



ANÁLISE

Karine Jordana Barros Belém, Acadêmica de Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)

RE 841.526/RS (min. Luiz Fux): Estado do Rio Grande do Sul x V J de Q.

Tema 592: "Responsabilidade civil objetiva do Estado por morte de detento".

1. Apresentação do tema central em discussão

A Constituição Federal vigente adotou, em seu artigo 37, §6º, a teoria do risco administrativo, segundo a qual a responsabilidade civil do Estado e o consequente dever de indenizar possuem como pressupostos o fato do serviço e o nexo de causalidade entre a conduta comissiva ou omissiva do Estado e o dano sofrido. A Constituição de 1988 optou pela responsabilização objetiva do Estado.

Entretanto, faz-se imprescindível a comprovação do nexo de causalidade, que só se configurará quando houver, por parte do Poder Público, o dever legal de agir para evitar o dano, sob pena de se adotar a teoria do risco integral, teoria esta, nas palavras do relator do recurso ora analisado, ministro Luiz Fux, "repudiada pela Constituição Federal".

Há, ainda, a possibilidade de a Administração comprovar eventual causa excludente do nexo causal, o que afasta a responsabilidade objetiva. Trata-se, porém, de ônus da Administração Pública, visto que a teoria adotada baseia-se no risco que a atividade estatal gera para o particular, "desigualdade esta criada pela própria Administração"¹, de acordo com Hely Lopes Meirelles.

2. Resumo da Controvérsia

O Estado do Rio Grande do Sul interpôs recurso extraordinário contra acórdão proferido pelo TJRS que, aplicando a teoria do risco administrativo e entendendo ter havido omissão do Poder Público, responsabilizou o Estado pela morte de um detento num presídio por asfixia mecânica na Penitenciária Estadual

¹ Direito Administrativo Brasileiro. 33ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 87.

de Jacuí. O acórdão recorrido confirmou a sentença de primeiro grau que determinou pagamento de indenização à família da vítima, e o Estado do Rio Grande do Sul recorreu ao Supremo Tribunal Federal, alegando não ter havido nexo de causalidade no caso, pois não teria ficado comprovado se a morte do detento teria ocorrido por homicídio ou suicídio.

Para o Recorrente, não pode ser imposto ao Estado o dever absoluto de guarda da integridade física dos os presos. Passou-se, então, a defender a tese de que o preso teria morrido por suicídio, o que romperia o nexo de causalidade e excluiria a responsabilidade do Estado. Além disso, em caso de responsabilidade por omissão, imprescindível seria a comprovação de culpa ou dolo.

O Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do recurso, entendendo pela existência de nexo de causalidade entre a omissão estatal e a morte do detendo, considerando que o Estado criou o risco administrativo ao descumprir o previsto na Lei de Execuções Penais. Já a União, admitida como *amicus curiae*, se manifestou pelo provimento do recurso, alegando que o fato teria ocorrido por culpa exclusiva da vítima, o que excluiria o nexo de causalidade e afastaria a responsabilidade civil do Estado. Além disso, ressaltou a necessidade de comprovação de culpa, por tratar-se de responsabilização por conduta omissiva.

3. A tese de Repercussão Geral fixada no caso

Na discussão a respeito da redação da tese, os ministros buscaram um texto que fosse sintético e que exprimisse o previsto na Constituição da forma mais abrangente possível. Conforme ressaltou o ministro Marco Aurélio, “quando se julga recurso extraordinário sob o ângulo da repercussão geral, deve evitar controvérsias”. Para o Ministro, eventual controvérsia no texto da tese de repercussão geraria multiplicação de processos acerca do tema.

O Supremo reconheceu a repercussão geral do tema do recurso e fixou a seguinte tese, correspondente ao tema 592 da repercussão geral: “em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento”.

4. A Decisão do Supremo Tribunal Federal

O relator, ministro Luiz Fux, negou provimento ao recurso, reconhecendo que o Estado não cumpriu seu dever de proteção garantido pela Constituição, omitindo-se na atividade de zelar pela integridade física e moral dos detentos. O caso se amolda à jurisprudência do STF que, nos casos de morte de detento em

estabelecimento prisional, responsabiliza o Estado de forma objetiva "em decorrência da sua omissão em cumprir o dever especial de proteção que lhe é imposto pelo artigo 5º, XLIX, da Constituição Federal". Em seu voto, o ministro relator entendeu que, se o Estado possui o dever de custódia sobre os presos, também possui o dever de proteção da integridade física e moral dos mesmos.

Segundo o ministro Luiz Fux, não há previsão expressa na Constituição de qual medida deve ser tomada nos casos de responsabilização do Estado em atos omissivos. Em razão dessa ausência de definição, a jurisprudência do Supremo vem admitindo a aplicação do artigo 37 da Constituição Federal mesmo nos casos de responsabilidade por omissão, sem necessidade de comprovação de culpa ou dolo, e desde que configurado onexo causal entre a conduta omissiva quando o Estado tinha o dever legal de agir e o dano sofrido pelo particular.

O Ministro afirma, em seu voto, que, se a Constituição não delimitou como seria a responsabilização do Estado em cada caso, seja ele comissivo ou omissivo, não cabe ao intérprete da lei fazer tal distinção. A Constituição apenas prevê que o Estado responderá objetivamente pelos danos causados a terceiros, desde que comprovado onexo causal independentemente de demonstração de culpa, sem a delimitação da conduta do Estado.

