

VISÃO DO STF SOBRE A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NO ÂMBITO DA EXECUÇÃO PENAL

STF VISION ON STATE RESPONSIBILITY IN THE CONTEXT OF CRIMINAL EXECUTION

Fernanda Garcia Escane ¹

Shahar Henrique Leal de Oliveira Grinblat ²

Resumo

O presente artigo tem por objetivo trazer a baila o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal - STF sobre a Responsabilidade do Estado no âmbito da execução penal, mediante aos recorrentes desrespeito aos princípios Constitucionais como a dignidade da pessoa humana e pessoalidade da pena dentre outros, partindo do pressuposto que ao Estado cabe tanto a tarefa de punir quanto promover a ressocialização do apenado. Esta pesquisa se pautou no método indutivo, com pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, utilizando para tanto a LEP (Lei de Execução Penal) e alguns julgados concernentes à temática.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do estado, Execução penal, Supremo tribunal federal – stf, Análise jurisprudencial

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this article is to bring to light the understanding adopted by the Supreme Federal Court (STF) on State Responsibility in the context of criminal execution, through the appellants disrespecting Constitutional principles such as the dignity of the human person and personality of the sentence among others, starting with Of the assumption that the State has both the task of punishing and promoting the resocialization of the victim. This research was based on the inductive method, with bibliographical and jurisprudential research, using both the LEP (Criminal Enforcement Law) and some judged concerning the subject.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Civil responsibility of the state, Penal execution, Supreme federal court - stf, Jurisprudential analysis

¹ Doutora e Mestre em Direito pela PUC-SP. Professora da Escola Paulista de Direito; Universidade Nove de Julho; professora convidada da pós-graduação da Universidade Tiradentes UNIT – Aracajú. Advogada consultiva, palestrante.

² Graduando do Curso de Direito da Faculdade Escola Paulista de Direito – EPD – São Paulo.

INTRODUÇÃO

O direito penal é um ramo da ciência jurídica que cuida de bens tutelados de grande importância objetiva e subjetiva. O direito penal tem por objeto tutelar os bens que não podem ser suficientemente protegidos pelos demais ramos do Direito, o direito/dever de punir e ressocializar do Estado.

Observa-se assim que o titular do direito de punir e perseguir aqueles que infrinjam as condutas estabelecidas no Diploma Penal é o Estado (*Jus puniendi e jus perseguendi*), que impõe a sanção de duas formas: as penas e as medidas de segurança. Logo, a responsabilidade de conduzir tanto a fase de investigação como a execução da pena é do Estado.

Assim, é de extrema importância analisar tanto a Lei de Execução Penal quanto a finalidade da pena – quer seja, ressocializar o apenado amparado pela visão constitucional de progressão e de bem-estar de forma a reintegrá-lo na sociedade, e é nesse contexto que o tratamento destinado aos que estão aprisionados no Brasil encontra lugar de reflexão. Para a realização deste estudo observar-se-á os conceitos principiológicos dispostos na Constituição Federal de 1988 os quais garantem direitos fundamentais de aplicação imediata àqueles que se encontram presos ou que são submetidos a uma abordagem policial.

Por tratar-se de questão que abrange assuntos de enorme complexidade social é imprescindível à análise da opinião erigida pelo órgão de cúpula do poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF), que, em suas competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 101, deve analisar os recursos propostos e exarar jurisprudência que pacificará o entendimento e direcionará os futuros julgamentos.

O presente artigo tem por objetivo analisar, em breves linhas, a visão do Supremo Tribunal Federal sobre a Responsabilidade do Estado no âmbito da execução penal, utilizando para tanto a LEP (Lei de Execução Penal) bem como alguns Julgados sobre a temática.

Esta pesquisa se pautou no método indutivo, com pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

1. Constituição Federal como garantia de direitos fundamentais aos apenados

Um dos maiores erros do senso comum é acreditar que aquele que comete crimes é um ser que não possui mais nenhuma garantia frente à punição do ente soberano estatal, não gozando nem de dignidade e nem de proteção.

