatal de ressocializar os custodiados. Por que, oh céus, a realidade estaria tão distante dos

belos ideais preconizados pela legislação de execução penal? Pois bem, Josiane Rose Petry Veronese e Sandra Muriel Zadroski Zanette (2023) propõe que há, na sociedade brasileira, a prevalência de uma cultura punitivista, uma verdadeira incidência do “Direito Penal do Inimigo”, onde os ânimos sociais clamam por punições severas, e as outras políticas criminais perdem espaço para o poder punitivo. Atitude esta, que pouco contribui com, ou, na verdade, causa detrimento, às estatísticas criminais, pois, como expõe as autoras, a título de exemplo, o número de encarceramentos no Brasil entre a década de 1990 e anos recentes mais do que octuplicou, sem que os números referentes aos homicídios cometidos tenham se alterado de maneira inversamente proporcional, muito pelo contrário, igualmente aumentaram de forma drástica, segundo dados do Infopen e IPEA. Todos os esforços da persecução penal acabam por se direcionar à pessoa do infrator e a sua punição, ao invés da prevenção, em oposta direção ao curso de ação que além de ideal, é o legal.

Em suma, denota-se que há, na realidade penal brasileira, o descumprimento do dever estatal de providenciar a reintegração social dos custodiados, uma falta crassa para com esta importantíssima obrigação autoimposta do Estado, e que causa repercussões negativas para além da falha recuperação do indivíduo à sociedade. Considerando este cenário, no seguinte momento do estudo, se realizará uma análise mais aprofundada dessas estatísticas e outros dados referentes a esta realidade, tal como do modo pelo qual o judiciário lida com a situação.

### **3 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS ESTATÍSTICOS E JURISPRUDENCIAIS**

Partindo do embasamento teórico que se recolheu no capítulo anterior, com fins de se expor mais concretamente os pontos de pertinência para o presente estudo sobre a realidade do sistema carcerário, nos seguintes tópicos será abordada uma análise mais aprofundada das informações essenciais sobre as nuances do sistema prisional brasileiro e das implicações jurídicas associadas.

Inicialmente, será feito um destaque mais detalhado de notória decisão do STF no julgamento da ADPF 347, onde foi reconhecido o infame “estado de coisas inconstitucional”, com a observação dos argumentos utilizados pela corte suprema na ocasião e as motivações para a sua decisão.

Em sequência, traça-se um panorama da situação atual dos estabelecimentos prisionais no país, destacando-se problemas recorrentes como a superlotação, fator que influencia diretamente as condições de vida dos detentos, e, também, a apresentação de dados referentes à reincidência de crimes e à reiteração de atos infracionais, indicativos cruciais para avaliar a eficácia do sistema prisional no que concerne à reintegração social e prevenção da reiteração delitiva. Se utilizará, aqui, principalmente, dados oficiais divulgados por relatórios do CNJ.

Finalizando este segmento, se abordará a jurisprudência sobre a responsabilidade do Estado pelas ações dos indivíduos sob sua custódia, no sentido de como vêm sendo decididas matérias relacionadas ao tema, e análise de suas fundamentações.

Antes de adentrar nas exposições e análise de dados, porém, é necessário fazer a ressalva de que, quanto aos dados oficiais que serão apresentados, há um severo e crônico problema de subnotificação de dados em múltiplas instâncias, com alguns indicadores hora incharacterísticos, hora completamente ausentes. Por isso, não é absurdo presumir que a real situação do cenário carcerário brasileiro é pior do que a revelada pelas estatísticas sozinhas.

#### **3.1 A ADPF 347 E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL**

A gradual e constante precarização do sistema carcerário brasileiro culminou, em 2015, no julgamento da ADPF 347. Na ocasião, houve a denúncia da lastimável situação fática das

penitenciárias brasileiras perante o Supremo Tribunal Federal e o reconhecimento, por parte desta mesma corte, do cenário em questão como descumprindo preceitos fundamentais.

É possível, já, identificar pontos centrais da ponderação na ementa da decisão:

CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. **Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”.** FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão. (grifo próprio)

(STF, ADPF 347 MC / DF - Distrito Federal, Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 09/09/2015)

Ante este quadro exposto, foi determinada a tomada de diversas medidas voltadas à amenizar a situação, as quais se extraem dos seguintes trechos do texto da decisão:

O julgamento foi suspenso após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), que deferia parcialmente a medida liminar requerida para determinar: a) aos juízes e tribunais - que lancem, em casos de determinação ou manutenção de prisão provisória, a motivação expressa pela qual não aplicam medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, estabelecidas no artigo 319 do Código de Processo Penal; b) aos juízes e tribunais - que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão; c) aos juízes e tribunais - 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; e e) à União - que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos. [...] O julgamento foi suspenso após o voto do Ministro Edson Fachin, que concedia a cautelar em relação à alínea “b” da inicial; que, em relação à alínea “g” da inicial, concedia em parte a cautelar para determinar ao Conselho Nacional de Justiça que coordene mutirões carcerários, de modo a viabilizar a pronta revisão de todos os processos de execução penal em curso no país que envolvam a aplicação de pena privativa, mas afastando a necessidade de

adequação dos pedidos contidos nas alíneas “e” e “f”; que, em relação à alínea “h” da inicial, concedia em parte a cautelar para acolher a determinação do descontingenciamento das verbas existentes no Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, devendo a União providenciar a devida adequação para o cumprimento desta decisão, fixando o prazo de até 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta decisão, deixando de conceder a cautelar em relação aos pedidos contidos nas alíneas “a”, “c”, “d”, “e” e “f” da inicial, que propõe sejam analisadas por ocasião do julgamento do mérito; após o voto do Ministro Roberto Barroso, que, em relação à alínea “b” da inicial, concedia em parte a cautelar, determinando que o prazo para a realização das audiências de custódia seja regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça; que, em relação à alínea “h”, concedia a cautelar nos termos do voto do Ministro Edson Fachin; que, em relação à alínea “g” da inicial, concedia a cautelar e, de ofício, estendia a condução dos mutirões carcerários aos Tribunais de Justiça estaduais; que indeferia a cautelar quantos aos demais pedidos; e que concedia cautelar de ofício para determinar ao Governo Federal que encaminhe ao Supremo Tribunal Federal, no prazo de 1 (um) ano, diagnóstico da situação do sistema penitenciário e propostas de solução dos problemas, em harmonia com os estados membros da Federação, no que foi acompanhado pelo Relator; e após o voto do Ministro Teori Zavascki, que concedia em parte a cautelar quanto à alínea “b” da inicial, determinando que o prazo para a realização das audiências de custódia seja regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça; que concedia a cautelar quanto à alínea “h”; que julgava prejudicada a cautelar quanto à alínea “g”, acompanhando o Relator, e indeferia a cautelar quanto às demais alíneas.[...]

(STF, ADPF 347 MC / DF - Distrito Federal, Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 09/09/2015)

Em suma, foi reconhecido um estado de extrema degradação do sistema penitenciário nacional, de diversos vícios estruturais e falhas de políticas públicas, como a superlotação, que resultam na violação de direitos fundamentais. Disso, ainda, foi destacado como “efeito colateral” o fato de a precariedade do sistema penitenciário tornar as penas de reclusão naturalmente muito mais severas, o que resultou na recomendação, ou melhor, advertência, aos juízes para o estabelecimento de penas alternativas a de prisão. Derradeiramente, há um reconhecimento, ao menos tácito, da inviabilidade das penas privativas de liberdade no estado atual do sistema carcerário brasileiro.

### 3.2 DADOS SOBRE OS VÍCIOS ESTRUTURAIS DO SISTEMA CARCERÁRIO

Uma análise completa sobre todos os vícios estruturais que assolam o sistema carcerário brasileiro seria objeto de estudo próprio e, claramente, é inviável, tentar realizá-la como apenas mera temática de um subitem tangencial ao tema principal de outro estudo. Por boa sorte, porém, há um ponto específico que pode ser destacado e analisado, a fim de cumprir com esta pretensão de apresentar o problemático quadro da realidade brasileira.

Trata-se da superlotação, vício do qual os demais derivam, ao menos, segundo a famosa “CPI do sistema carcerário” de 2009. O exame desta questão como ponto central, a qual chegou a ser denominada de “a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário”, possibilita uma análise razoavelmente breve, mas não inepta, do cenário atual, com a presunção de correlação e causa entre quadros de superlotação e outros vícios estruturais do sistema.

Neste sentido, extrai-se do relatório da CPI:

A superlotação é talvez a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário. Celas superlotadas ocasionam insalubridade, doenças, motins, rebeliões, mortes, degradação da pessoa humana. A CPI encontrou homens amontoados como lixo humano em celas cheias, se revezando para dormir, ou dormindo em cima do vaso sanitário.

Em outros estabelecimentos, homens seminus gemendo diante da cela entupida com temperaturas de até 50 graus. Em outros estabelecimentos, redes sobre redes em cima de camas ou do lado de fora da cela em face da falta de espaço. Mulheres com suas crianças recém-nascidas espremidas em celas sujas. Celas com gambiarras, água armazenada, fogareiros improvisados, papel de toda natureza misturados com dezenas de homens. Celas escuras, sem luz, com paredes encardidas cheias de “homens-morcego”. Dezenas de homens fazendo suas necessidades fisiológicas em celas superlotadas sem água por dias a fio. Homens que são obrigados a receber suas mulheres e companheiras em cubículos apodrecidos.

Assim vivem os presos no Brasil. Assim são os estabelecimentos penais brasileiros na sua grande maioria. Assim é que as autoridades brasileiras cuidam dos seus presos pobres. E é assim que as autoridades colocam, todo santo dia, feras humanas jogadas na rua para conviver com a sociedade.

(Brasil, 2009, p. 247)

Ainda, com relação às possíveis causas da superlotação, foi apontado o seguinte:

- a) a fúria condenatória do poder judiciário;
- b) a priorização pelo encarceramento, ao invés de penas e medidas alternativas;
- c) aparato jurídico voltado para o endurecimento das penas;
- d) falta de construção de unidades prisionais;
- e) falta de construção de estabelecimentos penais destinados a presos em regimes semi-aberto e aberto;
- f) número insuficiente de casas de albergado, e hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico nas unidades federadas, consoante determina a LEP, obrigando internados a permanecerem alocados com presos condenados a pena privativa de liberdade.

(Brasil, 2009, p. 247-247)

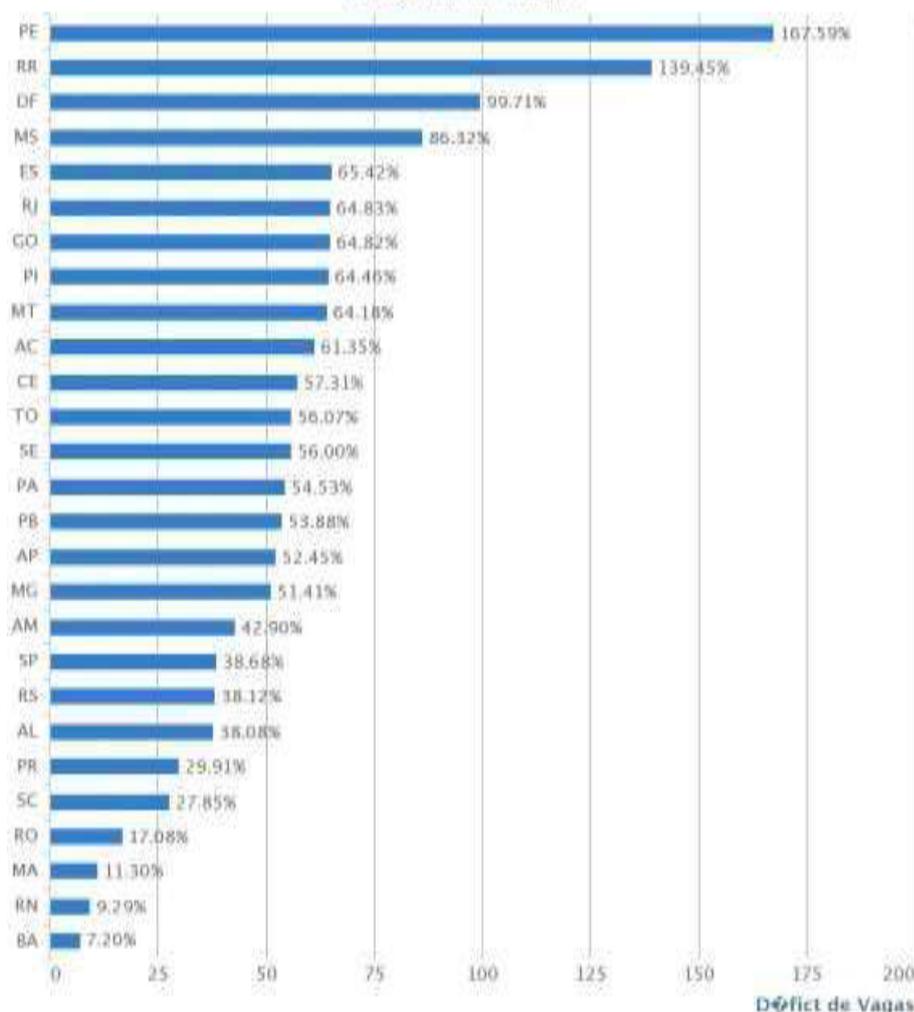
Sabidamente, esta CPI já possui uma certa idade, com seus quatorze anos, e o lapso temporal entre a produção do relatório e a data presente não pode ser ignorado, o que clama

pela exposição de novos dados estatísticos capazes de, ainda, sustentar esta tese trazida a mais de uma década.

Nisto, mostra-se interessante, para fins comparativos, trazer tanto dados um pouco mais antigos, da época do estudo de Amorim e Gonçalves (2022), que datavam de 2020, quanto dados ultra recentes, já coletados no ano de 2023, tendo em vista uma interessante mudança no cenário, e que faz jus a comentário.

Dito isso, eis o gráfico extraído do mapa do CNJ sobre os dados das inspeções nos estabelecimentos penais no ano de 2020:

**Figura 1 - Déficit de vagas por estado da federação, 2020**  
% Déficit de Vagas



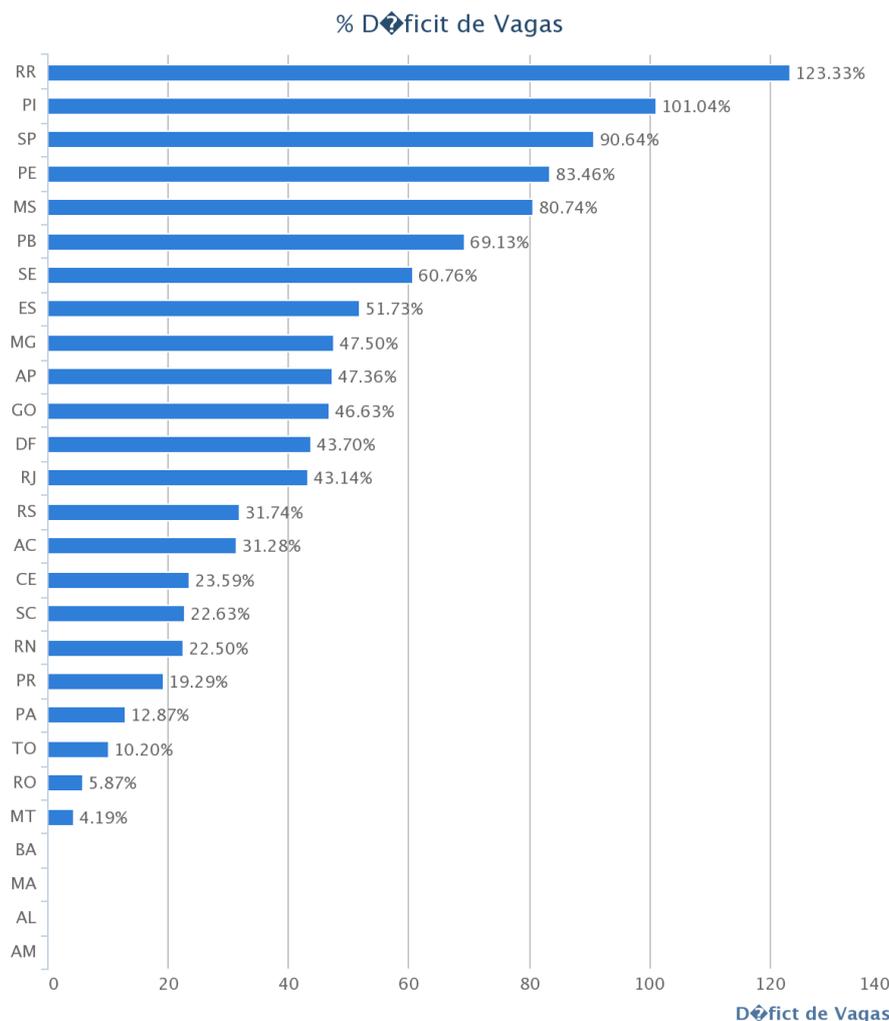
Fonte: Brasil (CNJ), 2020

O que se observa são estatísticas simplesmente assustadoras, com mais da metade das unidades federativas possuindo um déficit de acima de 50%, duas, inclusive, acima de 100%,

um quadro que, de forma compatível ao momento histórico ao qual correspondia, demonstrava uma verdadeira “pandemia de superlotação”.

Agora, voltando-se para o mesmo gráfico - do mapa do CNJ sobre os dados das inspeções nos estabelecimentos penais -, produzido, porém, com dados atualizados até outubro de 2023, é possível notar certa melhora no quadro:

**Figura 2 - Déficit de vagas por estado da federação, 2023**



Fonte: Brasil (CNJ), 2023

Estas estatísticas, em nenhum sentido da palavra, podem ser tomadas como boas, porém, tomando de boa-fé a precisão dos dados, é possível observar, em média, uma melhora do quadro. Agora, somente oito das unidades federativas apresentam déficit superior a 50% e, apesar de ainda existirem duas unidades com déficit superior a 100%, até estas porcentagens são menores, e, acima de tudo, quatro unidades federativas - Bahia, Maranhão, Alagoas e Amazonas - não apresentam déficit de vagas.