Na hipótese de responsabilidade por conduta omissiva, existe uma presunção relativa de que o Estado devia e podia agir para evitar o resultado danoso. Tal presunção é considerada, pelo Relator, como uma "causalidade juridicamente estabelecida". Ainda assim, existe a possibilidade de que o poder público comprove eventual impedimento para sua atuação, de forma a excluir onexo causal e afastar a responsabilidade, não bastando a mera omissão e inobservância do previsto na CF, sendo essencial que a omissão tenha ocorrido quando o Poder Público tinha a concreta possibilidade de agir, uma vez que a teoria do risco administrativo adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro permite que o Poder Público demonstre a existência de "causas excludentes do nexo causal".

Ao discorrer sobre os referidos aspectos da responsabilidade civil do Estado, o Relator fez as seguintes conclusões: "1) não se aplica a teoria do risco integral no âmbito da responsabilidade civil do Estado; 2) o Estado responde de forma objetiva pelas suas omissões, desde que presente a obrigação legal específica de agir para impedir a ocorrência do resultado danoso, em sendo possível essa atuação.

O Relator encerrou seu voto concluindo que, embora o Estado do Rio Grande do Sul sustentasse a tese de que a morte do detento ocorreu por suicídio, a sentença de primeiro grau registrou que as provas produzidas no curso do processo não foram capazes de confirmar a causa da morte, sendo tal entendimento confirmado pelo acórdão recorrido. Não restando comprovada a tese de defesa do

Estado, não houve a possibilidade de exclusão do nexo de causalidade entre a omissão quanto ao dever de proteção do detento e a morte ocorrida.

Por fim, configurada a responsabilidade objetiva e aplicando a tese de repercussão geral, o Relator negou provimento ao recurso, mantendo a responsabilidade do Estado e o seu dever de indenizar a família da vítima. Todos os outros ministros votaram nos termos do voto do Relator e, o Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao recurso do Estado do Rio Grande do Sul.

5. Análise

O ministro Luiz Fux ressaltou que "o Estado Democrático de Direito, onde todos são iguais perante a lei, não pode admitir que alguns indivíduos sejam privados dos seus direitos fundamentais, mesmo que tenham eles atentado contra os bens jurídicos mais relevantes para a sociedade, que o Direito Penal busca tutelar". Embora esteja no exercício da pretensão punitiva, o Estado não pode esquecer de valores básicos inerentes ao ser humano, valores estes assegurados pela ordem jurídica na norma de maior hierarquia no ordenamento jurídico.

Um ponto importante do presente caso é a aplicação da Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal, que veda o reexame de fatos e provas em sede de recurso extraordinário. O referido enunciado foi demasiadamente importante para a conclusão adotada pelos ministros, visto que não foi possível deduzir de forma precisa qual foi a real causa da morte do detento, e que o Estado não foi capaz de arcar com o ônus probatório na tentativa de afastar o nexo de causalidade.

Conforme a ministra Cármen Lúcia expressou em seu voto, se a tese do Estado do Rio Grande do Sul fosse verdadeira, "deveria ter-se lastreado em provas suficientes, o que não ocorreu". A Ministra também utilizou como argumento o fato de que o suicídio, por si só, não é capaz de afastar a responsabilidade do Estado, visto que o art. 5º, XLIX da Constituição não só garante a proteção à integridade física dos presos, como também a proteção à sua integridade moral, devendo, o Estado, "zelar pela higidez psíquica dos presos".

Veio à tona, nos debates, considerações a respeito do caos que toma conta do nosso sistema prisional atual, e de como a nossa população carcerária é uma das maiores do mundo. O ministro Luiz Fux lembrou a forma degradante pela qual os presos eram tratados nos tempos da ditadura militar, destacando o caso do jornalista Vladimir Herzog, e como a Constituição procurou assegurar aos presos diversos direitos, entre eles os de não serem submetidos a torturas ou tratamentos desumanos, a proibição de penas de morte, penas cruéis e perpétuas.

Tais direitos fundamentais só podem ser efetivados na vida se o Estado cumprir o dever de proteção imposto pela Constituição, não só através da criação de políticas públicas, mas também na fiscalização das políticas já existentes.

Existe uma regra hermenêutica segundo a qual "a lei não contém palavras inúteis". Refletindo sobre o caso em análise à luz desta premissa, chega-se à conclusão de que o constituinte não incluiu os referidos direitos no texto constitucional com status de direito fundamental se fossem direitos insignificantes. Além disso, o Poder Público possui um dever ainda maior de cumprimento estrito da lei em razão do princípio da legalidade, que se traduz na seguinte frase de Hely Lopes Meirelles: "Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza".²

Em suma, o Estado não pode se eximir do dever de proteção e vigilância para com os presos, tendo em vista o respaldo constitucional e o status de direito fundamental que a Constituição garante à proteção da integridade física e moral dos detentos, sob pena de esvaziamento das garantias constitucionais já mencionadas. As falhas e complexidades do sistema prisional brasileiro já são de conhecimento de todos. Entretanto, o Estado não pode fechar os olhos para a violência degradante sofrida pelos detentos dentro dos estabelecimentos prisionais e se utilizar dessas mazelas como justificativa para afastar sua responsabilidade civil perante os administrados.

² *Op. cit.*, p. 651.