O Brasil é signatário de Tratados que priorizam o tratamento digno dos seres humanos, inclusive dos sentenciados. Por assim dizer que as leis que tratam da execução penal não devem ser elaboradas sem se preocupar com o principal fim da pena, isto é, seu caráter ressocializador sempre amparado pela visão constitucional de progressão e de bem-estar, algo como uma função social à pena.

Logo, utilizando como núcleo os princípios constitucionais, temos que a execução penal tem caráter dúplice tanto o direito daqueles que são condenados como da sociedade, os primeiros que possam ser abrigados em estabelecimentos que respeitem suas necessidades fisiológicas, psicológicas e sociais, e a segunda com garantias a ela mesma de que aquele que passa por um período de ressocialização venha a integrá-la novamente largando a delinquência. Assim, faz-se necessário um breve estudo de alguns princípios a seguir abordados.

1.1 Dignidade da pessoa humana

Até 2015 a população prisional era de 620 mil detentos, ou seja, 620 mil seres humanos que estão em situação de prisão em estabelecimentos que muitas vezes não respeitam a própria condição humana, ou seja, a dignidade que pode ser traduzida como um conceito intrínseco a própria existência.

Nesse sentido, Fernanda Garcia Escane explica que:

“Embora a Constituição Federal consagre o princípio da dignidade da pessoa humana, em nosso país, signatário da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, esta afirma que “a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”. Na execução penal é fato que a inobservância das normas mais simples desperta nos jurisdicionados a exata percepção da inexistência da Constituição. No mesmo sentido, a Declaração Universal de Direito Humanos (Declaração de Paris), prevê o respeito aos “direitos do homem”. Não é por outra razão que se pretende assegurar o direito à vida, à integridade física e psíquica do ser humano – neste caso, o preso.” (ESCANE, 2015, p. 25).

Portanto, este supraprincípio deve ser analisado em duas fases: uma quanto à legislação emanada pelo Estado que deve levar em conta a dignidade do sentenciado e a outra que deve ser a aplicação das leis que o mesmo emanou pelo próprio ente estatal, ou seja, este núcleo principiológico deve ser tanto um mandamento como uma baliza para a atuação do Estado.

É com grande satisfação que assistimos indenizações fixadas em favor do sentenciado que, até pouco tempo, não eram sequer cogitadas. Por isso, debruçamo-nos sobre o presente artigo.

1.2 Legalidade

Temos aqui revestido além de status constitucional, o princípio chave na identificação de nosso Estado Democrático de Direito, ou seja, a superioridade da lei em sentido amplo. Portanto, o Brasil se encaixa neste tipo de categoria como expresso no texto maior no *caput* de seu primeiro artigo assim transcrito: “Art. 1º - *A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]*”.

A Carta Magna em seu artigo 5º, inciso II, traz, explicitamente, o conceito de legalidade, estabelecendo que “[...] *ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer algo, senão em virtude de lei*”.

Maria Sylvia Zanella de Pietro ensina em sua obra que a legalidade pode ser dividida em dois quesitos, o primeiro relacionado aos particulares que poderia ser chamado de autonomia da vontade, revelando que aquilo que a lei não proíbe o particular poderá executar sem implicações jurídicas, diferente da Administração Pública cujas ações devem ser positivadas em lei, analogicamente, a vontade do Estado é a lei, por conta disso o ente estatal só pode impor vedações aos administrados quando a lei assim o permitir.

Outro ponto a se destacar é o artigo 5º, inciso XXXIX, que representa a anterioridade e a legalidade dentro do direito penal, além de mais uma garantia ao sentenciado. O referido inciso estabelece: “[...] *não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal*” garantido ao que foi condenado o dano apenas aos direitos previstos na lei, resguardando os demais.