Deve ser feita a ressalva, porém, que as melhorias não foram generalizadas. Embora a média de déficit tenha caído, é possível observar que, individualmente, piorou para certas unidades federativas, com São Paulo e Piauí sendo os maiores exemplos disso, tendo aumentado de 38,68% para 90,64% e de 64,45% para 101,04%, respectivamente. Nada impede que o mesmo aconteça com outras unidades, ou, até, que o quadro de melhoras se reverta completamente.

Esse tipo de piora da situação é o que, precisamente, pode se observar quando comparadas as estatísticas do mapa do CNJ acima, cuja atualização é mensal (em outubro), com os do relatório de informações penais (RELIPEN) do SISDEPEN, cuja atualização é semestral, e que foi feito no período de janeiro a junho de 2023 (14º ciclo SISDEPEN)<sup>2</sup>.

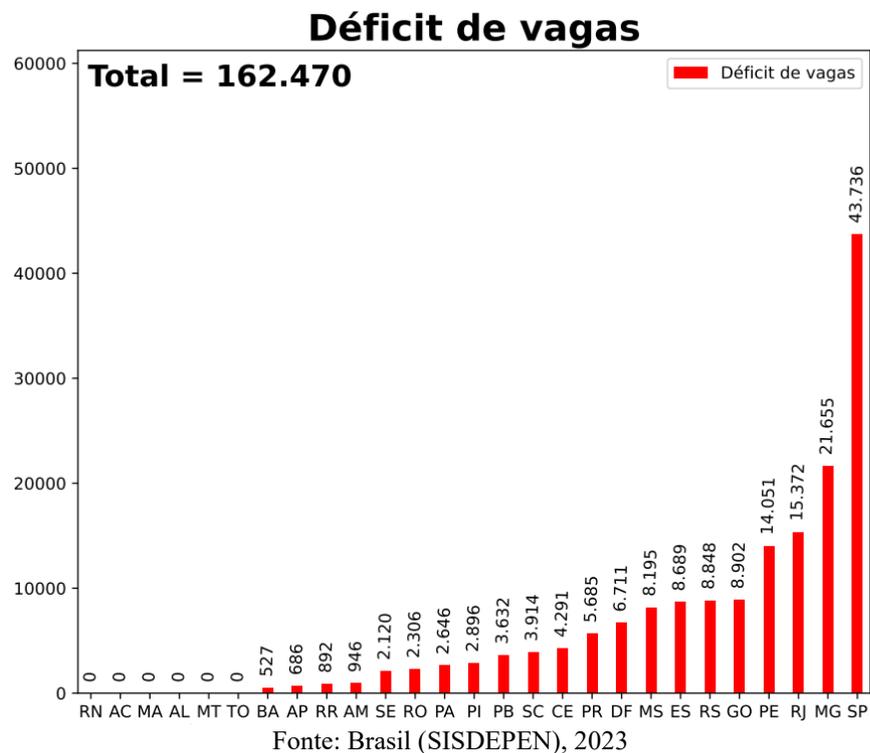
Segundo este outro documento, unidades federativas que deveriam, também, não possuir déficit de vagas incluíam Tocantins, Mato Grosso, Acre e Rio Grande do Norte, sendo que, desde então, elas adquiriram déficit no importe de 10,20%, 4,19%, 31,28% e 22,50%, respectivamente, segundo o mapa do CNJ (2023), sem contar as demais alterações das estatísticas de outras unidades, algumas para pior, e outras para melhor. Tamanhas mudanças em um período de poucos meses indicam a possibilidade de tremendas e espontâneas flutuações, tanto negativas quanto positivas, no quadro do déficit de vagas nas unidades de encarceramento brasileiras.

É o que se observa no seguinte gráfico, datado de 30/06/2023, do SISDEPEN:

---

<sup>2</sup> A utilização de dados de fontes diferentes se deve à dificuldade de obter dados “desatualizados”, pois os sistemas não possuem uma função de “linha temporal”. Contudo, ambas as fontes são oficiais de órgãos públicos.

Figura 3 - Déficit de vagas por estado da federação, 2023 (primeiro semestre)



Ulteriormente, se verifica, quanto à questão da superlotação, um cenário que já é ruim, e que está propenso a flutuar negativamente. Por isso, independente de eventuais pequenas melhoras ou pioras, é possível constatar certa estabilidade quanto à existência do vício já apontado a mais de uma década como fonte dos demais. É plausível, então, diante dessa realidade, confirmar a atualidade da tese fixada em 2009.

Considerando, ainda, a manutenção do estado-problema, reforça-se a ponderação feita pela CPI sobre os impactos desses vícios:

O resultado dessa barbárie é a elevada reincidência expressa em sacrifício de vidas humanas, desperdícios de recursos públicos, danos patrimoniais, elevados custos econômicos e financeiros e insegurança à sociedade. (Brasil, 2009, p. 247)

Os vícios do sistemas carcerários, assim, só contribuem para a repetição do ciclo criminal; há o cometimento do crime, a absoluta falha por parte do Estado de resgatar o infrator, e então o reiterado cometimento do crime, repetindo-se *ad infinitum*, a custo da população em geral, especialmente das vítimas, que tem o dinheiro de seus impostos jogado no lixo por um sistema ineficiente e ainda acaba por sofrer mais danos em decorrência, ainda sob o constante risco de se tornar apenas mais uma estatística.

### 3.2.1 O custo dos presos

Outro fator que merece ser analisado quando se trata dos vícios do sistema carcerário é o do custo dos presos, no sentido da despesa que o Estado tem com a administração de toda a estrutura do sistema, para que se possa ter verdadeira noção do escopo do prejuízo que a ineficiência dá para os cofres públicos.

Dados sobre o custo do preso para o sistema penitenciário são fornecidos pela SENAPPEN, sendo que há a disponibilidade de dados a partir do ano de 2020. É interessante, visando observar o aumento gradual dos gastos, apresentar dados referentes a todo este período disponível. Por questões de consistência, mas também simplicidade, para os fins deste estudo serão apresentados os dados do mês de julho de cada um destes anos, por ser o mais recente mês do ano de 2023 com dados disponíveis na plataforma.

Pois bem, os dados são os que seguem: Em julho de 2020, as despesas totais foram de R\$ 1.216.362.610,48, com um custo médio de R\$ 1.731,99 por preso, sendo que o estado de Santa Catarina não forneceu dados. Em julho de 2021, as despesas totais foram de R\$ 1.429.267.581,67, com um custo médio de R\$ 1.894,41 por preso, sendo que nenhum estado deixou de fornecer dados. Em julho de 2022, as despesas totais foram de R\$ 1.679.973.678,50, com um custo médio de R\$ 2.273,75 por preso, sendo que o estado de Pernambuco e o Sistema Penitenciário Nacional não forneceram dados. Em julho de 2023, as despesas totais foram de R\$ 919.219.984,21, com um custo médio de R\$ 2.072,99 por preso, sendo que os estados de Amapá, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins e o Sistema Penitenciário Nacional não forneceram dados.

Até o presente ano, estes dados eram muito mais confiáveis, com poucas unidades federativas (ou o Sistema Penitenciário Nacional) deixando de apresentar dados por vez, mas o problema de subnotificação de dados já mencionado se tornou, agora, gritante. É óbvio, quando se analisa a tendência dos últimos anos comparativamente com os poucos dados disponíveis de 2023, que os números “reais” devem ser muito mais altos do que os apresentados. O fato de mais da metade das unidades federativas não apresentarem dados fez com que os gastos totais “caíssem”, quando o número real deve ser próximo do dobro do apresentado. No mais, o fato de algumas unidades federativas como Amazonas e Minas Gerais, as quais possuíam um valor

de gasto por preso muito acima da média, também deixarem de apresentar dados, indica, igualmente, que o verdadeiro valor da média de gastos por preso deve ser superior ao de anos anteriores. Tamanha discrepância dos dados, infelizmente, torna as estatísticas de 2023 ineptas, motivo pelo qual, em futuras referências no presente estudo, se utilizará dados, de preferência, do ano de 2022.

De qualquer forma, por puro *shock value* (valor de choque)<sup>3</sup>, mas também para obter uma melhor noção da significância destes números, esses valores podem ser contrastados com os valores auferidos pelos trabalhadores brasileiros médios. O valor do salário mínimo, no momento da redação deste estudo, é de R\$ 1.320,00, e, segundo dados do IBGE, o rendimento médio real habitual<sup>4</sup> auferido pelo trabalhador brasileiro é de R\$ 2.754,00 (Brasil, 2022, p. 9). Não está se inferindo, aqui, que não se deva gastar com o sistema carcerário, ou que não se deva gastar o suficiente com presos para que sua existência seja minimamente digna (o que, como já exposto, sequer acontece), muito pelo contrário, mas se pondera que, se estes valores são mesmo necessários, eles devem ser gastos com responsabilidade e com respeito à honra do trabalhador que recebe salário mínimo, o qual recebe menos do que é gasto em razão de um preso, e do trabalhador médio, o qual recebe pouco mais do que é gasto em razão de um preso.

Mas hora, como pode o sistema ser tão falho com um investimento destas proporções? É quase como se os números não fizessem sentido sem que dinheiro não estivesse sendo literalmente queimado em fogueiras recreacionais para o prazer de algum tipo de ser cósmico sobrenatural com um senso de humor deturpado.

Essa aparente discrepância entre os recursos investidos e a eficácia do sistema carcerário clama por uma análise detalhada e criteriosa. Neste contexto, é relevante revisitar um trecho da CPI de 2009, que oferece *insights* sobre as complexidades e desafios inerentes ao sistema:

Infelizmente a corrupção infesta a muitos e está em todos os setores públicos e privados. No sistema carcerário também, e das mais variadas formas. Na superlotação está embutido esquema no fornecimento de alimentos, preços de medicamentos, reformas de unidades prisionais, aquisição de contêineres e outros.. “Cada preso gera lucro” como bem declarou um interno em Cuiabá, Mato Grosso. (Brasil, 2009, p. 247)

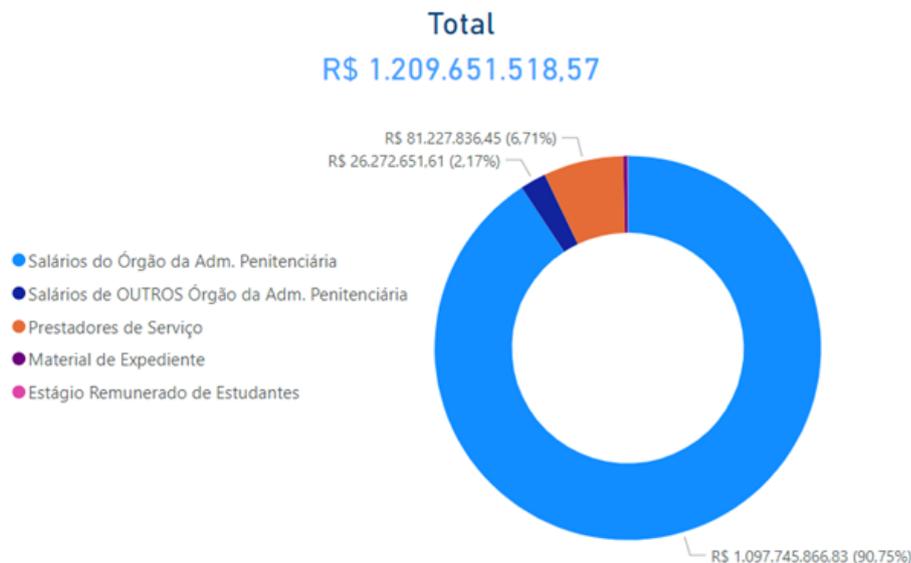
---

<sup>3</sup> Expressão muito útil da língua inglesa que significa o potencial de uma imagem, texto, ação ou outra forma de comunicação, como uma execução pública, de provocar uma reação aguda de nojo, choque, raiva, medo ou emoções negativas semelhantes.

<sup>4</sup> Segundo definição do glossário do IBGE, “O rendimento habitual consiste no rendimento recebido por empregados, empregadores e trabalhadores por conta própria, mensalmente, sem acréscimos extraordinários ou descontos esporádicos”.

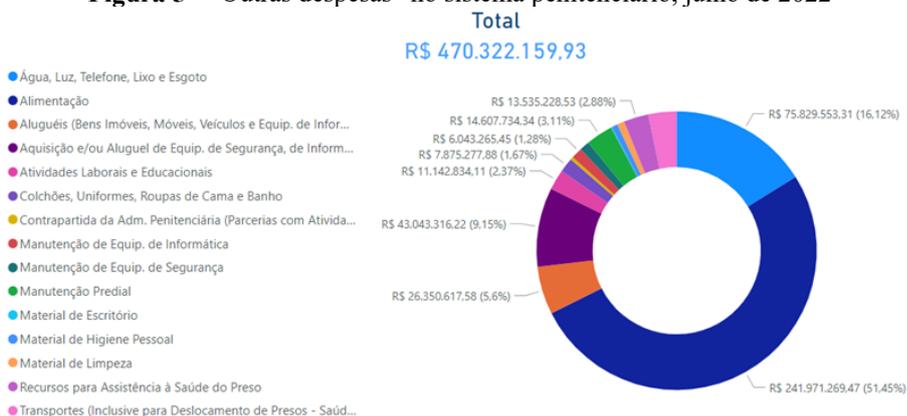
Uma análise mais aprofundada revela que os dados apresentados anteriormente sobre os gastos totais do sistema penitenciário induzem a erro quando vistos isoladamente. A princípio, é possível pensar que todo aquele valor está sendo gasto com despesas mais diretamente relacionadas aos presos em si. Contudo, este não é o caso, o que se pode verificar utilizando os próprios dados do SENAPPEN, como se observa em sequência.

**Figura 4 - Despesas com pessoal no sistema penitenciário, julho de 2022**



Fonte: Brasil (SENAPPEN), 2022

**Figura 5 - “Outras despesas” no sistema penitenciário, julho de 2022**



Fonte: Brasil (SENAPPEN), 2022

Tomando como exemplo o mês de julho do ano de 2022, dos R\$ 1.679.973.678,50 do gasto total, verifica-se que R\$ 1.209.651.518,57 foram “despesas com pessoal”, enquanto apenas R\$ 470.322.159,93 foram direcionados a “outras despesas”, outras despesas estas que englobam basicamente quase todo o gasto direto com o preso. Em outras palavras, mais de 70% dos gastos foram com pessoal. Ainda, desse universo de mais de 70% dos gastos, mais de 90%

(R\$ 1.097.745.866,83), ou seja, mais de um bilhão de reais, foram gastos exclusivamente com os salários do órgão da administração penitenciária.

Infelizmente, não há fácil disponibilidade quanto a dados sobre a divisão específica deste valor entre as despesas com pessoal do sistema carcerário, contudo, uma certa noção pode ser obtida quando comparado o valor total dos gastos com pessoal com dados do já mencionado RELIPEN sobre o total de servidores do sistema penitenciário (Brasil, 2023, p.129-149). O RELIPEN aponta que há um total de 119.721 servidores no sistema penitenciário, e dividindo o total de gastos com pessoal (e julho de 2022) entre este total, é possível obter uma média salarial de um pouco mais de R\$ 10.100,00. Este valor já é razoavelmente alto, contudo, deve ser considerado que, destes 119.721, há 1.721 enfermeiros, 2.811 auxiliares e técnicos de enfermagem, 1.324 psicólogos, 909 dentistas, 532 técnicos/auxiliares odontológicos, 1.464 assistentes sociais, 474 advogados, 967 clínicos gerais, 29 ginecologistas, 303 psiquiatras, 112 médicos de outras especialidades, 563 pedagogos, 7.154 professores, 77 terapeutas, 5 policiais civis e 2.133 policiais militares de atividade exclusiva no estabelecimento penitenciário, os quais, logicamente, se inseririam na categoria de “prestadores de serviço” das despesas com pessoal. Excluindo-se, também os 1.469 “outros servidores” não listados, dada a incerteza sobre sua função, o cálculo pode ser feito com base naqueles 90% (R\$ 1.097.745.866,83) dos salários do órgão da administração penitenciária, dividido por um total de 99.189, obtido com a soma dos 88.883 servidores de custódia, 10.306 servidores administrativos. Assim, a média salarial sobe novamente para pouco acima de R\$ 11.000,00, contudo, este número ainda não se aproxima da realidade. A maior parte do número desses funcionários do órgão da administração penitenciária é composta por servidores de custódia, e, por exemplo, segundo dados do site GLASSDOOR (2023) de “segurança muito alta”<sup>5</sup>, a média salarial de agentes penitenciário é de R\$ 6.281, número distante desta média de R\$ 11.000,00, indicando um acúmulo de capital proveniente de recursos públicos em um número reduzido de indivíduos.

Fica claro como o dia que há alguém lucrando com o preso - para fazer remissão à linguagem da CPI de 2009 -, lucro esse que vem não só às custas da população trabalhadora

---

<sup>5</sup> O site apresenta esta classificação para os dados referentes aos salários de agentes penitenciários por serem baseados em um grande número de relatórios recentes.

pagadora de impostos, mas também do preso que poderia estar sendo reintegrado à sociedade, porém tem de servir como peça no tabuleiro do “*Monopoly* do sistema carcerário”<sup>6</sup>.

O foco dos recursos públicos não está sendo direcionado para o devido tratamento do preso com fins de obter a sua reintegração social, mas sim para sustentar uma estrutura que lucra com constante presença de criminosos sob a custódia estatal. A realidade é aparente quando menos de 30% das despesas totais do sistema carcerário são efetivamente direcionadas aos detentos, e dessa quantia reduzida, quase todo o valor é destinado a necessidades básicas e custos de manutenção física do sistema, com uma porcentagem ínfima do valor sendo, por exemplo, de despesas com atividades laborais e educacionais.

É válido destacar, ainda, que a ineficiência da administração dos gastos já foi, inclusive, oficialmente reconhecida pelo TCU. Traz-se, novamente, atenção à informação também apresentada pelo estudo de Amorim e Gonçalves (2022), visto como essa ineficiência foi reconhecida em trecho do Relatório de Auditoria citado por estes autores.