1.3 Pessoalidade da pena

O princípio da pessoalidade da pena, aqui abordado, encontra guarida na Carta Magna em seu artigo 5º, inciso XLV, no qual estabelece que a sanção não passará da pessoa do condenado para terceiros. Nesta norma principiológica é possível verificar como a personalidade dos indivíduos é de vital importância para a aplicação da pena, levando o magistrado a utilizar critérios subjetivos para a aplicação da pena. No entanto, não é raro encontrar decisões judiciais evadidas pela não observação do princípio da pessoalidade, fato este que gera como consequência a necessidade de correção dos resultados decorrentes das inúmeras ilegalidades cometidas no âmbito carcerário, ensejando decisões indenizatórias.

2. Lei de Execução Penal e a Pena

Logo em seu primeiro artigo a LEP – Lei de Execução Penal estabelece a efetivação dos dispositivos da sentença que traz para o Estado a responsabilização sobre a integração do condenado à sociedade, mostrando que o caráter da pena não é apenas a punição e sim a ressocialização, sendo a punição, uma consequência do método de medida de sanção. Para elucidar, vejamos o disposto no referido artigo da LEP “*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*”.

Neste ponto, podemos observar que a execução da pena nada mais é do que um ato administrativo do Estado, portanto a única necessidade, dentro de sua discricionariedade, é a motivação dos atos, porém o que vemos são prisões arbitrárias que não respeitam o contraditório e a ampla defesa configurando um grande cerceamento de defesa e um desrespeito a dúplice função da pena.

A pena, de acordo com Guilherme de Souza Nucci, é a sanção imposta pelo Estado, por meio de ação penal, ao criminoso como retribuição ao delito perpetrado e prevenção a novos crimes. Dentro deste segundo critério de prevenção podemos identificar dois aspectos maiores (geral e especial) e uma subdivisão dos mesmos (positivo e negativo).

O autor esmiúça o conceito de pena e estabelece os seguintes pontos: a) *geral negativo*: intimidação social; b) *geral positivo*: mostrar a existência e eficácia do direito penal; c) *especial negativo*: intimidação subjetiva do autor do delito para que não volte a

praticar a conduta penalizada; d) *especial positivo*: ressocialização para que possa voltar ao convívio social.

Identificamos princípios implícitos dentro da lei 7.210/84, um exemplo é a isonomia que é encontrada no parágrafo único do artigo 3º o qual dispõe que não haverá distinção de natureza racial, religiosa, social ou política, porém, apesar de vigente, este mandamento abstrato não é respeitado sofrendo o condenado os maiores danos tanto a sua constituição física e mental, configurando o não respeito a nenhum ponto de sua personalidade, sendo que ao entrarem no Sistema penitenciário perdem sua condição humana para se tornar um número em estatísticas publicadas em jornais.

Outro ponto a ser observado é a tentativa de classificação de presos em estereótipos para tornar possível o cumprimento de pena adequado bem como a aplicação do já mencionado princípio constitucional da pessoalidade da pena, o artigo 5º dispõe: “Art. 5º - *Os condenados serão classificados, segundo os seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução penal.*” Nesse viés, é possível observar a desconexão do Estado com o seu dever de seguir a lei, isto é, o que vemos são estabelecimentos prisionais lotados em que celas que cabem certa quantidade de detentos são utilizadas por números inimagináveis deixando os sentenciados em condições subumanas promovendo conflitos violentos e violações de diversos direitos, ainda mais a garantia assistencial que deveria ser prestada pela organização social como um todo, inclusive a sociedade civil.

Por fim, vale ressaltar que o artigo 10 estabelece algumas garantias que devem ser prestadas pelo Estado inclusive aos egressos, portanto a Lei de Execução Penal tem como fim tratar o condenado como o ser humano digno que é e coloca esta responsabilidade no ente estatal que deveria prestar assistência em diversas searas da vida dos mesmos, como conclusão a que chegamos analisando o dispositivo, vemos que se fosse seguido na sua literalidade a violência e a criminalidade poderiam ser reduzidas, pois o Sistema encontra-se em visível falência, possuindo em sua própria estrutura as sementes que causam a reincidência, sem esquecer do papel da sociedade que promove uma chancela ao egresso que padece de preconceito levando em suas costas o eterno estigma de ex-presidiário.