É o que se confere:

61. Esta auditoria confirma, por meio de dados consistentes, a impressão do senso comum sobre o sistema penitenciário nacional. A quantidade e a complexidade de números, informações e estimativas coletados no trabalho revelam que os recursos repassados pela União, por intermédio do Funpen, aos estados e municípios, além de insuficientes para cobrir o volume de despesas da esfera prisional, considerando-se a necessidade de criação de vagas no ritmo de crescimento da população carcerária – que foi de 294% entre 2000 e 2016 –, têm sido aplicados de modo ineficiente.

62. Não obstante a maior disponibilidade orçamentário-financeira, a execução das despesas apresentou baixos índices, há atrasos sistemáticos na execução de obras e faltam ações articuladas por parte dos atores estatais em direção a maior eficiência na gestão dos recursos públicos. De forma mais específica, atrasos nos cronogramas dos empreendimentos, carência de planejamento do setor, deficiências administrativas das UFs, lentidão do Depen na análise de processos e pedidos de alteração de planos de aplicação, baixa execução orçamentário-financeira e baixo volume de investimentos, entre outras evidências, são alguns dos problemas retratados nesta ação de controle. (TCU - RA: 01804720181, Relator: ANAARRAES, Data de Julgamento: 03/07/2019, Plenário)

Derradeiramente, é importante para o presente estudo trazer a tona a realidade quanto aos gastos no sistema carcerário em razão de um fenômeno que aqui se denomina de “duplo desamparo”. A população é duplamente desamparada na medida que, além de arcar com impostos abusivos para o sustento do sistema carcerário, os quais acabam sendo em vão por

---

<sup>6</sup> A expressão “*Monopoly*” foi utilizada aqui não com o sentido da palavra “monopólio” na língua inglesa, mas como referência ao clássico jogo de tabuleiro, em metáfora sobre como há uma estrutura de lucro construída sobre o sistema carcerário.

causa de sua ineficiência, acaba sendo vitimada pelos criminosos que o sistema falhou em reintegrar, e novamente vem a sofrer danos, tanto na dimensão patrimonial quanto moral.

### **3.2.2 O trabalho e o estudo dos presos**

A inscrição de detentos em programas de trabalho e ensino é, em regra geral, o mais próximo que o sistema carcerário chega de tentar medidas direcionadas à reintegração social. Especialmente no Brasil, onde a maior parte dos delitos têm natureza patrimonial, como melhor se exporá posteriormente, imagina-se que essas medidas sejam as mais aptas para realizar o resgate social do detento.

Contudo, mesmo isso considerado, o que se observa é a negligência destas medidas, tanto em razão da sua subutilização, quanto por causa dos baixos investimentos para as mesmas.

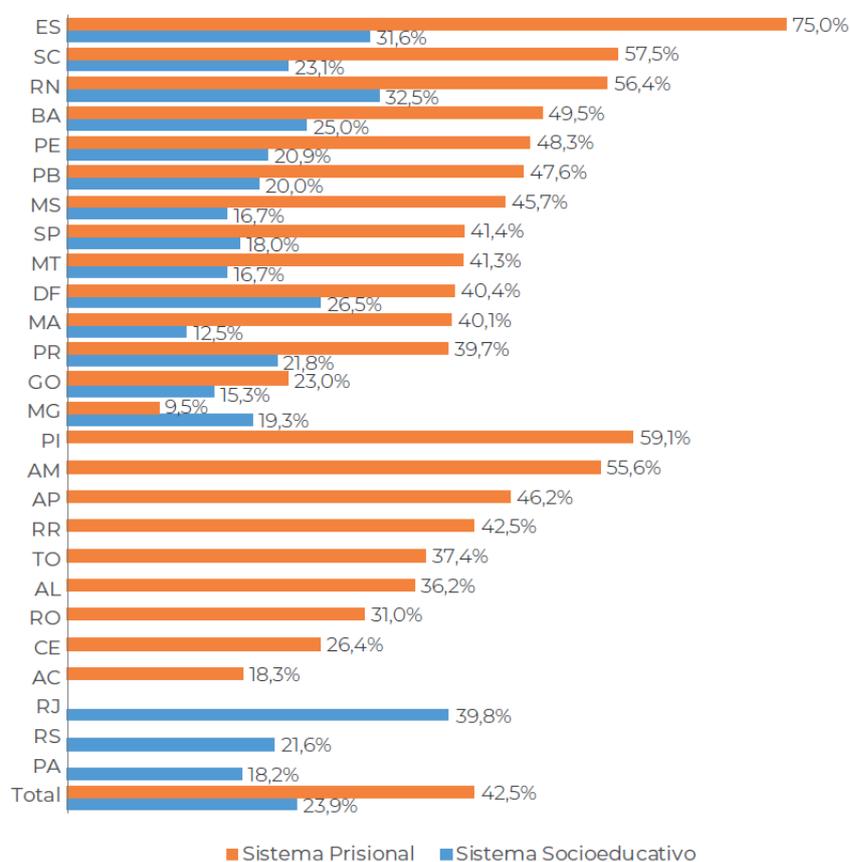
Primeiramente, segundo os dados já expostos do SENAPPEN, de julho de 2022, sobre o custo do preso, o total de despesas com atividades laborais educacionais corresponde a somente 2,37% das “outras despesas” - lembrando que estas outras despesas, por si só, já correspondem a menos de 30% dos gastos do sistema penitenciário. É um valor que, no meio do macrocosmo de despesas do sistema penitenciário, se mostra virtualmente irrisório, e demonstra o pouco investimento direcionado para estas medidas.

Para além disso, há a questão dos baixos índices de utilização destas estratégias de reintegração. Como exposto pelo também já mencionado RELIPEN (Brasil, 2023, p. 40-61), o total de presos engajados em atividades de trabalho é de 154.531, enquanto o total de presos em ensino formal, ainda menor, é de 134.689. Além disso, a sobreposição entre estes dois totais é minúscula, com apenas 27.548 presos simultaneamente em trabalho e estudo. Quando comparados ao total de 644.305 detentos que compõe a população prisional, ambos os totais de presos em trabalho ou estudo já são indesejavelmente pequenos, e o total de presos simultaneamente em trabalho e estudo é ínfimo, o que corresponde a mais um indício da falta de compromisso estatal com a reintegração, na forma de um vício específico do sistema carcerário: o de poucas inscrições de detentos em programas de trabalho e estudo.

### 3.3 DADOS SOBRE REINCIDÊNCIA E REITERAÇÃO

Um dos mais importantes dados para o presente estudo é o correspondente aos percentuais de reentradas no sistema prisional (e socioeducativo), por se tratar da mais direta prova da ineficácia do sistema em proporcionar a reintegração social. Afortunadamente, extensiva pesquisa sobre tais índices foi realizada e apresentada em recente relatório do CNJ (2020), chegando às estatísticas que se confere a seguir, em que são comparados os percentuais de reentradas nos sistemas prisional e socioeducativo para cada unidade federativa.

**Figura 6 - Percentual de reentradas no sistema prisional e socioeducativo por UF (2015-2019)**  
Gráfico 10 – Percentual de reentradas no sistema prisional e socioeducativo por UF



Fonte: Replicação Nacional e CNAACL.

Fonte: Brasil (CNJ), 2020

Ante estes dados, contudo, duas importantes ressalvas devem ser feitas. Primeiramente, na pesquisa do CNJ, é advertido sobre as múltiplas definições do termo “reincidência”<sup>7</sup>, sendo

<sup>7</sup> Segundo o relatório, existem as concepções de reincidência “a) genérica – quando a pessoa comete mais de um crime (mesmo sem condenação/trânsito em julgado), independentemente de lapso temporal; b) criminal – quando há mais de uma condenação, independentemente de prazo entre um crime e outro; c) penitenciária – quando há retorno ao sistema prisional, após o cumprimento de pena em um estabelecimento penal; d) legal – quando há condenação judicial por um crime em um período de até cinco anos após a extinção da pena anterior.” (Brasil, 2020, p. 45)

que, para fins daquela, foi adotada a concepção de reincidência como sendo “o início de uma nova ação penal no sistema de justiça criminal” (Brasil, 2020, p. 49) - o presente estudo, inclusive, julga ser mais adequada a adoção desta definição de reincidência para fins de avaliar a eficácia de políticas públicas criminais, no sentido de prevenir o cometimento de novos delitos e reentrada nos sistemas de custódia, ao invés da estritamente legal, a qual existe apenas para delimitar uma circunstância agravante da pena. Em segundo lugar, está a natureza dos dados em si. Em parte, por causa da inconsistência dentre as metodologias adotadas para a coleta de dados, visto que, de acordo com a pesquisa, “possivelmente os dados são divergentes pelas diferentes metodologias manejadas e pelas naturezas distintas das fontes de dados utilizadas” (Brasil, 2020, p. 53), o que explicaria o porquê de um estado como Minas Gerais, por exemplo, apresentar índices de reincidência muito inferiores ao padrão - talvez em razão de padrões mais estritos para interpretação dos dados, não excluindo-se, contudo, a possibilidade de tais índices serem, simplesmente, de fato mais baixos. Em outra parte, está, novamente, aquela questão da subnotificação de dados; como reconhecido pela pesquisa, quanto aos índices de reincidência, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pará e Sergipe “foram desconsiderados por ausência de dados, uma vez que não houve o preenchimento do SIESP pelos respectivos Tribunais de Justiça” (Brasil, 2020, p. 49), sendo que é razoável assumir que, se inclusos estes estados, os indicadores de reincidência estariam mais altos, especialmente considerando, por exemplo, o altíssimo nível de criminalidade no Rio de Janeiro que, em 2018, motivou o primeiro e, até o presente momento, único uso da hipótese de intervenção federal prevista no Art. 34, inciso III, da Constituição Federal de 1988. De qualquer modo, importante ter em mente que “tendo em vista a morosidade que aflige o sistema de justiça criminal nacional, deve-se entender que o percentual alcançado é o mínimo, ou seja, possivelmente o valor seria mais alto, caso fosse ampliado o corte temporal analisado” (Brasil, 2020, p. 53), com outras fontes apontando percentuais muito mais altos, como a FBAC (2023) que indica os índices de reincidência no Brasil como oscilando entre 75% e 80%.

Em todo caso, estas estatísticas apresentadas são extremamente preocupantes; um percentual de reincidência médio de no mínimo 42,5% torna a efetividade das tentativas de reintegração social no Brasil aproximadamente tão precisas quanto um jogo de cara ou coroa. Partindo de um ponto de vista utilitário, a reincidência pode ser interpretada como um total desperdício de todos os recursos despendidos ao curso de todo o processo penal, pois a pena pode até ter cumprido com seu fim retributivo, mas não atingiu, objetivamente, nenhum resultado útil para a sociedade, visto que essa nada ganha com um criminoso que sai do cárcere

só para acabar cometendo outro crime - em verdade, só perde. Em termos monetários, considerando tudo que já foi apresentado sobre os custos do sistema penitenciário, isto representa o desperdício mensal de aproximadamente meio bilhão de reais, seis bilhões ao ano, dinheiro este do trabalhador pagador de impostos que vem a ser vitimado pela criminalidade.

Por outro lado, e providenciando um cenário consideravelmente menos problemático, as porcentagens expressivamente inferiores de reiteração de atos infracionais, quando comparadas com de reincidência de crimes, indicam mais sucesso na abordagem da socioeducação. A média nacional de 23,9% de reentradas no sistema socioeducativo, inclusive, chega a se aproximar do percentual de apenas 20% de reincidência dos criminosos na Noruega (CNN, 2022), país que é referência internacional no quesito da reintegração social. Isso, contudo, só serve para provar que, a princípio, o Estado dispõe de meios mais eficazes de prevenir futuro delito por meio da reintegração social, mas falha em os aplicar, o que reforça a presente ideia de responsabilização.

### 3.4 COLETA JURISPRUDENCIAL - A RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO

Um último ponto deste capítulo de análise de dados diz respeito à coleta jurisprudencial, de modo a examinar como são julgadas questões relacionadas à responsabilidade e responsabilização do Estado por atos de seus custodiados. Para tal, serão examinados precedentes jurisprudenciais coletados do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e também do Tribunal de Justiça de Santa Catarina<sup>8</sup>, de modo que será observado como diferentes tribunais e instâncias da justiça apreciam a matéria.

A responsabilidade civil do Estado é moldada por diversos instrumentos jurídicos para além dos abordados estrito texto legal e construções doutrinárias; é muito influenciada pela jurisprudência. Neste sentido, a análise jurisprudencial torna-se uma ferramenta indispensável para a compreensão de como os tribunais têm interpretado e aplicado os princípios e normas concernentes à responsabilidade estatal em casos envolvendo custodiados.

Aqui acaba já se expondo precocemente parte da proposta final do presente estudo, na medida em que se trabalha aqui com três “níveis de reincidência<sup>9</sup>”, qualificados pelo quão

---

<sup>8</sup> No caso, o TJSC foi arbitrariamente escolhido como exemplo de juízo de segundo grau em razão da maior facilidade de acesso das suas decisões e didática formatação de acórdãos, não por algum motivo maior.

<sup>9</sup> Tal como na pesquisa do CNJ, o presente estudo não está se restringindo a, somente, a definição legal de reincidência dos arts. 63 e 64 do CP, mas sim, mais amplamente, o cometimento de novo crime.

imediatamente estão ligados, por proximidade, ao literal ambiente físico do cárcere e, conseqüentemente, mais óbvia a responsabilização. O “primeiro nível” seria o do detento que, dentro dos confins do ambiente carcerário, vem a vitimar outro detento. O “segundo nível” seria o do detento que fugiu do ambiente carcerário e veio a cometer crime enquanto foragido. O “terceiro nível” seria o do indivíduo que simplesmente voltou a cometer um delito após já ter deixado o sistema carcerário, em que a responsabilização se daria, meramente, pela falha do Estado em proporcionar a reintegração social do mesmo enquanto custodiado. Este último é, a princípio, uma inusitada criação deste estudo, motivo pelo qual não se encontrou jurisprudência relacionada a esta hipótese de responsabilização do Estado, então somente serão analisadas jurisprudências correspondentes aos primeiros dois “níveis”.

Para a realização da coleta, utilizou-se das próprias ferramentas de pesquisa jurisprudencial dos *sites* dos tribunais supracitados, com o *input* de diversas permutas de termos como “responsabilidade” e “responsabilização” combinados com termos como “Estado” e “estatal” e, para o primeiro caso, com termos como “presídio”, “cela” e “custódia”, enquanto, para o segundo caso, termos como “fuga” e “fugitivo”. A coleta de dados jurisprudenciais foi realizada ao longo do ano de 2023 e procurou se ater a julgados mais recentes, datados a partir de 2010 e posteriores, com exceção de certos exemplos mais antigos coletados para demonstrar o assentamento de determinadas teses na jurisprudência.

### **3.4.1 O caso da responsabilização do Estado por crimes cometidos por custodiados contra outros custodiados**

A primeira hipótese de responsabilidade que se considera é o da responsabilização do Estado quando há o cometimento de um crime, muitas vezes o homicídio, por um custodiado contra outro, nas dependências do ambiente de custódia. Este ponto dispensa análise muito aprofundada por causa da relativa pacificação do tema quando às possibilidades de incidência de responsabilização estatal.

Nestes casos, porém, a responsabilização do Estado não se dá em razão de falha em providenciar a devida reintegração social do custodiado. O que se observa é a incidência simultânea tanto da culpa *in custodiendo*, com o dever do Estado de proteger os seus detentos custodiados, quanto da culpa *in vigilando*, com o dever do Estado de supervisionar a conduta

de seus detentos custodiados. A responsabilização do Estado, nesta hipótese, se dá principalmente em razão do seu dever de prezar pela integridade física de seus custodiados.

Neste sentido, exemplos de adoção desta tese podem ser verificados no julgado do processo n. 0302181-04.2018.8.24.0008 do TJSC, de relatoria da desembargadora Denise de Souza Luiz Francoski, tal como do ARE 718928 AgR, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski:

APELAÇÃO CÍVEL.AÇÃO INDENIZATÓRIA.MORTE DE PRESO SOB CUSTÓDIA ESTATAL. **HOMICÍDIO PRATICADO POR OUTRO DETENTO, DE GALERIA DISTINTA, NO INTERIOR DA CELA DA VÍTIMA, NAS DEPENDÊNCIAS DO PRESÍDIO REGIONAL DE BLUMENAU.** SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA.[...]

1.2) MÉRITO.A) ALEGADA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL. TESE REFUTADA. **EVIDENTE A RESPONSABILIDADE DO ENTE ESTATAL, DIANTE DA COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL ENTRE A CONDUTA OMISSIVA ESPECÍFICA DO PODER PÚBLICO ESTADUAL (FALHA NO DEVER DE CUSTÓDIA) E O DANO SOFRIDO PELA AUTORA COM O FALECIMENTO DE SEU FILHO.**

ENTENDIMENTO DE ACORDO COM O JULGAMENTO DA REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 841.526/RS.[...]

(TJSC, Apelação n. 0302181-04.2018.8.24.0008, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Denise de Souza Luiz Francoski, Quinta Câmara de Direito Público, j. 10-05-2022).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. MORTE DE MENOR EM CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS. SÚMULA 279 DO STF. INCIDÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - A apreciação do recurso extraordinário, no que concerne à alegada ofensa ao art. 37, § 6º, da Constituição, encontra óbice na Súmula 279 do STF. Precedentes. **II - O Tribunal possui o entendimento de que o Estado se responsabiliza pela integridade física do pessoa sob sua custódia, devendo reparar eventuais danos por ele sofridos.** Precedentes. III - Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF, ARE 718928 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, Dje de 28/3/2014)

Da análise destes julgados observa-se uma consistente linha jurisprudencial no sentido de que o Estado possui responsabilidade civil quanto à integridade física dos indivíduos sob sua custódia. No caso analisado pelo TJSC, foi reconhecida a responsabilidade do Estado diante da conduta omissiva específica (falha no dever de custódia) e o nexo de causalidade com a consequente morte de um preso por outro detento, enquanto no do STF se extrai uma mais

ampla justificativa para a responsabilização do Estado nestes casos, sendo esta a de que ele se responsabiliza, generalizadamente, pela integridade física dos que estão sob sua custódia.

### **3.4.2 A responsabilidade do Estado pela conduta de detentos foragidos**

A segunda hipótese de possível responsabilização estatal referente aos seus custodiados é a por sua conduta quando evadem, por meio de fuga, o sistema prisional; situação drasticamente diversa da de responsabilização por sua integridade enquanto ainda sob a custódia de fato do Estado..

Embora suscitada de forma razoavelmente expressiva, a tese de responsabilização do Estado nesses casos é raramente acolhida, ao menos, no que se observou nas decisões das cortes de segunda instância e superiores.

Esta tese é rejeitada na maioria esmagadora das vezes, sob a fundamentação de que não há nexo de causalidade entre a atividade estatal e eventuais crimes que venham a ser cometidos por detentos foragidos, e que a culpa, no caso, seria subjetiva, sendo necessária a comprovação de negligência, imprudência ou imperícia específica por parte do Estado.

Trata-se de entendimento já sedimentado há décadas, e que vem sendo reiterado ao longo dos anos, como é possível observar dos seguintes julgados do TJSC:

**AÇÃO CONDENATÓRIA AO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. HOMICÍDIO CAUSADO POR DETENTO FORAGIDO DO SISTEMA PRISIONAL. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A OMISSÃO ESTATAL E OS DANOS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. "O fato de foragido de estabelecimento prisional estadual ser co-autor em crime de assassinato não enseja, por si só, a responsabilização civil do ente público com base na teoria do risco administrativo, haja vista a ausência de nexo etiológico entre a atividade estatal e o dano proveniente. [...]" (AC nº 2002.003304-9; Des. Luiz César Medeiros)" (AC n. 2014.024107-0, de Quilombo, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 28-7-2015). (TJSC, Apelação Cível n. 0001895-70.2003.8.24.0026, de Guaramirim, rel. Jorge Luiz de Borba, Primeira Câmara de Direito Público, j. 01-08-2017).**

**APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - MORTE CAUSADA POR DETENTO FORAGIDO DE ESTABELECIMENTO PRISIONAL - ATO OMISSIVO - AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A ATIVIDADE ESTATAL E O DANO PROVOCADO - RECURSO DESPROVIDO. "1. Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, numa de suas três vertentes, negligência, imperícia ou imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público,**

de forma genérica, a *faute de service* dos franceses' (STF, RE 179.147/SP, Min. Carlos Veloso)."2. **O fato de foragido de estabelecimento prisional estadual ser autor de crime contra liberdade sexual não enseja, por si só, a responsabilização civil do ente público com base na teoria do risco administrativo, haja vista a ausência de nexos etiológico entre a atividade estatal e o dano proveniente.**" Não pode ser presumida a culpa da Administração por conceder, em estrita obediência à lei, dispensa judicial ao preso que, uma vez foragido, veio a cometer crime" (AC n. 2004.024296-4, de Palmitos). (TJSC, Apelação Cível n. 2003.016297-6, da Capital, rel. Rui Fortes, Terceira Câmara de Direito Público, j. 06-06-2006).

Da mesma forma, essa linha argumentativa pode ser encontrada na jurisprudência do STJ, na qual também se observa assentamento fixado a uma quantidade significativa de tempo:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DANOS MORAIS. PRESIDÁRIO. CARCERAGEM. LOTAÇÃO DESARRAZOADA. CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA AFASTADA PELO TRIBUNAL LOCAL. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA NÃO COMPROVADA. SÚMULA N.º 07 DO STJ. OFENSA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. [...] 3. In casu, o Tribunal local afastou a responsabilidade objetiva do Estado, com fulcro no art. 37, par. 6º, da Constituição Federal, consoante assentado no acórdão proferido pelo Tribunal a quo, verbis: **Assim, fica desde logo afastada a possibilidade de se reconhecer responsabilidade objetiva estatal para com os encarcerados, calcada no artigo 37, par. 6º, da Constituição Federal, que supõe a prestação de algum tipo de serviço público ou a realização de obra pública de que provenha alguma espécie de dano. Pode o Estado responder ao particular pela fuga de presos por ele mal guardados, que venham a causar dano à população, mas não responde perante estes em decorrência de tal serviço, prestado à coletividade.**[...] De tal arte, não se pode responsabilizar o Estado pela omissão na construção de mais prisões, que eliminaria a superlotação existente. Pode ser compelido, diante da reserva do possível, a construir novas unidades prisionais, mas não pode ser responsabilizado objetivamente pelo dano que a falta dessas obras permite causar, porque, como dito, não é diretamente seu causador. Portanto, afastado o dever reparatório fundado no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, cabe avaliar se nasce ele da prática de ato ilícito (art. 186, CCB/2003), que, nos termos do art. 927 do mesmo Código Civil, gera a obrigação de reparar o dano provocado. É que também a culpa constitui fundamento para o pleito inicial. (fls. 324) 4. É que, o Tribunal a quo assentou: Cabe, então, avaliar esses elementos da responsabilidade extracontratual diante dos dados desta causa[...] Dano moral: [...] E, como não se comprovou, concretamente, que o demandante experimentou os danos morais, que não podem ser presumidos, desautorizado fica o acolhimento da pretensão inicial.[...] Nexos causal:[...] Entretanto, se se conclui que nestes autos não existe prova efetiva de que demandante experimentou dano moral em decorrência de seu encarceramento e, mais: se se afirmou que não cabe reconhecer conduta ilícita da parte demandada, a avaliação do nexos referido deixa de ter relevância.(fls. 331). [...] 7. Recurso especial não conhecido.

(REsp n. 1.114.260/MS, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 3/11/2009, DJe de 17/11/2009.)

PROCESSO CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ART. 535, II, DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. DISSENSO PRETORIANO NÃO COMPROVADO. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA. NEXO DE CAUSALIDADE. SÚMULA 126/STJ. [...] 2. **O nexos de causalidade e, portanto, a responsabilidade civil do Estado foram excluídos, no acórdão recorrido, com base nas peculiaridades existentes no caso concreto como o lapso temporal entre a conduta criminosa e a fuga do presidiário e também a distância entre o local**

**do ato e o estabelecimento prisional. Esses elementos reforçam a inexistência da divergência pretoriana, ante a ausência de similitude fática entre os julgados confrontados. 3. O STJ apenas tem reconhecido a responsabilidade civil estatal por omissão, quando a deficiência do serviço tenha sido a causa direta e imediata do ato ilícito praticado pelo foragido, situação não constatada nos autos.** 4. Apesar de haver fundamentação fulcrada no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, não foi apresentado pela agravante recurso extraordinário, o que reclama a aplicação do óbice da Súmula 126/STJ. 5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp n. 173.291/PR, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 7/8/2012, DJe de 21/8/2012.)

A título de “exceção”, foi possível encontrar um único caso na jurisprudência do TJSC em que havia sido acolhida a tese de responsabilização do Estado pela conduta de um foragido, no processo de n. 0001425-07.2013.8.24.0085, contudo, a decisão veio a ser modificada após o julgamento do RE 608880 (Tema de Repercussão Geral 362) pelo Supremo Tribunal Federal, no qual se decidiu que só poderia haver a responsabilização do Estado pela conduta de foragidos se existente nexos causal direto entre esta e o momento da fuga.

Na redação original da decisão, havia se entendido que a evasão, por parte do detento, do sistema carcerário era fruto de uma omissão específica do Estado, o que ensejou responsabilização pelos resultados de sua conduta, como se confere:

**APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CRIME COMETIDO POR DETENTO FORAGIDO. SAÍDAS TEMPORÁRIAS CONCEDIDAS EM UMA ÚNICA DECISÃO. DESCUMPRIMENTO DE CONDIÇÃO IMPOSTA À CONCESSÃO DA PRIMEIRA SAÍDA TEMPORÁRIA. RETORNO DO APENADO À PENITENCIÁRIA COM TRÊS DIAS DE ATRASO. NÃO REVOGAÇÃO DA SEGUNDA SAÍDA TEMPORÁRIA. DESCUMPRIMENTO AO DISPOSTO NO ARTIGO 125 DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL (LEI Nº 7.210/84). REVOGAÇÃO AUTOMÁTICA DO BENEFÍCIO NÃO APLICADA. DETENTO QUE ACABOU SAINDO TEMPORARIAMENTE PELA SEGUNDA VEZ E, NÃO RETORNANDO AO ESTABELECIMENTO PRISIONAL, INCENDIOU VEÍCULO DE PROPRIEDADE DA APELANTE. OMISSÃO ESPECÍFICA DO ESTADO. RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL NA MODALIDADE OBJETIVA. DANO MATERIAL CARACTERIZADO. VEÍCULO DESTRUÍDO E INUTILIZÁVEL. VALOR DA INDENIZAÇÃO CONFORME TABELA FIPE AO TEMPO DO EVENTO DANOSO. DANO MORAL NÃO VISLUMBRADO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA OFENSA À HONRA OBJETIVA DA PESSOA JURÍDICA. NEXO DE CAUSALIDADE DEMONSTRADO. ESPECIFICIDADES DO CASO EM APREÇO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. ÔNUS SUCUMBENCIAIS DISTRIBUÍDOS NA MESMA PROPORÇÃO PARA CADA UMA DAS PARTES, VEDADA A COMPENSAÇÃO. ART. 86 DO CPC/2015. BENEFÍCIO DE JUSTIÇA GRATUITA DEFERIDO À APELANTE. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DA VERBA SUCUMBENCIAL PARA A RECORRENTE. (TJSC, Apelação Cível n. 0001425-07.2013.8.24.0085, de Coronel Freitas, rel. Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, j. 05-04-2018).**

Contudo, a supracitada repercussão geral do tema n. 362 causou a reforma da decisão, fazendo com que fosse afastada a responsabilidade estatal por falta de nexo de causalidade direto:

APELAÇÃO CÍVEL JULGADA. AÇÃO INDENIZATÓRIA. IMPROCEDÊNCIA NA ORIGEM. RECURSO DA PARTE AUTORA, OBJETIVANDO A CONDENAÇÃO DO ESTADO PELO **DANO CAUSADO POR DETENTO FORAGIDO DO SISTEMA PRISIONAL** EM GOZO DE SAÍDA TEMPORÁRIA. PROVIMENTO DO APELO PARA RECONHECER A RESPONSABILIDADE ESTATAL. JUÍZO DE RETRATAÇÃO. ART. 1.030, INCISO II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. **TEMA N. 362 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE DIRETO ENTRE O ATO DA EVASÃO E A CONDUTA DANOSA. AUSÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR.** ACÓRDÃO MODIFICADO. APELO DESPROVIDO.

"Nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada."(STF, RE 608880, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio. Data do julgamento: 08.09.2020).

JUÍZO DE RETRATAÇÃO POSITIVO.

(TJSC, Apelação n. 0001425-07.2013.8.24.0085, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, j. 15-12-2022).

Nesta linha, vale menção específica ao referido *Leading Case*, tal como o tema de repercussão geral que surgiu do mesmo quando finalmente se tornou transitado em julgado em 2020:

#### **Ementa**

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – DANO DECORRENTE DE CRIME PRATICADO POR PRESO FORAGIDO. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da responsabilidade civil do Estado em face de dano decorrente de crime praticado por preso foragido, haja vista a omissão no dever de vigilância por parte do ente federativo.

#### **Decisão**

Decisão: O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencida a Ministra Ellen Gracie. Não se manifestaram os Ministros Cezar Peluso, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Ayres Britto. Ministro MARCO AURÉLIO Relator

(STF, RE 608880 RG, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 18/09/2013)

**Tema 362 - Responsabilidade civil do Estado por ato praticado por preso foragido.**

**Descrição:** Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a responsabilidade civil objetiva, ou não, do Estado, pelos danos

decorrentes de crime praticado por preso foragido, em face da omissão no dever de vigilância dos detentos sob sua custódia.

**Tese:** Nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado onexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada.

Isso posto, mesmo considerando a tese fixada no tema 362, a qual, a princípio, torna as possibilidades de responsabilização do Estado em casos de fuga de custodiado muito mais restritas, ante a exigência de umnexo de causalidade direto entre a conduta delituosa e o momento da fuga, foi identificada uma decisão “contrária” do STF, em que foi determinada a responsabilização do Estado por ato infracional cometido por adolescente<sup>10</sup> foragido de CEDUC, em que se considerou as especificidades do caso concreto como em conformidade as exigências do tema 362 para responsabilização estatal.

Trata-se de decisão monocrática de relatoria do ministro Gilmar Mendes no ARE 1447910, trechos da qual se conferem a seguir:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO ORDINÁRIA. DEMANDANTE VÍTIMA DE DISPARO DE ARMA DE FOGO. AÇÃO PRATICADA POR MENOR FORAGIDO DE CEDUC DE CAICÓ/RN. PARTE AUTORA QUE PASSOU A SUPORTAR A CONDIÇÃO DE PARAPLÉGICA. OMISSÃO ESTATAL CARACTERIZADA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. APLICAÇÃO DO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FALHA NO DEVER DE ASSEGURAR A INTEGRIDADE FÍSICA DA VÍTIMA. PRESENÇA DO NEXO DE CAUSALIDADE. DANOS MORAIS CONFIGURADOS. DEVER INDENIZATÓRIO CARACTERIZADO. QUANTUM INDENIZATÓRIO QUE APRESENTA OBSERVÂNCIA AOS CRITÉRIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. RECURSO DO ENTE ESTATAL CONHECIDO E DESPROVIDO. RECURSO DA PARTE AUTORA CONHECIDO E DESPROVIDO”. (eDOC 5 – ID: b96ba736) No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, aponta-se violação ao art. 37, § 6º, do texto constitucional. (eDOC 6 – ID: c666139a) Nas razões recursais, explica-se que “**o que está sob discussão é se o Estado responde civilmente pelo dano causado por menor foragido do estabelecimento público (CEDUC)**”. Aduz-se que, nos termos do acórdão recorrido, “a ação do menor que causou danos à autora NÃO se deu EM VIRTUDE DA FUGA do estabelecimento, mas em instante outro, em dia outro”. Afirma que o acórdão recorrido diverge do entendimento firmado no tema 362 da sistemática da repercussão geral, pois ausente o nexo causal entre a conduta do Poder Público e o dano sofrido pela parte recorrida a ensejar a responsabilidade objetiva do Estado. É o relatório. Decido. A irresignação não merece prosperar. Esta Corte, no julgamento do tema 362 da sistemática da repercussão geral, cujo paradigma é o RE 608.880, Rel. Min. Marco Aurélio, definiu a seguinte tese: “Nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada”.

---

<sup>10</sup> Inevitavelmente rotulado pelo ministro de “menor” em sua decisão monocrática, em desconformidade com a linguagem estatutária.

[...] **Infere-se, pois, que tratam os autos de caso de aplicação da teoria do risco administrativo, decorrente da inteligência do §6º do art. 37 da Constituição Federal. [...] Portanto, a teoria a ser aplicada trata da responsabilidade objetiva do Estado, que impõe ao Poder Público a obrigação de indenizar o dano causado a terceiros por agentes públicos no desempenho de suas atividades, independentemente da demonstração de culpa. Isso porque a teoria do risco administrativo, adotada pelo constituinte, pugna pela responsabilidade do Estado mesmo quando não demonstrada a culpa, desde que fique comprovada a ocorrência do dano e o nexo de causalidade entre o referido gravame e uma conduta estatal. Exatamente em razão de tais contornos, impende realçar que esta responsabilidade não se mostra ilimitada, existindo hipóteses que ora atenuam, ora eximem a responsabilidade estatal. No caso dos autos, apreciado o substrato probatório reunido no feito, evidencia-se como fato incontroverso que a parte autora foi vítima de arma de fogo, que a deixou paraplégica, decorrente da ação de menor fugitivo de CEDUC. Não restou demonstrado nos autos a ação do Ente Estatal na captura do menor, o qual deveria estar recolhido no CEDU de Caicó, sendo foragido do mesmo. [...] Sob esta perspectiva, há nítido nexo de causalidade entre a omissão estatal e o sinistro ocorrido, na medida em que não houve preservação da vigilância suficiente, nem medida necessária a fim de recolher o menor no CEDUC. Entendida a matéria nesse sentido, entendo que a omissão estatal mostrou-se relevante para a ocorrência do sinistro, especialmente por não envidar as cautelas necessárias, estando demonstrado suficientemente o nexo de causalidade necessário para o reconhecimento da responsabilidade civil. Erige-se, assim, patente o nexo de causalidade entre o dano suportado e a conduta estatal, impondo-se, por conseguinte, o reconhecimento do dever de indenizar. [...]**” (eDOC 5 – ID: b96ba736, p. 3-4) Verifico, portanto, que as conclusões do acórdão recorrido não divergem da jurisprudência firmada por esta Suprema Corte.[...]

(STF, ARE 1447910 RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO, Rel. Min. GILMAR MENDES, Decisão Monocrática, DJe de 08/08/2023)

Esta decisão, contudo, traz mais perguntas que respostas quanto aos requisitos para responsabilização do Estado pelas ações de custodiados fugitivos. O que fez com que se julgasse existente direto nexo de causalidade entre a conduta e o momento da fuga no caso concreto? E o lapso temporal? Como a conduta do Estado seria mais omissiva aqui do que em outros casos com resultado idêntico?

Isso tudo aparenta revelar manifesta arbitrariedade na aplicação da tese do tema 362, especialmente com relação aos requisitos da constituição de “nexo de causalidade direto” entre o momento da fuga e o dano causado pelo fugitivo.

Ante o exposto, é possível extrair como, apesar de tecnicamente possível, em decorrência da estrita exigência de nexo direto entre a fuga e a conduta, virtualmente não há reconhecimento da responsabilidade do Estado pela conduta de detentos foragidos, exceto nas situações raras em que se julga existente nexo causal entre o momento da fuga e a conduta.

Derradeiramente, se extrai que jurisprudência atual dificilmente usa questões relacionadas ao dever do Estado de providenciar a reintegração social dos seus custodiados como fundamentação, no máximo, por vezes, reconhecendo omissão estatal por falha em cumprir seus deveres de vigilância e protetivos.