3. Supremo Tribunal Federal e a Execução penal

O STF tem, no cenário atual, agido cada vez mais como um promotor de políticas públicas frente aos casos em que a legislação se mostra falha ou a ação do poder Executivo

não alcança os fins do bem comum, logo o Égrégio Tribunal se transfigura em uma figura heroica que socorre a população em suas angústias.

Dentro de suas funções, a típica, se revela em julgar, prolatando decisões, em sede de Recurso Extraordinário, gerando repercussão geral, conceito que encontra sua definição no artigo 1.035, parágrafo 1º do Código de Processo Civil (CPC):

“Art. 1.035 - O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

§ 1º Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo”.

Por conta deste dispositivo e da definição que consta nele, conclui-se que a execução penal, principalmente do ponto de vista da responsabilização do Estado pelos seres humanos que cumprem penas dentro de estabelecimentos mantidos pelo próprio ente estatal, é assunto que se encaixa na definição verificada na ementa do seguinte acórdão:

“16/02/2016

SEGUNDA TURMA

A G .REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 855.476
MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

AGTE.(S) : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A / S)(ES) : ADVOGADO -GERAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS

AGDO.(A / S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS
GERAIS

PROC.(A / S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO -GERAL DO ESTADO DE
MINAS GERAIS

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Alegação de ausência de impugnação dos fundamentos da decisão de inadmissão do RE na origem. Não ocorrência. Responsabilidade do Estado por danos morais decorrentes de superlotação carcerária. Repercussão geral do tema reconhecida. Mantida a decisão em que se determinou o retorno dos autos à origem. Precedentes.”

No presente caso foi reconhecida a repercussão geral, questionada pelo Estado de Minas Gerais. Em face da relevância, observa-se o tema 365 do STF, assim descrito:

“[...] o dever, ou não, do Estado de indenizar preso por danos morais decorrentes de tratamento desumano e degradante a que submetido em estabelecimento prisional com excessiva população carcerária, levando em consideração os limites orçamentários estaduais (teoria da reserva do possível)”.

Dentro do tema de responsabilização do Estado pelos apenados que se encontram sob sua custódia, o STF mostra a sua opinião sobre o tema em diversas decisões colegiadas, entre elas está a que responde ao recurso extraordinário de número 841.526 do Rio Grande do Sul que trata de outro tema de repercussão geral recebendo o número de 592 que trata da indenização estatal relacionada à morte de detentos.

Primeiramente, é importante ressaltar a desigualdade das relações entre os particulares e a Administração como Estado, porém isso se divide em duas faces, a primeira quando se fala nas prerrogativas do ente estatal como soberano detentor do poder de polícia (*jus puniendi*) e na outra como vontade única e exclusiva do povo a manifestação da lei como único norte da organização social. Assim, como representante do povo e responsável por sua integridade o Estado deve responder por danos causados à coletividade sendo adotada na nossa constituição a teoria do risco administrativo que possui lastro no artigo 37, §6º da Constituição Federal assim escrito: “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. Por isso, para que o Estado realmente seja responsável por um acontecimento há a necessidade de se encontrar um nexos causal e o dano, pouco importando se agiu, ou não, com culpa. Logo, observa-se por meio da análise jurisprudencial, que além de atos comissivos a responsabilidade abrange atos omissivos, como se observa:

“Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal abrange também os atos omissivos do Poder Público. Precedentes. 3. Impossibilidade de reexame do conjunto fático-probatório. Enunciado 279 da Súmula do STF. 4. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão recorrida. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 677.283 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 08/05/2012).