#### **4 O RISCO ADMINISTRATIVO E A OMISSÃO DO ESTADO - AS RAZÕES PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO**

Até o presente momento, no que diz respeito à responsabilidade do Estado, foram feitos dois resgates: um do mundo das ideias, com a apresentação da teoria trazida por construções doutrinárias, tal como a determinação legal; e um outro do mundo dos fatos, com o levantamento de dados estatísticos relevantes sobre a realidade social brasileira, assim como exemplos da aplicação de fato do direito, por meio da coleta jurisprudencial. Disso, antes partir para a proposta final de responsabilização estatal, cabe, ainda, uma análise mais detalhada da intersecção entre estas duas esferas, de modo a apontar, mais precisamente, quais os principais pontos sob os quais se pode construir uma ideia de responsabilização do Estado pelos danos decorrentes da ineficácia do sistema carcerário, ou seja, da falha no dever estatal de providenciar a devida reintegração social dos seus custodiados.

Parte-se, então, para a meticulosa tarefa de elaborar uma “ponte” entre a realidade palpável e a conjectural hipótese de possível responsabilização do Estado. Esta ponte busca conectar as falhas evidentes com os atos cometidos após a negligência no cumprimento do importantíssimo dever estatal de reintegração social. Assim, essa articulação não apenas esclarece o panorama, mas também se empenha em, mais concretamente, edificar pilares sólidos e robustos que possam sustentar, com firmeza, a proposição a ser posteriormente apresentada.

Aqui, se trabalhará com duas principais concepções para a geração de responsabilidade e, para se fazer uma espécie de analogia com o Direito Penal, a primeira seria uma modalidade “formal” de responsabilização, que se consumaria simplesmente com o descumprimento do dever legal, enquanto a segunda, a qual corresponderia a uma modalidade “material”, releva o dano (ilícito) gerado em si como causa para a responsabilização, e abarca as três razões apresentadas em sequência, sendo estas as da má administração dos presídios (o espaço físico) e das penas (a metodologia da retribuição-prevenção), e também da possibilidade de ação diversa, com base em experiências mais bem sucedidas de reintegração social e eficácia do sistema.

Por fim, um último ponto de responsabilização a ser tratado, este de teor mais filosófico e conceitual, diz respeito à relação entre o Estado e a população, e a responsabilidade, em sentido literal, que este tem sobre ela.

#### 4.1 O DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO LEGAL

A mais elementar razão para a responsabilização do Estado no caso de cometimento de novos delitos por parte de custodiados de fato, fugitivos e, até, criminosos reincidentes, parte da determinação legal de “prevenção do crime futuro” como um objetivo central da pena e do processo penal como um todo. No caso, inclusive, como aqui não se estaria relevando, necessariamente o evento da “causação do dano” em si, e sim, um descumprimento de obrigação estatal o qual se verifica e mede pelo “resultado dano”, potencialmente, poderia se estar trabalhando com uma responsabilização objetiva, na medida em que a responsabilidade já surgiria automaticamente com a infrutífera tentativa de prevenir crime futuro.

O aporte legal que trata da função preventiva da pena, nomeadamente, o Art. 59 do Código Penal e diversos dispositivos da Lei de Execução Penal, incluindo, destacadamente, o seu Art. 1º, ambos os quais já foram apresentados previamente, geram um certo nível de expectativa legal para o cumprimento do dever estatal de atingir o objetivo “prevenir futuro delito”. Neste sentido, importante lembrar das palavras de De Mello quanto ao ponto de que o “nível de expectativa é sugerido, entre outros fatos, pelos parâmetros da lei que o institui e regula, pelas normas [...] que o Poder Público, por força delas, obrigou-se, indiretamente, a um padrão mínimo de aptidão” (2015, p. 1042), considerando que a responsabilidade pode surgir do não atendimento dessas expectativas.

No caso, o “mínimo” de aptidão num contexto de prevenção de um futuro crime não há de ser interpretado de outra forma que não a prevenção de fato do crime; trata-se de uma tarefa que não pode ser cumprida parcialmente, por não haver tal coisa como um “meio crime”. Ao contrário de um dever como providenciar a educação, em que se pode falar em vários graus de qualidade, havendo a possibilidade de ser inexistente, ruim, mediana, boa, excelente, etc., quando se trata de crime, o resultado é binário: ou há a ocorrência do delito, ou não há. A própria natureza da questão possui um grau de delicadeza e volatilidade mais elevado que muitos assuntos administrados pelo Estado, e faz com que uma falha sempre seja uma falha integral, passível de responsabilização.

Aqui, então, o descumprimento de obrigação legal poderia ser medido por qualquer resultado ao longo do/após o processo penal que não seja a prevenção de novo delito, então se enquadrariam como ensejadores de responsabilização tanto a ocorrência de crimes dentro de

presídios, como os cometidos por fugitivos e reincidentes. As altas taxas de reincidência e os diversos desrespeitos das previsões legais que às causam<sup>11</sup>, ambos já apresentados, servem como prova deste descumprimento de uma obrigação legal. Inclusive, os vícios do sistema carcerário, que causam esta situação de reincidência “epidêmica”, uma real patologia que aflige o sistema, por si só, já constituiriam um descumprimento de dever legal que leva ao referido resultado indesejado. Nisso, é possível, até, se afirmar que, aqui, se estaria trabalhando com um duplo nível de descumprimento de dever legal.

Para além disso, porém, há outra faceta de descumprimento de obrigação legal que pode ser considerada, um terceiro nível de descumprimento de dever legal. Para além da norma, como dispõe o Art. 503 do Código de Processo Civil, a decisão judicial tem, também, força de lei, e é aí que entra a referida decisão do STF que declarou o estado de coisas inconstitucionais, a ADPF 347. Para começar, o próprio nome da ação, de “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental”, faz com que, quando procedente, haja o reconhecimento de erro por parte do ente estatal, no caso, serve, então, como mais uma confirmação do descumprimento de obrigação legal decorrente dos vícios que assolam o sistema carcerário, mas, ademais, a decisão também impôs diversas medidas a serem acolhidas com vistas a corrigir as mazelas do sistema carcerário, que dependeria de mudanças de natureza normativa, administrativa e orçamentária para se perfectibilizar.

Pois bem, esta decisão não é nova, mais precisamente, data de 09/09/2015, possuindo, então, mais de oito anos de idade, contudo, como anteriormente exposto, o sistema ainda possui significativas falhas estruturais, as quais culminam no cenário de ineficácia discutido, não se efetivando as mudanças preconizadas. Ora, a lentidão de, essencialmente, tudo no Brasil, especialmente em questões jurídicas, como bem poderia confirmar o jurista médio que com certeza já se deparou com um processo em andamento com múltiplas décadas de idade, pode deturpar o sentido de cronologia do brasileiro quanto ao tempo necessário para se realizar mudanças significativas à determinada situação, mas oito anos – quase uma década – é mais do que o necessário para realizar grandes mudanças quando se há vontade e empenho para tal. A título exemplificativo e demonstrativo, eventos históricos que trouxeram gigantescas mudanças sociais nos contextos em que se inseriram, em períodos semelhantes ou inferiores ao que se passou desde o julgamento da ADPF 347 incluem a ocupação (e reconstrução) do Japão pós Segunda Guerra Mundial de 1945 a 1952 (Encyclopedia Britannica, [s.d.]), o período de total

---

<sup>11</sup> Inclusive, que serão mais detalhadamente abordados no próximo subitem.

transformação econômica da China de 1978 a 1986 (Oxford, 2013), e as políticas reformistas “*Perestroika*” e “*Glasnost*” da final da União Soviética de 1985 a 1991 (Encyclopedia Britannica, 2023). Ainda, deve se considerar que essas mudanças históricas citadas possuem magnitudes superiores à potencialmente necessária para uma reforma minimamente decente do sistema carcerário, inclusive, o prazo dado pelo STF para apresentação de um diagnóstico e plano de ação diante da situação foi de apenas um ano, para se ter melhor noção da escala temporal.

Isto só serve para reforçar o estado de inércia generalizada por parte do Estado quanto ao seu dever de bem administrar o sistema carcerário, agora, sobretudo, representado descumprimento de decisão judicial, o que adiciona um “terceiro nível” para o total de descumprimento de obrigações legais do Estado quanto a esta temática, e que acaba por causar a não reintegração social dos custodiados, por consequência, os imediatos efeitos colaterais desta situação.

#### 4.2 A MÁ ADMINISTRAÇÃO DOS PRESÍDIOS

Agora, partindo para uma análise mais direta da relação entre o dano sofrido por vítimas de reincidentes e falhas na administração do sistema carcerário, se chega, primeiramente, a ponderações sobre a má administração dos presídios, no sentido do espaço físico do cárcere. Aqui se parte à observação de como os vícios estruturais criam um ambiente desfavorável à reintegração social e, sob outra perspectiva, são potencializadores da reincidência, conectando a atuação estatal com o dano.

Conforme já foi exposto de diversas maneiras, como pelo diagnóstico da CPI de 2009, da ADPF 347 e pela análise de dados oficiais, o sistema carcerário possui uma multitude de vícios estruturais, tal como a superlotação e os demais vícios que dela derivam, os quais se posicionam como obstáculos ao dever deste de cumprir com seu papel de reintegração social. Muito pelo contrário, na verdade, os altos níveis de insalubridade muitas vezes presentes no ambiente carcerário fazem o detento passar por um processo de “animalização”, potencializando a reincidência, e o tornando uma ameaça latente à sociedade como um todo.

É neste sentido que bem aponta Veronese:

Quando se retira do homem sua dignidade ele passa a responder a essa violência, animalizando-se.

Melhor dizendo: quando a sua dignidade lhe é negada ou roubada, ele torna-se objeto de um processo de animalização, que tenta descredenciá-lo enquanto ser humano, bem longe de seu querer. Esse *novo estado* transforma-se na sua única opção.

[...] a repressão estatal se dirige, justamente, para as classes populares - os vulneráveis sociais - que passam a receber, também, o estigma de criminoso, de bandido. Tal processo desencadeou um “inchaço” nas prisões, que ficaram lotadas, exclusivamente, de pobres, tornando o sistema penitenciário totalmente inoperante em termos de possibilitar um processo de reinserção do apenado à sociedade, servindo, unicamente, como um depósito dos indesejáveis sociais.

Nesse depósito, as mínimas condições de atendimento ao encarcerado são negadas, o cheiro das instalações é fétido, pensar em uma educação e profissionalização adequadas ao mercado de trabalho pura ficção..., fatos que dia após dia transformam os cárceres numa bomba que a toda hora poderá explodir e supostamente atingir os que vivem extra-muros, de forma que cai por terra a concepção, muito generalizada, de que os problemas do presídio e da segurança pública seriam da exclusividade do Estado. (Veronese, 2015, p. 249-250)

O que se infere disto é que o sistema carcerário acaba por cumprir uma função inversa da que se destina, de prevenir o crime e providenciar a reintegração, na medida que o próprio ambiente “criaria” a reincidência quando, mediante a inserção do detento neste processo de “animalização”, o indivíduo afasta-se cada vez mais da conduta moral e legalmente correta.

Contudo, as falhas não se limitam às que tornam imediatamente mais propensa a reincidência, mas também incluem às relacionadas ao déficit no processo de resgate social. Se observa que há uma falta de estrutura para reintegração; é o que já foi indicado anteriormente com a exposição sobre dados referentes ao trabalho e ao estudo dos detentos - os poucos exemplos de atividades direcionadas à reintegração social no contexto do sistema carcerário vigente - em que foram revelados baixíssimos índices de adesão e de investimento de recursos públicos. Para além do que já foi apresentado, porém, essa questão pode ser ainda mais problematizada com outros dados; segundo reportagem da Agência Brasil (2023), sobre censo conduzido em parceria do CNJ com o Pnud, realizado em 1.347 estabelecimentos prisionais estaduais - 99,6% dos presídios do país - com a finalidade de levantar dados referentes à atividades educacionais nos presídios brasileiros e estimular a universalização da leitura, foram constatados diversos dados consideravelmente problemáticos, dentre os quais se destaca que, dos presídios participantes, 30,4% não possuíam bibliotecas, enquanto 26,3% simplesmente sequer realizavam quaisquer atividades educacionais, mas, talvez mais preocupante, é o dado de que, dentre os presídios que possuíam bibliotecas, 53% destes não garantiam acesso ao espaço para pessoas sem alfabetização, sendo que 53% também corresponde à porcentagem de custodiados analfabetos ou que possuem o ensino fundamental incompleto, segundo o mesmo censo. Estas “pinceladas estatísticas” gradualmente acabam pintando um quadro de inércia por

parte do Estado quanto ao seu dever legal de proporcionar a reintegração social dos custodiados, como já foi argumentado, mas que também resultam, derradeiramente, na produção de mais danos por parte de detentos que não foram recuperados.

Tudo isso considerado e somado, é possível se chegar à afirmação de que os presídios seriam verdadeiras bombas-relógio cuja explosão - o cometimento de mais delitos dentro e fora dos presídios, com as fugas e afins, por parte de criminosos que saem mais perigosos do que quando entram - é iminente e esperada. É, precisamente, por este motivo que o presente estudo se posiciona de forma contrária a entendimentos que seguem linhas como a de que o Estado, ao instituir presídios, só criaria uma situação de risco, ensejadora de responsabilização, com relação às imediações destes; a mera presença de um presídio não representa o risco, como se fosse parte da ordem natural das coisas que a causação de danos às vizinhanças adjacentes à sua localização seja um resultado ordinário e esperado do fato, muito pelo contrário, o que gera o perigo é a má administração do presídio por parte do Estado, caso no qual se entende como extremamente arbitrária uma delimitação geográfica, ou até temporal, à responsabilização do Estado, pois a sua conduta defeituosa foi a mesma, independente de quando e onde o sinistro venha a acontecer. Extrapolando-se, para fins ilustrativos, uma analogia mais literal à metáfora do presídio enquanto “bomba”, é como se houvesse a noção de que um pirotécnico que mal administra um show de fogos de artifício e causa um desastre só responderia pelos danos causados até cem metros do epicentro do espetáculo; logicamente, incabível, vez que tanto o dano quanto seu fato gerador foram os mesmos, independente se o artifício de pirotecnia tenha atingido algo ou alguém a cinco, dez, setenta ou duzentos metros de distância.

Em suma, a conclusão a que se chega neste ponto é a de que a má administração dos ambientes carcerários por parte do Estado, a qual, por muitas vezes, se dá pela mistura de uma série de atos comissivos e omissivos, acaba por causar o dano, na medida que potencializa as suas chances de ocorrência, o que comporia uma parte da justificativa para a responsabilização do Estado nestes casos.

#### 4.3 A MÁ ADMINISTRAÇÃO DAS PENAS

Um outro ponto que contribui para a ineficácia do sistema carcerário, e por consequência, poderia ser relevado para a responsabilização do Estado, é o das falhas na administração das penas, o qual acredita-se possuir separação suficiente do da má administração dos presídios

para merecer menção própria, apesar de, em múltiplos momentos, apresentar conexões com aquele. Nesta linha, importante fazer a ressalva de que “administração” aqui possui duplo significado, um legal (penal), que corresponde à escolha da modalidade de pena adotada no momento da condenação, e um outro literal, o qual faz referência ao processo de condução da pena ao condenado, essencialmente, correspondendo à execução penal.

Importante frisar, antes de prosseguir com este ponto, que não se adota uma ideologia de abolicionismo penal neste estudo; não se defende a exclusão da pena ou muito menos a impunidade. Contudo, o que se aponta é a ineficácia do sistema nos moldes em que se opera atualmente e os prejuízos gerados por este cenário, com a respectiva imputação de responsabilização, oportunidade em que acaba por se mostrar conveniente o aproveitamento dos argumentos abolicionistas quanto à avaliação da eficácia do sistema prisional, visto que é sobre isso que fundamentam suas teses.

Neste sentido, extrai-se de J. H. dos Santos que:

Diversas são as correntes e teorias enquadradas na proposta de abolicionismo penal, sendo difícil delimitar uma fundamentação ou objeto em comum. Contudo, encontramos na sua razão de existir e objetivo final consenso entre os autores, sendo a ineficácia e danos do sistema prisional e a finalidade de abolir, total ou parcialmente, a justiça penal.

Dentro dos fundamentos pela abolição da pena, segundo Louk Hulsman, temos duas importantes proposições, complementares entre si. Tratam-se que o sistema penal, ao invés de resolver problemas passados, tornou-se agente de novos problemas e que, ainda que indiretamente, a sociedade sem sistema penal já existiria, pela absoluta ineficácia dos atuais meios.

[...]

No que toca a legitimação do cárcere por seu teórico dever de ressocialização, a teoria abolicionista de Hulsman preconiza a grande incompatibilidade entre o objeto e o objetivo daquele [...] Seguindo pela fundamentação dos danos da atividade punitiva, temos o resultado como sendo estéril, sem produzir qualquer dos resultados almejados. O autor considera "absurdo" infringir tamanho sofrimento ao isolar homens para obrigá-los, artificialmente, a deixar de manifestar uma importante parte de sua humanidade dentro de um universo que se esforça para infantilizar e alienar.

(Santos, 2018, p. 238-239)

A ineficácia do sistema, com a falha em obter o resultado útil da reintegração social, acaba por servir como prova de que as penas, nos moldes em que são administradas na atualidade, deixam de cumprir com uma de suas mais fundamentais funções. Esta ineficácia da pena se transpõe de duas principais “classes” de erros com a administração das penas, as quais acabam por interagir de forma oposta com o problema da má administração dos presídios.

O primeiro destes erros é o da utilização excessiva de penas, em teoria, mais graves, restritivas de liberdade, em detrimento de modalidades alternativas, e que acabam por causar o inchaço do sistema carcerário com a superlotação, conforme a argumentação da CPI de 2009, tal como da ADPF 347. Esta questão se torna um problema já em sua concepção, com a observação da ineficácia de penas exclusivamente restritivas de liberdade, especialmente em um contexto de prevalência de crimes patrimoniais, onde determinações de penas alternativas são capazes de mais diretamente agir sobre a causa do problema (delito). Novamente, não se está, aqui, defendendo a abolição desta modalidade, mas apontando a completa ilusão de que ela possuiria alguma remota forma de eficácia consistente quando não acompanhada de medida especificamente direcionada à reintegrar o custodiado; um ladrão de que cumpre uma pena de dois anos de reclusão muitas vezes não sai do sistema um ex-ladrão, mas simplesmente um ladrão que ficou trancado por dois anos, meramente cronologicamente separado de seu próximo delito. Ainda, notavelmente, se trata de uma questão suscetível à produção de um “efeito bola de neve”, em que a administração excessiva destas penas mais graves gera um problema para a administração dos presídios, enquanto a sua continuação agrava cada vez mais este problema, aumentando, potencialmente, o dano causado em decorrência deste.

O segundo destes erros, ao invés de causar um problema para a administração dos presídios, parte de um, e trata-se da falha em realizar todas as atividades necessárias ou úteis para a reintegração. Os vícios estruturais, aqui, é que acabam por inviabilizar a tomada de ações destinadas ao fim da reintegração, como atividades laborais e educacionais. Tratam-se de deficiências como às anteriormente abordadas, referentes aos elevados índices de inexistência ou inacessibilidade de bibliotecas nos presídios para a realização de atividades de ensino. Partindo de um entendimento que as penas, ao menos as administradas no contexto atual, por si só não possuem suficiente potencial para se alcançar a reintegração, cria-se novamente, uma situação problemática, em que a pena fica impossibilitada de sequer tentar cumprir com um objetivo de reintegração, em decorrência destas deficiências estruturais.

A conclusão neste ponto é, essencialmente, a mesma do item anterior, com a má administração das penas sendo o produto de uma série de condutas omissivas e comissivas do Estado, motivo ensejador de responsabilização.

#### 4.4 A POSSIBILIDADE DE AÇÃO DIVERSA

A situação das carências e precariedades do sistema carcerário, acompanhadas de seus respectivos efeitos, não são absolutas, no sentido de o sistema possuir 0% de eficiência, o que não é o caso, ora, não se está a presenciar um estado de absoluta calamidade, sendo que no próprio Brasil existem algumas exceções, experiências positivas e bons exemplos, em que há melhor aproveitamento da dinâmica de custódia, como os apontados pela CPI de 2009 e o sistema socioeducativo, conforme o estudo do CNJ de 2020, além de referenciais internacionais. Todavia, uma perspectiva mais “pessimista” pode ser utilizada para, por meio de uma inversão, determinar que a existência de bons exemplos só serviria para imputar responsabilização por cenários adversos, mediante possibilidade de ação diversa por parte do Estado, que deixa de aplicar as medidas positivas em uma escala universal, ou ao menos mais generalizada.

Começando com o cenário nacional, como consta já da época da CPI de 2009, as APACs são o primeiro exemplo de experiência positiva que pôde ser apontada, especialmente com relação ao seu maior potencial para a reintegração social, sendo encorajada a expansão de sua utilização. Trazendo para a atualidade informações sobre as APACs, segundo notícia especial do STJ (Brasil, 2022), as APACs são entidades civis que gerenciam presídios com um foco único em dignidade humana e reintegração social. Distintas dos presídios convencionais, as APACs operam sem guardas armados ou vigilância por câmeras, com a segurança e administração a cargo dos próprios presos. Este modelo promove responsabilidade, trabalho e educação entre os detentos, com ênfase na recuperação e reintegração social. As APACs são notáveis por suas baixas taxas de reincidência e custos operacionais reduzidos, representando uma abordagem inovadora e mais humanizada do sistema prisional, com um índice de reincidência de apenas 13,9% entre os homens e 2,84% entre as mulheres sendo já excelente até para padrões de boas experiências internacionais, e especialmente impressionante no contexto nacional, com base nos dados anteriormente explorados. Isso dito, contudo, a mesma matéria informa que existem apenas 64 unidades da APAC em funcionalidade espalhadas pelo Brasil, com a maioria delas estando concentradas no estado de Minas Gerais, abarcando um total de apenas aproximados seis mil custodiados.

Ainda no Brasil, é possível falar das experiências de justiça restaurativa que, especialmente no tratamento de delitos de menor potencial ofensivo, demonstra maior eficácia quando comparada com a tradicional. Segundo matéria de Nelson Oliveira publicada via Agência Senado (2019) sobre a eficácia e os benefícios da justiça restaurativa, esta abordagem

busca reparar danos causados por crimes de uma maneira mais integrada e humanizada do que a justiça convencional. Enfatizando a lentidão e as limitações do sistema judicial tradicional, especialmente em casos de agressões, a justiça restaurativa surge como uma alternativa promissora. Este modelo foi formalmente adotado no Brasil em 2016 através da Resolução 225 do Conselho Nacional de Justiça, embora experiências já estivessem em andamento desde 2005 em Porto Alegre. A justiça restaurativa não se limita a impor punições, mas foca na restauração dos laços sociais e no empoderamento das vítimas, enfatizando o diálogo e a reparação entre vítima, ofensor e comunidade, conduzido por um facilitador, com a matéria também apresentando exemplos reais que comprovam a maior eficácia deste modelo. Outro demonstrativo da eficácia da abordagem restaurativa é o sistema de socioeducação, que como anteriormente explorado, adota os princípios desta modalidade, e os índices de reiteração de atos infracionais foram expostos pelo estudo do CNJ (2020) como sendo significativamente inferiores aos de reincidência, aqueles muitas vezes apresentando números inferiores à metade destes.

Mais amplamente, pode se falar das penas alternativas, as quais também provam possuir maior eficácia quando comparadas com a abordagem tradicional, especialmente, por exemplo, penal como a de prestação de serviços comunitários, capaz de fortalecer os vínculos do apenado com a comunidade e aumentar a sua valorização dos bens jurídicos protegidos pelas normas. A título ilustrativo, em pesquisa realizada na UFAC e divulgada pelo TJAC (2019), foi demonstrada a eficácia das penas alternativas em prevenir futuros delitos, na medida em que os reeducandos compreendem a finalidade social e caráter pedagógico das medidas, resultando em menores taxas de reincidência.

Partindo para o cenário internacional, é, aqui, pertinente expandir sobre um exemplo brevemente explorado anteriormente, sendo ele o da Noruega. O país escandinavo consistentemente apresenta boas práticas de reabilitação, com tanto um artigo já datado de dez anos atrás de Luiz Flávio Gomes (2013) quanto a mais recente reportagem da CNN (2022) previamente mencionada indicando que o sistema prisional da Noruega destaca-se como um exemplo positivo, alcançando uma das menores taxas de reincidência do mundo, de aproximadamente 20%, graças à sua abordagem centrada na reabilitação e não na punição enquanto, comparativamente, o Brasil apresenta uma das taxas de reincidência mais altas, em grande parte devido às condições precárias de suas prisões e à falta de programas eficazes de reabilitação. Na Noruega, as prisões como Halden e Bastoy oferecem ambientes que promovem a educação, o trabalho e o respeito mútuo, com instalações que incluem bibliotecas, estúdios de

gravação, oficinas de trabalho e acomodações confortáveis. A ênfase na reabilitação é obrigatória e contínua, visando a reintegração social dos detentos. Este modelo contrasta fortemente com sistemas mais punitivos e menos focados em reabilitação, como os encontrados no Brasil, nos EUA e no Reino Unido, onde a reincidência é significativamente mais alta. A Noruega demonstra que um sistema prisional mais humano e focado em reabilitação pode efetivamente reduzir a reincidência e melhorar os resultados sociais.

Com isso tudo considerado, é possível chegar a conclusão de que atingir o resultado útil da reintegração social em níveis minimamente aceitáveis, evitando futuro delito e revitimização da população, não é um objetivo impossível, longe disso, por existirem, até, limitados exemplos de dinâmicas penais mais eficazes no próprio Brasil. A possibilidade de ação diversa, então, acaba por servir como prova indireta de crassa negligência por parte do Estado na gestão do resto das unidades prisionais do país, e se posiciona como um forte motivo para justificar a responsabilização estatal pelos danos decorrentes da falha no do seu dever de providenciar a reintegração social dos custodiados.

#### 4.5 O (DES)AMPARO DA POPULAÇÃO

A responsabilização estatal transcende meras normativas jurídicas, adentrando um território filosófico e conceitual, particularmente no que tange à relação intrínseca entre o Estado e sua população. Esta relação, fundamental por natureza, se desdobra em uma série de responsabilidades inerentes ao Estado, que se refletem diretamente no bem-estar e segurança da população.

O dever básico do Estado, em sua essência, é a proteção de seus cidadãos. Tal proteção não se limita apenas à garantia de segurança física, mas também se estende ao fornecimento de condições dignas para o desenvolvimento social, cultural e econômico de cada indivíduo. Em contrapartida, a população contribui para o funcionamento do Estado através do pagamento de impostos, esperando, justificadamente, um retorno efetivo na forma de políticas públicas eficazes e estruturas sociais robustas.

No contexto específico da reintegração social de presos, a responsabilidade estatal adquire contornos ainda mais definidos. A falha do Estado em prover uma reintegração adequada e eficaz aos custodiados não apenas perpetua um ciclo de reincidência criminal, mas também reflete uma falha mais ampla na proteção e amparo de sua população.

A responsabilização do Estado, neste cenário, assumiria uma dupla função. Por um lado, seria um reconhecimento das falhas do sistema carcerário e de reintegração social, que necessita urgentemente de reformas estruturais. Por outro, ela atuaria como uma forma de “política pública”, buscando não apenas corrigir as falhas existentes e prevenir futuros danos à sociedade, mas também serviria a função de amenizar os efeitos da má gestão do sistema carcerário sobre a população.

Assim, a responsabilidade do Estado em amparar a população não se limita à gestão de estruturas físicas e legais, mas se estende ao desenvolvimento de políticas que garantam a reintegração efetiva dos custodiados à sociedade. Esta responsabilidade, quando cumprida, não apenas beneficia os indivíduos diretamente afetados, mas também contribui para a construção de uma sociedade mais justa, segura e coesa.

Portanto, o (des)amparo da população reflete a qualidade das políticas públicas implementadas pelo Estado. A eficácia na gestão da reintegração social de presos, e a responsabilização por falhas neste processo, são indicativos cruciais da capacidade do Estado em cumprir com seu papel fundamental: proteger e promover o bem-estar de todos os seus cidadãos.

Contudo, a equiparação da responsabilização do Estado nestes casos à política pública levanta óbvios e válidos questionamentos sobre a viabilidade econômica da proposta a ser realizada, motivo pelo qual se mostra relevante, aqui, apresentar alguns cálculos sobre os possíveis custos dessa responsabilização para os cofres públicos.

Em não existindo, de forma exatamente concreta, dados quanto ao número absoluto de novos processos criminais de reincidentes, este valor será calculado com base em uma porcentagem obtida em estudo do IPEA (2015) sobre a reincidência criminal no Brasil, o qual indica que a parcela de processos penais de reincidentes é de 24,4%, a qual será multiplicada pelo número de novos processos de conhecimento criminal no ano de 2023, segundo o relatório Justiça em Números do CNJ (2023), que é de 1.587.190. Essa expressão leva a um resultado de 387.274,36<sup>12</sup>, o qual, se multiplicado por um valor arbitrariamente escolhido de R\$30.000,00<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> O número, é claro, representa uma média obtida por cálculo matemático, e não um número “real”, vez que sequer haveria como existir “0,36 preso”, e está sendo usado para fins ilustrativos, para se ter melhor noção do escopo deste investimento hipotético.

<sup>13</sup> Valor elegido com base no valor do dano moral de natureza média, o qual é de R\$ 28.229,45 (5 vezes o teto do INSS), em falta de dados específicos sobre o “custo médio do crime”. O número se mostra razoável como base para ilustrar o ponto em questão, julgando-se adequado o elencar como o valor de um dano de gravidade média.

para representar uma média de danos causados por crimes, conseqüentemente, o valor que teria de ser indenizado, leva à média de aproximadamente R\$11.618.230.800 que teriam de ser gastos anualmente com as indenizações decorrentes desta responsabilização. Como referência, esta quantia seria um pouco inferior às despesas anuais totais do sistema carcerário, e corresponderia à aproximadamente o dobro do “prejuízo” com o sistema carcerário em razão da reincidência, que foram calculados anteriormente. É uma quantia considerável, até em termos orçamentários, mas não completamente absurda, motivo pelo qual se entende como plausível a viabilidade econômica dessa “política pública” de responsabilização, especialmente considerando que este seria um valor devolvido à população, representado uma forma de o Estado dar maior amparo aos seus cidadãos.

Derradeiramente, a proposta de responsabilização do Estado pela reintegração social dos custodiados, embora represente um custo considerável, emergiria como uma “política pública” com potencial de plausível viabilidade econômica e socialmente indispensável. Este investimento não apenas proporcionaria justiça e reparação, mas também reforçaria o compromisso do Estado com a segurança e o bem-estar de seus cidadãos, agindo como um catalisador para a reforma do sistema carcerário e o fortalecimento da sociedade. Em suma, o custo da responsabilização, embora substancial, é um preço justo para a construção de um futuro mais seguro e equitativo.

## **5 “TROCANDO AS LENTES” - A PROPOSTA DE UM NOVO PRISMA DE RESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL**

Ante tudo o que foi exposto, relevado e argumentado, este trabalho, agora, possui carga suficiente para atender a sua proposição inicial, e culminar na apresentação de uma nova perspectiva para a responsabilização estatal, um prisma que possibilite a responsabilização do Estado por falhas no cumprimento de seu dever de providenciar a devida reintegração social de seus custodiados, e pelos danos decorrentes destas.

Por questão didática, é interessante, neste momento, lembrar a ideia central deste estudo, de que o Estado assumiu para si o dever de providenciar a reintegração social dos seus custodiados, por meio, principalmente, das disposições presentes na LEP. A falha no cumprimento desta obrigação legal se daria com o cometimento de novos delitos por parte de indivíduos que estão ou passaram pelo sistema carcerário e, como se explorou, o cenário de amplo descumprimento deste dever se dá por condutas omissivas e comissivas do Estado, e não por algum motivo de força maior ou imprevisível. Considerando esta situação, o que se considera não só adequado, mas também útil e justo, é a responsabilização do Estado pelas consequências negativas deste contexto.

Disso, surge, então, a proposição de um prisma legal que permita a responsabilização do Estado nestes casos. Esta nova concepção, por sua vez, se sustenta em três pilares estruturais: a perspectiva acerca de o que caracteriza a falha do dever estatal, os motivos para responsabilização, e, por último, contudo mais importante, o dever de indenizar as vítimas.

Primeiramente, sobre a concepção do que se entenderia por “falha” do dever estatal, no contexto deste estudo, trabalha-se aqui com a ideia dos “três níveis de reincidência” previamente apresentada. Em todos os níveis, os quais se agrupa sob a denominação de “reincidência” por simplicidade e praticidade, se verifica a falha do Estado em proporcionar a reintegração social do detento. No primeiro nível, em que o crime é cometido dentro do ambiente criminal, sendo vitimado, na maioria das vezes, outro detento, a falha do Estado estaria tanto nas obrigações de resguardar a integridade física e de vigiar as condutas de seus custodiados, quanto no processo de reintegração que não estaria surtindo efeito. No segundo nível, em que há crime cometido por fugitivo, onde a falha do Estado estaria em deixar escapar alguém que deveria estar em processo de reintegração, cumulada às questões anteriores. No terceiro, do cometimento de crime por egresso reincidente, que já passou por todo o curso da execução penal, com a pena já devidamente cumprida, a falha do Estado estaria em não alcançar

o objetivo a que se dispôs, de proporcionar a reintegração, na medida em que o ente se mostra incompetente para o cumprimento da previsão legal.

Já quanto ao “segundo pilar”, o qual, essencialmente, delimita o nexo entre o sinistro e a falha estatal, não há muito mais que se adicionar. Tratam-se de todas as razões para responsabilização que foram apresentadas, em mais detalhe, na seção anterior, as quais consistem em uma séria de condutas omissivas e comissivas por parte da administração pública que vão de descumprimento de um dever legal até desamparo da população. O entendimento trazido, aqui, é o de que a atuação do Estado caracterizaria ilícito ensejador de responsabilização, nos moldes do Art. 186 do Código Civil de 2002, na medida em que o dispositivo determina que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”, descrição que se encaixa na situação fática pois, como foi argumentado, a reincidência, e os respectivos danos causados pela mesma, são causados pela própria ineficácia da sistemática e administração penais da conjuntura atual do sistema carcerário brasileiro.

Por último, resta tratar da conclusão lógica da responsabilização do Estado, o nascimento da obrigação de indenizar as vítimas. Este é um dever que surge da “continuação” do Art. 186 do Código Civil de 2002, sendo este o Art. 927 do mesmo código, na medida que este estabelece a obrigação de indenizar quando a sua redação dispõe que “aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”. Para além disso, contudo, entende-se que a responsabilização do Estado, nestes casos, poderia se dar também pela modalidade objetiva, fundamentada no parágrafo único do Art. 927, em decorrência do risco inerente à atividade Estatal de administrar o sistema carcerário, na medida que a disposição legal prevê que há obrigação de reparar o dano, independente de culpa, “quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”. Ao Estado, então, seria imposto o dever de cobrir o prejuízo sofrido pelas vítimas de crimes cometidos por reincidentes, abarcando todas as espécies usuais de dano, desde o meramente material em crimes patrimoniais, até os custos médicos e danos morais decorrentes de crimes cometidos mediante violência, inclusive, compensando os familiares nos casos em que a vítima venha a falecer por ocasião do sinistro.

Importantíssimo destacar que a responsabilização do Estado nestas ocasiões não afastaria a responsabilização dos autores dos delitos, seja ela penal ou, sequer, civil. Novamente, não se procura, aqui, a impunidade, mas sim, principalmente, o amparo das vítimas. A

responsabilização estatal surgiria como forma das vítimas obterem uma compensação adequada para suas perdas que, muito dificilmente, obteriam seguindo os ritos processuais a fins de serem ressarcidos por parte do autor do crime, especialmente considerando que, como foi exposto, uma grande parcela da população carcerária brasileira pertence a classes sociais baixas e possui limitado nível de formação acadêmica, muitas vezes cometendo crimes cujo dano possui uma importância econômica superior à que poderiam arcar, isso sem sequer contar com o lapso temporal requerido entre o cometimento do delito e a eventual responsabilização do autor, em decorrência da morosidade da justiça no Brasil, o qual seria muito inferior nos moldes de responsabilização propostos, em que haveria, no mínimo a presunção de culpa do Estado, agilizando o processo.