A omissão do Estado se revela por meio da responsabilidade objetiva, independentemente de qualquer culpa. Se omissivo, o Estado tem de reparar os danos, por ele mesmo causados, conforme preleciona Gilmar Ferreira Mendes:

“Nesse contexto, é importante perquirir sobre a eventual caracterização da omissão que origina o dever de indenizar, registrando que tal omissão não é fática, mas exclusivamente jurídica, isto é, somente haverá omissão, no sentido juridicamente relevante, se houver um prévio dever legal de agir. Tal entendimento já foi evidenciado pelo Supremo Tribunal Federal, em matéria criminal, e é válido para todos os campos do Direito. Com efeito, assentou essa Excelsa Corte: ‘A causalidade, nos crimes comissivos por omissão, não é fática, mas jurídica, consistente em não haver atuado o omitente, como devia e podia, para impedir o resultado.’”

Por esta razão, o Estado sempre responde objetivamente, como determina o artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal. Ensina José dos Santos Carvalho Filho *“Somente quando o Estado se omitir diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigado a reparar os prejuízos.”*

Todavia, se o sentenciado está custodiado na penitenciária, está totalmente sob a responsabilidade civil objetiva do Estado. Por esta razão, não há como o Estado se eximir de ser responsabilizado diante da própria ineficácia, por não promover as medidas mínimas garantidoras dos direitos humanos de toda e qualquer pessoa, inclusive, das pessoas presas.

CONCLUSÃO

A execução penal dentro do território brasileiro apresenta diversos pontos em que erros constantemente acontecem, principalmente quanto à manutenção da integridade física e mental dos sentenciados (artigo 5º, inciso XLIX, CF) que passam por situações desumanas e degradantes tendo diversos direitos fundamentais violados pela inobservância do princípio da legalidade e da dignidade da pessoa humana, ambos positivados no texto da Constituição Federal de 1988.

Além das condições individuais, há falhas na execução das sanções como um todo, isto é as penas impostas aos condenados são dotadas de certa peculiaridade, ou seja, são medidas socioeducativas balizadas a cada caso concreto, sendo o regime na qual será cumprida uma forma “medicinal” de reinserção social, portanto, não devem ser misturados presos que estão em um regime mais gravoso (fechado) com aqueles que cumprem a pena em uma situação de menor isolamento (semiaberto e aberto).

O Supremo Tribunal Federal tem analisado casos concretos, por meio do reconhecimento da repercussão geral, no que se refere aos sentenciados, ou seja, no que toca aos danos experimentados pelos presos, no cumprimento da pena de prisão.

O entendimento do Egrégio Tribunal tem se mostrado mais humano, privilegiando os princípios que norteiam a execução penal, sendo que inicialmente a responsabilidade estatal se dava apenas em casos de morte dos detentos. Hodiernamente, o Estado tem sido responsável em face das omissões cometidas em sede da execução penal, tal como superlotação.

Há muito que se aprofundar no que se refere às decisões judiciais, quanto à responsabilização do Estado: mortes dos sentenciados por falta de atendimentos médicos; intoxicações alimentares, em face da péssima qualidade da alimentação ofertada; falta de água; superlotação e, em decorrência, problemas decorrentes da falta de circulação de ar, haja vista que as celas são desprovidas, em sua maioria, de janelas capazes de promover a refrigeração necessária; falta da promoção de estudos e de inserção profissional, ainda mais quando é disponibilizada pelos familiares, mas o próprio Estado, nega; entre inúmeras outras circunstâncias que fogem às raias do presente estudo.

Assim, se faz necessário um reexame sociológico e jurídico dentro da legislação e da própria execução da pena, pois, o sentenciado mantém preservado todos os demais direitos; exceção feita à sua liberdade. Ademais, ele é pessoa, nos termos da lei, ser humano que goza da sua imanente e inalienável dignidade. Não é por outra razão, que as decisões judiciais que responsabilizam o Estado em face de suas omissões, se mostram como forma de minimizar, se é que é possível, a inexistência da ressocialização no âmbito da execução penal.

REFERÊNCIAS

- GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte geral**. 18. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- ESCANE, Fernanda Garcia. **Considerações Sobre a Execução Penal: Responsabilidade do Estado na Ressocialização do Sentenciado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 16. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- MENDES, Gilmar Ferreira *et all*. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, 2007, p. 801-803.

FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 25 Ed. São Paulo, 2012, p.561