Esta responsabilização, entende-se, traria diversos benefícios para o cenário atual, de diversos modos, dos quais variam desde a melhoria do sistema carcerário e suas consequências, ao amparo das vítimas, e que, derradeiramente, dão ainda mais sustentação para justificar a proposta apresentada, motivo pelo qual é interessante explorar mais detalhadamente os principais benefícios potencialmente decorrentes desta responsabilização.

O primeiro destes benefícios seria, então, o incentivo para melhorias no sistema carcerário que aumentem os índices de reintegração social e, de forma inversamente proporcional, diminuam os índices de reincidência. A perspectiva do presente estudo é de que o Estado não possui qualquer motivação para mudar o cenário problemático do sistema carcerário enquanto não há, em alguma medida, responsabilização dos entes envolvidos no processo pelas falhas na sua condução. A falta da responsabilização, nesta lógica, incentiva a inércia do Estado que, por sua vez, pode fazer uso de uma famosa máxima da língua inglesa e dizer *it is what it is* (“é o que é”) e, simplesmente, deixar por isso mesmo. A responsabilização, por outro lado, é um forte motivador para que o Estado procure trazer reais mudanças positivas para o contexto carcerário, para que, no longo termo, não tenha de arcar com os custos dessa responsabilização, pois como já diz o ditado popular, “o bolso é a parte mais sensível do corpo humano”, sendo amplamente reconhecido o potencial das “multas”, que neste caso seriam as indenizações às vítimas, de mudar a conduta de alguém, não sendo diferentes as pessoas jurídicas, até as de direito público.

Só deste primeiro benefício, já surgiriam outros dois benefícios dele decorrentes, e que figurariam também entre os principais benefícios desta mudança de perspectiva. Estes

benefícios “colaterais” seriam o da utilidade pública do melhoramento do sistema carcerário, e o da relegitimação do sistema penal.

No que diz respeito à utilidade pública, o benefício estaria relacionado às consequências para a sociedade do aumento na reintegração/diminuição na reincidência. Partindo de uma perspectiva utilitarista, este ponto pode, até, ser analisado por uma questão puramente matemática, na medida em que o resgate social propriamente executado traz o ex-criminoso de um “saldo social” negativo para um positivo, ou, ao menos, neutro, conforme o crime, um prejuízo para a sociedade em geral, é convertido nos frutos de um novo trabalhador honesto, que é benéfico para a sociedade em geral, ou, no mínimo, na inação de um indivíduo agora inofensivo. A verdade é que a sociedade como um todo se beneficia quando um sistema carcerário consegue fazer com que um indivíduo pare de cometer delitos, e ainda mais se a antiga atitude criminosa consegue ser convertida em algo produtivo após o processo de reintegração, motivo pelo qual se acredita que há utilidade pública plenamente verificada no resultado de um processo de reintegração social bem conduzido e que atinge seu objetivo.

O outro desses benefícios variantes é o da relegitimação do sistema penal, no sentido de percepção pública da atividade Estatal. O Direito Penal, nas últimas décadas, vem sofrendo inúmeras críticas, especialmente no Brasil, a maioria das quais esta relacionada a sua eficácia, trata-se da chamada crise de legitimidade do Direito Penal, o questionamento sobre a capacidade do Direito Penal de cumprir com suas funções de maneira justa, equitativa e eficaz, e que se manifesta na forma de diversas teorias e escolas de pensamento, como a abolicionista, que foram apresentadas no decorrer deste trabalho. Esta descrença na sistemática penal, importante frisar, que não se limita ao mundo acadêmico, mas que, justificadamente, já se espalhou para o público em geral, como, por exemplo, foi demonstrado por estudo conduzido pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (2020), sobre as percepções sociais sobre o sistema prisional brasileiro, em que a pesquisa indicou uma percepção pública de degradação do sistema e uma consciência comum, tanto entre profissionais do próprio sistema quanto entre o público, de que se trata de um sistema disfuncional e desestruturado. Tanto o fato da responsabilização do Estado potencialmente causar melhoras no cenário do sistema carcerário, quanto o da responsabilização existir em si, dando certas garantias para a população afetada, poderiam contribuir para elevações na satisfação e pacificação da sociedade, na medida em que seria restaurada a crença pública na competência do Estado para atingir os seus fins, e sem contar que este cenário seria obtido por

meios menos extremos e mais sensíveis que, por exemplo, os propostos pelo abolicionismo penal.

Adamais, o último, mas mais imediato, benefício, o qual, em verdade, é o “principal” que se busca com a responsabilização do Estado, é o amparo às vítimas. Já foi apresentado, anteriormente, o conceito de “duplo desamparo” da população, o qual se considera como tal pois as vítimas são desamparadas por uma vez ao arcar, despendendo seu dinheiro sofridamente obtido, com os custos da máquina estatal com impostos de uma carga tributária altíssima, e que acabam sendo desperdiçados pela ineficácia do sistema, e desamparadas por uma segunda vez quando são vitimadas por um reincidente não recuperado pelo sistema e têm de arcar com as despesas de seus próprios danos. Movendo um pouco a perspectiva, poderia se falar, até, em um “triplo desamparo”, se tomada a “população” como um ente simbólico incorpóreo composto, na verdade, por todos os indivíduos, e que é lesado em toda ocasião em que há o cometimento de um crime; nessa concepção, é possível se considerar que há o cometimento de dois crimes diferentes, para que sequer haja o fenômeno da reincidência, e estas duas instâncias de dano, somadas à carga tributária direcionada a um sistema ineficaz, criam este “triplo desamparo”. Neste contexto, o benefício da responsabilização do Estado por estes crimes de reincidência se manifesta no amparo às vítimas, por meio da indenização pelos danos sofridos, e que serviria para compensar, em certa medida, as vítimas pelos seus prejuízos. Isso representaria mais um tratamento de um sintoma do que da causa do problema, enquanto esta não é resolvida, mas que possuiria grande relevância social, ao providenciar auxílio a estas pessoas fragilizadas e vulneráveis.

Derradeiramente, acredita-se que a proposta de responsabilização estatal para os casos em apreço consiste de tese judicialmente aceitável dentro do ordenamento pátrio atual, com espaço, inclusive, para responsabilização tanto subjetiva, fundamentada nos Art. 186 e 927, caput, do Código Civil, quanto objetiva, fundamentada somente no Art. 927, caput e parágrafo único, do mesmo código, por isso só é necessário um novo “prisma”, pois a mudança de perspectiva sobre as obrigações do Estado e a exigibilidade de seu efetivo cumprimento já bastaria para a responsabilização. Não obstante, reconhece-se que um grande problema dessa ideia é o fato da existência de precedentes legais tratando de temas relacionados à responsabilização do Estado nesses casos, inclusive em cortes superiores, como com o tema n. 362 do STF, sobre a responsabilização do Estado pelos crimes cometidos por fugitivos, e a dificuldade residiria na rigidez do sistema de precedentes do Direito brasileiro, que impõe respeito às decisões anteriores como forma de garantir a segurança jurídica e a previsibilidade

das decisões judiciais. Essa rigidez é uma característica do sistema de súmulas vinculantes e dos precedentes qualificados, que buscam uniformizar a interpretação da legislação e limitar a discricionariedade judicial. Assim, a adoção de uma nova perspectiva que contrarie esses precedentes exigiria não apenas uma mudança interpretativa, mas também uma forte justificativa que demonstre a inadequação ou a superação das razões que fundamentaram os entendimentos anteriores. Por este motivo, se pondera que seria necessário não só um prisma, mas também um verdadeiro “paradigma”, com alteração normativa voltada a positivar explicitamente a possibilidade de responsabilização estatal nestes casos, e que seja capaz de superar os entendimentos jurisprudenciais contrários. Dito isso, existiriam dois meios pelos quais essa mudança normativa, um seguindo a responsabilidade subjetiva e o outro a responsabilidade objetiva; no primeiro destes, o qual estaria mais de acordo com as construções doutrinárias anteriormente discutidas, a solução seria a adição de uma disposição prevendo a presunção de omissão do Estado nestes casos em algum momento do Código Civil, como, talvez, a inclusão de um parágrafo único ao Art. 186 prevendo que “presume-se omissão do ente estatal responsável pela unidade penitenciária quando detento custodiado do sistema prisional, ainda que fugitivo, ou egresso do sistema prisional incorre no cometimento de novo delito e causa dano a outrem”; por outro lado, mais simples a implementação de norma que preveja a responsabilidade objetiva do Estado, vez que só seria necessário adicionais mais um inciso ao “rol da responsabilidade objetiva” do Art. 932 do Código Civil, e este hipotético “inciso VI” poderia contar com uma redação prevendo que são também responsáveis pela reparação civil “o ente estatal responsável pela unidade penitenciária por seus detentos custodiados, ainda que fugitivos, ou egressos de suas instalações, quanto aos danos decorrentes de novos crimes”. Em resumo, enquanto a necessidade de adaptar a interpretação das normas vigentes para a responsabilização estatal em casos de crimes cometidos por detentos é evidente, a rigidez do sistema de precedentes jurídicos e a necessidade de superar entendimentos jurisprudenciais antagônicos destacam a importância de uma abordagem legislativa mais explícita e assertiva. Isso não apenas alinharia o ordenamento jurídico às demandas contemporâneas de justiça e responsabilidade estatal, mas também garantiria maior clareza e segurança jurídica nessa esfera.

## 5.1 PONDERAÇÕES: OBSTÁCULOS PARA A PROPOSTA

Ao longo do presente estudo foram, em certos momentos, preliminarmente feitas certas considerações sobre eventuais óbices à proposta que estava por ser apresentada, e agora que já

devidamente se expôs os termos exatos da propositura, se mostra interessante rever e explorar um pouco mais detalhadamente estes pontos, de modo a realizar uma espécie de “pré-defesa”, ou verificação, da ideia desenvolvida, ao menos em alguns de seus principais pontos. Por este motivo, aqui serão trabalhadas questões referentes ao nexo causal da atividade estatal com o delito, se o dever seria genérico ou não, e quanto ao custo desta responsabilização.

### **5.1.1 A atividade estatal e a reincidência - suas conexões**

A principal crítica que poderia ser feita à proposição, para afastar a responsabilização do Estado, é a de que não haveria conexão suficiente entre o exercício da atividade estatal de administração do sistema carcerário com o cometimento de crimes por fugitivos ou por egressos reincidentes. Como explorado anteriormente, quando se avaliou a possível incidência de uma “infinita espiral de concausas”, este até poderia ser o caso, se o sistema carcerário fosse funcional e eventuais casos de reincidência fossem fenômenos isolados, não relacionados ao processo penal e decorrentes de uma patologia estrutural impregnada no sistema, o que não é o caso.

A conexão entre a passagem do autor de um crime pelo sistema carcerário e o cometimento de novo delito durante ou após este período não se dá por eventos de natureza meramente circunstanciais sem suas ligações, formando uma cadeia de eventos caótica e coincidente, muito pelo contrário, como foi exposto, existem múltiplas falhas no sistema carcerário que especificamente direcionam para a reincidência ou potencializam a obtenção deste resultado. Aqui, é possível fazer uma alegoria com uma máquina de Rube Goldberg<sup>14</sup>, na medida em que, apesar de existir certa distância fenomenológica entre a atuação estatal e este resultado indesejado, tudo ocorre dentro de um sistema fechado, em que a reincidência como

---

<sup>14</sup> As clássicas “engenhocas” desnecessariamente complicadas presentes em desenhos como Tom e Jerry ou Wallace e Gromit, que são desenvolvidas para alcançar um objetivo, geralmente uma tarefa simples, de modo extremamente convoluto, e passando por diversas etapas questionáveis, como uma máquina em que uma bolinha de gude é empurrada, passa por um pequeno labirinto, esbarra em uma placa que acorda um cachorro que sai correndo e puxa uma corda só para ligar um disjuntor e fazer acender uma lâmpada. Analogamente, o sistema carcerário pode ser visto como uma dessas máquinas, onde cada etapa representa um aspecto do sistema penal - desde o julgamento, passando pela sentença, até a reintegração do indivíduo na sociedade. Cada parte do sistema, embora aparentemente independente, contribui para o resultado final, que neste caso, é a reincidência. Assim como na máquina, onde cada ação desencadeia a próxima de forma quase previsível, as falhas em cada etapa do sistema carcerário interagem de maneira complexa, levando à consequência inevitável da reincidência, que, embora indesejado, torna-se uma consequência esperada dado o funcionamento do sistema.

resultado não só é conhecida, mas também esperada, e ocorre por fatores internos, e não externos, os quais são, precisamente, as falhas do sistema carcerário.

Por estes motivos, entende-se que há, sim, conexão suficiente e específica entre a administração viciada do sistema carcerário realizada pelo Estado com a reincidência criminal, ao ponto de caracterizar nexos e, conseqüentemente, habilitar a responsabilização estatal. É evidente que a administração deficiente do sistema carcerário pelo Estado, com suas falhas e deficiências intrínsecas, não apenas correlaciona-se com, mas também contribui diretamente para a reincidência criminal. Esta conexão, longe de ser tênue ou coincidente, é intrínseca e previsível, tal como as etapas de uma máquina de Rube Goldberg. Portanto, justifica-se plenamente a responsabilização estatal, pois ao negligenciar a eficiência e a eficácia do sistema carcerário, o Estado se torna um agente facilitador desse círculo vicioso de reincidência, devendo, portanto, assumir sua parte de responsabilidade na reparação dos danos causados às vítimas destes crimes.

### **5.1.2 O dever (não) genérico**

Outra possível forte crítica seria a de que providenciar a reintegração social é um “dever genérico” do Estado, como o de providenciar educação ou segurança pública, e que o seu descumprimento seria uma “omissão genérica”. Contudo, esta perspectiva falha em reconhecer a natureza particular do processo penal. Diferentemente de deveres genéricos, que abrangem a população como um todo, o processo penal é intrinsecamente individualizado, tratando cada caso de maneira específica, com circunstâncias e conseqüências que são únicas para cada indivíduo. Portanto, a responsabilidade do Estado em garantir uma reintegração eficaz é uma obrigação direta e específica, dirigida a cada indivíduo que passa pelo sistema penal.

A individualização do processo penal, que começa desde a investigação e continua até a sentença e execução da pena, é um princípio fundamental do direito penal moderno. Cada etapa é ajustada às circunstâncias particulares do indivíduo e do delito cometido, refletindo a noção de que a justiça penal deve ser personalizada. Esta abordagem individualizada se estende à fase de reintegração, na qual o Estado tem o dever de fornecer recursos e apoio adequados, considerando as necessidades específicas de cada ingresso no sistema penal.

Além disso, a focalização deste estudo na questão da reintegração, e não na prevenção inicial (segurança pública), é justamente uma resposta à característica não genérica deste dever.

Enquanto a segurança pública é um compromisso amplo do Estado com todos os cidadãos, a reintegração social de indivíduos que foram parte do sistema penal é uma obrigação direcionada e específica. Isso implica um nível de responsabilidade e atenção diferenciados, alinhados com as particularidades de cada caso.

Em conclusão, a natureza individualizada do processo penal, estendendo-se à reintegração, distingue claramente o dever do Estado nesta esfera de suas obrigações genéricas. Essa distinção é crucial para entender a legitimidade e a necessidade da responsabilização estatal por falhas na reintegração de reincidentes, uma vez que cada caso carrega suas especificidades e demandas únicas que o Estado é obrigado a atender de forma personalizada.

### **5.1.3 O custo da responsabilização**

Passando agora ao aspecto do custo da responsabilização, é importante relembrar a análise econômica realizada anteriormente neste estudo. A comparação dos custos potenciais desta política de responsabilização estatal com as despesas atuais do sistema carcerário revelou que, embora significativos, os valores são gerenciáveis dentro do orçamento do Estado. Foi estimado um custo anual de aproximadamente R\$11.618.230.800 para indenizações, um valor que, embora considerável, não se apresenta como desproporcional diante das despesas gerais do Estado, especialmente quando levado em conta o retorno social e a justiça para as vítimas.

É importante frisar, no entanto, que esses cálculos foram baseados em estimativas que podem ser consideradas como calculadas com margem de segurança. Utilizou-se o número total de novos processos criminais como base, o que não reflete necessariamente o número real de condenações ou mesmo de crimes cometidos. Esta abordagem conservadora na estimativa financeira serve para ilustrar o máximo potencial de custo, proporcionando uma visão mais abrangente e cautelosa do impacto orçamentário.

Ainda assim, mesmo com essa abordagem conservadora na estimativa, o custo da responsabilização estatal por crimes cometidos por reincidentes custodiados, fugitivos e egressos se mostra razoável e administrável. Ao considerar que este valor seria investido diretamente na reparação de danos às vítimas e na melhoria do sistema penal como um todo, a proposta ganha ainda mais força. A responsabilização estatal, embora represente um custo considerável, emerge como uma política pública viável e fundamental, refletindo um investimento estratégico no fortalecimento da justiça e no amparo aos cidadãos.

Concluindo, o custo da responsabilização, mesmo quando estimado de forma conservadora, é um preço que se justifica diante dos benefícios sociais e da justiça que proporciona. Representa um compromisso vital do Estado com a segurança e o bem-estar de seus cidadãos, além de ser um passo necessário para a reforma e aprimoramento do sistema carcerário.

## 6 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar o papel do Estado na reintegração de detentos e socioeducandos, destacando a responsabilidade estatal pelos danos causados por reincidentes e autores de atos infracionais reiterados, seja em custódia, fugitivos ou egressos. A investigação evidenciou falhas significativas na administração dos presídios e na gestão das penas, que contribuem para a perpetuação e retroalimentação de um ciclo de reincidência criminal. Estas falhas manifestam-se em múltiplas formas, incluindo a ineficiência em oferecer atividades educacionais e laborais adequadas, bem como na superlotação e nas condições desumanas dos estabelecimentos prisionais. A investigação realizada neste trabalho destacou a complexidade do sistema carcerário e a multifacetada relação entre Estado, detentos e sociedade. Fica evidente que o Estado, ao falhar em garantir condições adequadas para a reabilitação e reintegração de detentos, contribui indiretamente para a perpetuação do ciclo de criminalidade. Esta falha estatal não se limita à infraestrutura física das prisões, mas se estende também às políticas públicas de assistência social, educação e saúde, que são cruciais no processo de reintegração social dos egressos. Além disso, a falta de um acompanhamento efetivo pós cumprimento de pena, que incluiria apoio na busca por emprego, moradia e reintegração familiar, é um dos principais desafios a serem superados.

Observou-se que as medidas punitivas convencionais, focadas na restrição de liberdade, demonstram ineficácia significativa na prevenção da reincidência e na promoção da reintegração social. Em contraste, experiências alternativas, como as APACs e a justiça restaurativa, mostraram-se mais eficazes, indicando caminhos possíveis para uma reforma do sistema penal. Este estudo também explorou iniciativas alternativas de reintegração, contrastando-as com o modelo tradicional de punição. As APACs, por exemplo, mostraram que é possível implementar um sistema penal focado na humanização e na efetiva reintegração dos detentos à sociedade. Essas iniciativas destacam a importância de abordagens que vão além da mera punição, promovendo a educação, o trabalho e o desenvolvimento psicossocial dentro do sistema prisional. A eficácia desses modelos alternativos ressalta a necessidade de repensar as estratégias tradicionais, frequentemente baseadas apenas na restrição de liberdade e aprisionamento subumano, que se mostram insuficientes para quebrar o ciclo de reincidência.

Diante deste cenário, argumenta-se que a responsabilização do Estado pelas falhas na reintegração dos detentos é não apenas necessária, mas também justa. Tal responsabilização não só reconhece as deficiências do sistema carcerário, mas também atua como catalisador para

reformas urgentes, visando a reintegração efetiva dos custodiados e a prevenção de danos futuros à sociedade. Portanto, a responsabilização do Estado pelas falhas no processo de reintegração dos detentos é um passo essencial para promover mudanças significativas no sistema penal. Essa responsabilização deve se manifestar não apenas no reconhecimento das falhas do sistema, mas também na adoção de medidas concretas para sua correção. Isso inclui investimentos em infraestrutura, programas de reabilitação e políticas públicas que garantam o acesso dos detentos a recursos educacionais e laborais. Além disso, o Estado deve ser responsabilizado pelas consequências de sua inação, incluindo os danos causados à sociedade pelos reincidentes, que poderiam ser minimizados com uma política de reintegração mais efetiva.

Por fim, conclui-se que a implementação de uma política pública de responsabilização do Estado pelos crimes cometidos por reincidentes é viável tanto do ponto de vista econômico quanto social. Esta abordagem não apenas promoveria justiça e reparação às vítimas, mas também incentivaria o Estado a investir em melhorias no sistema carcerário, contribuindo para a construção de uma sociedade não meramente punitivista, mas de fato mais justa e segura. Assim, é imperativo que se adote um novo prisma de responsabilização estatal, alinhando o ordenamento jurídico às demandas contemporâneas de justiça e responsabilidade social. Em síntese, a adoção de uma política de responsabilização do Estado tem o potencial de transformar positivamente o sistema penal, beneficiando não apenas os detentos, mas toda a sociedade. Esta abordagem proporcionaria não apenas uma reparação mais justa às vítimas de crimes, mas também incentivaria o Estado a priorizar a qualidade e a humanização do sistema prisional. Tal mudança de paradigma é fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, equitativa e segura, onde a reinserção social dos detentos é vista como uma responsabilidade coletiva e um investimento no bem-estar comum.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Antônio Leonardo [et al.]. **Criminologia crítica e direito penal** : análise crítica do sistema de justiça criminal brasileiro. Iguaçú: Quipá Editora, 2022.

AMORIM, Antônio Leonardo, e GONÇASVES, Dhieider Batista . **A Ausência de Ressocialização no Sistema Prisional Brasileiro**: Análise a Partir dos Direitos Humanos. *In*: AMORIM, Antônio Leonardo [et al.]. **Criminologia crítica e direito penal** : análise crítica do sistema de justiça criminal brasileiro. Iguaçú: Quipá Editora, 2022.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BEATO FILHO, Claudio Chaves, *et al.* **Percepções Sociais sobre o Sistema Prisional Brasileiro**: um estudo quantitativo. *In*: **Revista Brasileira de Execução Penal** 279. Brasília: RBEP DEPEN, 2020. Disponível em: <https://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/download/139/77>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. [s.l.]: eBooksBrasil.com, 2001.

BISSOLI FILHO, Francisco. **A sanção penal e suas espécies**. Curitiba: Juruá, 2010.

BRASIL. **DECRETO-LEI No 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940 - Código Penal**. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm) Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 211, DE 9 DE MAIO DE 1983**. Brasília, DF: Presidência da República, 1983. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-exposicaodemotivos-148972-pe.html> Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 7.210, DE 11 DE JULHO DE 1984 - Lei de Execução Penal**. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm) Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm) Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002 - Código Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Dados das Inspeções nos Estabelecimentos Penais**. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/inspecao\\_penal/mapa.php](https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php). Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas do Poder Judiciário**. Online, 2023. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Reentradas e reiteraões Infracionais: Um olhar sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros**. Online, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Panorama-das-Reentradas-no-Sistema-Socioeducativo.pdf>. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **CPI sistema carcerário**. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BRASIL, Gabinete de Intervenção Federal no Rio de Janeiro. **Perguntas e Respostas sobre a Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro**. Online, 2018. Disponível em: <http://www.intervencaoefederalrj.gov.br/intervencao/perguntas-e-respostas>. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL, IBGE. **Indicadores IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Online, 2022. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Mensal/Fasciculos\\_Indicadores\\_IBGE/pnadc\\_202210\\_Publicacao.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Fasciculos_Indicadores_IBGE/pnadc_202210_Publicacao.pdf). Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL, IBGE. **Glossário**. Online. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Mensal/glossario\\_pnadc\\_mensal.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/glossario_pnadc_mensal.pdf). Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL, SISDEPEN. **RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES PENAIS - RELIPEN 1º SEMESTRE 2023**. Brasília: MJSP (Ministério da Justiça e Segurança Pública), 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1-semester-de-2023.pdf>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL, SENAPPEN. **Custo do Preso para o Sistema Penitenciário**. Online, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Apac: a dignidade como ferramenta de recuperação do preso**. Online, 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/23102022-Apac-a-dignidade-como-ferramenta-de-recuperacao-do-presos.aspx>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL, TJAC. **Estudo acadêmico demonstra eficácia das penas alternativas no Acre**. Online. Disponível em: <https://www.tjac.jus.br/2019/09/estudo-academico-demonstra-eficacia-das-penas-alternativas-no-acre/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. VARRIALLE, Carmen C. [et al.]. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

CANTERJI, Rafael Brunde. **Política Criminal e Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca; RENK, Arlene (Org.). **Pluralismo Jurídico, Constitucionalismo Latino-Americano, Buen Vivir e os Direitos da Natureza**. III Congresso Interacional. Volume 2, ebook, São Leopoldo: Karywa, 2018.

CNN. **Com suítes e TVs nas celas, prisão norueguesa tem menor taxa de reincidência europeia**. Online, 2022. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/lifestyle/com-suites-e-tvs-nas-celas-prisao-norueguesa-tem-menor-taxa-de-reincidencia-europeia/#:~:text=Na%20penitenci%C3%A1ria%20norueguesa%2C%20a%20taxa,a%20mais%20baixa%20da%20Europa>. Acesso em: 25 out. 2023.

DA ROSA, Alexandre Moraes. **Introdução Crítica ao Ato Infracional: Princípios e Garantias Constitucionais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

DE AZEVEDO, Rodrigo Ghiringuelli. **Informalização da Justiça e Controle Social: Estudo Sociológico da implantação dos juzizados especiais penais em Porto Alegre**. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

DE MORAES, Pedro Rodolfo Bodê. **Punição, Encarceramento e Construção de Identidade Profissional Entre Agentes Penitenciários**. São Paulo: IBCCRIM, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DO BRASIL, Cristina Indio. **Levantamento do CNJ aponta que 30% dos presídios não têm bibliotecas**: Censo revela nível insatisfatório de atividades educacionais. Online: Agência Brasil, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-10/levantamento-do-cnj-aponta-que-30-dos-presidios-nao-tem-bibliotecas>. Acesso em: 29 out. 2023.

DUTRA, Debora Voguel e KERBER, Eduardo. **A Aplicação das Penas Alternativas e sua Contribuição no Processo de Reinserção Social a Luz dos Direitos Humanos**. In: CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca; RENK, Arlene (Org.). **Pluralismo Jurídico, Constitucionalismo Latino-Americano, Buen Vivir e os Direitos da Natureza**. III Congresso Interacional. Volume 2, ebook, Sao Leopoldo: Karywa, 2018.

ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. **Japan since 1945: The early postwar decades Occupation**. Online, [s.d.]. Disponível em: <https://www.britannica.com/place/Japan/International-relations>. Acesso em: 19 nov. 2023.

ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. **Perestroika**: Soviet government policy. Online, 2023. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/perestroika-Soviet-government-policy>. Acesso em: 19 nov. 2023.

FBAC. **Método APAC**. Online, 2023. Disponível em <https://fbac.org.br/metodo-apac/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

GLASSDOOR. **Salários do cargo de Agente Penitenciário – Brasil**. Online, 2023. Disponível em: [https://www.glassdoor.com.br/Sal%C3%A1rios/agente-penitenci%C3%A1rio-sal%C3%A1rio-SRCH\\_KO0,20.htm#:~:text=A%20remunera%C3%A7%C3%A3o%20vari%C3%A1vel%20de%20Agente,Penitenci%C3%A1rio%20nessa%20localidade%20\(Brasil\)](https://www.glassdoor.com.br/Sal%C3%A1rios/agente-penitenci%C3%A1rio-sal%C3%A1rio-SRCH_KO0,20.htm#:~:text=A%20remunera%C3%A7%C3%A3o%20vari%C3%A1vel%20de%20Agente,Penitenci%C3%A1rio%20nessa%20localidade%20(Brasil).). Acesso em: 21 out. 2023.

GOMES, Luiz Flávio. **Noruega como modelo de reabilitação de criminosos**. Online: Jusbrasil, 2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/noruega-como-modelo-de-reabilitacao-de-criminosos/121932086>. Acesso em: 21 out. 2023.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Reincidência criminal no Brasil, 2015**. Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal, conforme Acordo de Cooperação Técnica entre o Conselho Nacional de Justiça e o IPEA. Brasília, Ipea. 2015. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7510/1/RP\\_Reincid%caancia\\_2015.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7510/1/RP_Reincid%caancia_2015.pdf). Acesso em: 13 nov. 2023.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adolescente e Ato Infracional: Medida Sócio-Educativa é Pena?**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

MANNHEIM, Herman. **Criminologia Comparada**. Vol. I. Trad. COSTA, J. F. Faria e ANDRADE, M. Costa. Lisboa: FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN, 1984.

MANNHEIM, Herman. **Criminologia Comparada**. Vol. II. Trad. COSTA, J. F. Faria e ANDRADE, M. Costa. Lisboa: FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN, 1985.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

OLIVEIRA, Nelson. **Justiça restaurativa contribui para pacificação da sociedade**. Online: Agência Senado, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/justica-restaurativa-contribui-para-pacificacao-da-sociedade>. Acesso em: 10 nov. 2023.

OPPENHEIMER. Direção: Christopher Nolan. Co-produção de Syncopy Inc. e Atlas Entertainment. Estados Unidos da America: Universal Pictures, 2023. Acesso via cinematógrafo. (180 min).

OXFORD BIBLIOGRAFIES. **Economic Reforms, 1978-Present**. Online, 2013. Disponível em: <https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780199920082/obo-9780199920082-0008.xml#:~:text=Introduction%20Between%201949%20and%201976%2C,Union%2C%20and%20agriculture%20was%20collectivized>. Acesso em: 19 nov. 2023.

PETRUCCI, Ana Cristina Cusin [et al.]. **Justiça Juvenil Restaurativa na Comunidade: Uma Experiência possível**. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, Assessoria de Imagem Institucional, 2012.

RODRIGUES, Anderson Rocha. **Sistema Penitenciário Brasileiro e as Barreiras da Ressocialização**. In: AMORIM, Antônio Leonardo [et al.]. **Criminologia crítica e direito penal : análise crítica do sistema de justiça criminal brasileiro**. Iguazu: Quipá Editora, 2022.

SANTOS, J. H. dos. **Um olhar contemporâneo das raízes da pena privativa de liberdade e das alternativas ao cárcere**. Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 21, p. 220–247, 2018. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/139>. Acesso em: 9 nov. 2023.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 9. ed. Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2021.

SILVA, Marcelo Gomes. **Ato Infracional e Garantias: Uma Crítica ao Direito Penal Juvenil**. Florianópolis: Editora Conceito, 2008.

SLAKMON, C., R. De Vitto, e R. Gomes Pinto, org. **Justiça Restaurativa**. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. **Notas Sobre o Nexo de Causalidade**. In: AIQUEL, Angelito Asmus. **Revista Jurídica: Ano 50 - Junho de 2002 - Nº 296**. [s.l.]: notadez, 2002. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/13374/material/Notas%20Sobre%20o%20Nexo%20de%20Causalidade.pdf> Acesso em: 24 set. 2023.

TERRA, Ligia Machado. **A justiça restaurativa como possibilidade aos conflitos ambientais: estudo de caso sobre os impactos do desastre de Mariana/MG no Rio Doce/Watú frente à cosmovisão do povo indígena Krenak**. Ouro Preto: UFOP, 2022.

TEJADAS, Silvia da Silva. **Juventude e Ato Infracional: As Múltiplas Determinações da Reincidência**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007. (tudo, especial p. 17, 66,110 [cap], 137, 158, 184)

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito Penal Juvenil e Responsabilização Estatutária: elementos aproximativos e/ou distanciadores? – o que diz a Lei do Sinase – a inimputabilidade penal em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VERONESE, Josiane Rose Petry e OLIVEIRA, Luciene de Cássia Policarpo. **Educação Versus Punição**. Blumenau: Nova Letra, 2008.

VERONESE, Josiane Rose Petry e ZANETTE, Sandra Muriel Zadroski. **Cultura Punitivista e Depoimento Especial nas Ações de Violência Intrafamiliar: estudos de caso.** Florianópolis: Habitus, 2023.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da Miséria.** [s.l.]: Coletivo Sabotagem, 2004.

ZEHR, Howard. **Trocando as Lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça.** São Paulo: Palas Athena, 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE TCC

Aos 30 dias do mês de novembro do ano de 2023, às 18 horas, no Auditório do Segundo Andar do CCJ, foi realizada a defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “O papel do Estado para com os custodiados: Uma análise sobre a responsabilidade do estado pela devida reintegração de detentos e socioeducandos”, elaborado pelo acadêmico Gustavo Felipe Petry Veronese, matrícula nº 19100080, composta pelos membros Francisco Quintanilha Vêras Neto, Hélen Rejane Silva Maciel Diogo, Rosane Portella Wolff e Geralda Magella de Faria Rossetto, abaixo assinados, obteve a aprovação com nota 10 ( dez ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014, e também sendo indicado para publicação em Revista A1 ou em livro próprio.

Aprovação Integral

Aprovação Condicionada aos seguintes reparos, sob fiscalização do Prof. Orientador

Florianópolis, 30 de novembro de 2023.



Documento assinado digitalmente  
**Francisco Quintanilha Vêras Neto**  
Data: 01/12/2023 22:40:44-0300  
CPF: \*\*\*.328.139-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Francisco Quintanilha Vêras Neto**  
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente  
**HELEN REJANE SILVA MACIEL DIOGO**  
Data: 02/12/2023 10:46:49-0300  
CPF: \*\*\*.216.510-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Hélen Rejane Silva Maciel Diogo**  
Doutoranda PPGD/UFSC - Coorientadora



Documento assinado digitalmente  
**GERALDA MAGELLA DE FARIA**  
Data: 04/12/2023 08:08:48-0300  
CPF: \*\*\*.732.531-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Geralda Magella de Faria Rossetto**  
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente  
**ROSANE PORTELLA WOLFF**  
Data: 03/12/2023 21:41:58-0300  
CPF: \*\*\*.564.069-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

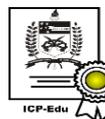
**R**  
**Membro de Banca**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “O papel do Estado para com os custodiados: Uma análise sobre a responsabilidade do estado pela devida reintegração de detentos e socioeducandos”, elaborado pelo acadêmico Gustavo Felipe Petry Veronese, defendido em 30/11/2023 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 ( dez ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014, e também sendo indicado para publicação em Revista A1 ou em livro próprio.

Florianópolis, 30 de novembro de 2023.



Documento assinado digitalmente  
**Francisco Quintanilha Veras Neto**  
Data: 04/12/2023 19:04:13-0300  
CPF: \*\*\*.328.139-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Francisco Quintanilha Vêras Neto**  
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente  
**HELEN REJANE SILVA MACIEL DIOGO**  
Data: 02/12/2023 10:48:18-0300  
CPF: \*\*\*.216.510-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Hélen Rejane Silva Maciel Diogo**  
Doutoranda PPGD/UFSC - Coorientadora



Documento assinado digitalmente  
**ROSANE PORTELLA WOLFF**  
Data: 04/12/2023 17:54:38-0300  
CPF: \*\*\*.564.069-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Membro de Banca**



Documento assinado digitalmente  
**GERALDA MAGELLA DE FARIA**  
Data: 04/12/2023 16:14:56-0300  
CPF: \*\*\*.732.531-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Geralda Magella de Faria Rossetto**  
Membro de Banca



**Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Centro de Ciências Jurídicas**  
**COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E**  
**ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno: Gustavo Felipe Petry Veronese

Matrícula: 19100080

Título do TCC: O papel do Estado para com os custodiados: Uma análise sobre a responsabilidade do estado pela devida reintegração de detentos e socioeducandos

Orientador: Francisco Quintanilha Vêras Neto

Coorientadora: Hélen Rejane Silva Maciel Diogo

Eu, Gustavo Felipe Petry Veronese, acima qualificado; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 30 de novembro de 2023.



Documento assinado digitalmente

**Gustavo Felipe Petry Veronese**

Data: 01/12/2023 13:22:20-0300

CPF: \*\*\*.239.489-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

Gustavo Felipe Petry Veronese