

# DIREITOS HUMANOS DAS VÍTIMAS DE CRIMES HEDIONDOS: indenização como meio de reparação material à vítima

Wania Lemos Mistris<sup>1</sup>

Hélio W. Cimini Martins Faria<sup>2</sup>

## RESUMO

Os direitos das vítimas de criminalidade têm sido reconhecidos no plano internacional, o que lhes deu a possibilidade de ascensão de uma nova posição na resolução do conflito penal. Que seja no âmbito das Nações Unidas, onde é destacada a Resolução n. 40/34 de 1985, da Organização das Nações Unidas, que trouxe consigo a Declaração de Princípios Básicos de Justiça, relativos às Vítimas da Criminalidade e Abuso de Poder, ou ainda, no contexto europeu, onde as iniciativas do Conselho da Europa são destacadas e mais recentemente, as iniciativas da União Europeia, onde as vítimas da criminalidade têm visto suas posições e seus direitos redefinidos, reconhecendo sua condição de pessoa humana dotada de dignidade. A responsabilidade do Estado pelos danos causados às vítimas de crimes podem ser verificados nas hipóteses em que, a anormalidade do serviço público de prestação de segurança aos administrados simultaneamente à conduta do agente infrator, incidem como causa do fato lesivo. A segurança é direito dos indivíduos, pelo qual lhes deve ser assegurado proteção e amparo, de forma que lhes permita desfrutar de seus demais direitos. Quando estendido ao âmbito jurídico, esta segurança pressupõe a garantia de estado antidelituoso, de convivência social e pacífica, preservando e mantendo a ordem pública e a integridade dos cidadãos e seus patrimônios. Consoante ao artigo 144 da Constituição Federal, a segurança pública é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. É dever do Estado assegurar efetivamente este direito, atuando com diligência no cumprimento do dever que lhe compete em relação aos membros da coletividade, evitando situações de risco que comprometam a garantia e a proteção de bens e valores amparados pelo ordenamento jurídico. O crime traz para a vítima, danos de ordem física, material, moral, social e psíquica. O Estado deve responder patrimonialmente por esses danos, conjuntamente com o infrator quando, na situação, verificar-se que, sendo possível a intervenção estatal, esta não ocorreu, ocorreu tardiamente ou de forma ineficiente. Uma relação obrigacional entre o Poder Público e o administrado lesado é estabelecida, em razão da irregularidade do serviço que, como atividade própria da Administração Pública, deve ser executada de forma equitativa, contínua, evolutiva e eficaz. Por determinação do artigo 37, §6º da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade do Estado é objetiva, e se configura com a formação do vínculo etiológico entre o comportamento da Administração Pública e o dano a que o particular foi sujeito, fundamentado na 'igualdade de todos' diante dos encargos públicos. Fica o Estado desobrigado de responder, quebrando-se o vínculo causal, quando for comprovado que a causa do fato foi o comportamento da vítima, ou que esta criou condições para que este ocorresse, ou ainda, quando demonstrado que, na situação, não era possível aos órgãos estatais agir de maneira a garantir a segurança do sujeito lesado.

**Palavras-chaves:** Direito. Vítima. Responsabilidade. Estado. Criminalidade. Danos. Reparação.

## 1 INTRODUÇÃO

Entre as questões mais importantes e atuais no cenário do direito

---

<sup>1</sup> Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Ipatinga.

<sup>2</sup> Mestrado em GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO pela Universidade Vale do Rio Doce, Brasil (2016). Professor da Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce, Brasil.

internacional e nacional, encontra-se inegavelmente, a discussão acerca da posição ocupada atualmente pelas vítimas de criminalidade no âmbito da persecução penal.

Algumas opiniões no sentido de que, desde a segunda metade do século XX, a vítima tem voltado a entrever o resgate de sua importância no cenário do conflito penal, voltando a ocupar um papel de protagonismo que lhe pertenceu no passado.

O estudo da evolução da figura da vítima revela que esta viveu um período de protagonismo máximo nas sociedades primitivas, que foi denominado como “época de ouro da vítima”, período este em que pertencia a ela, vítima, seu grupo ou clã, o direito de responder da forma que entendesse adequada à prática de uma conduta que lhe desagradasse, estando limitada apenas por suas forças para lutar.

Predominava-se então a possibilidade do exercício da vingança ilimitada, onde não se tinha o ônus de comprovar a culpa ou a responsabilidade do autor pelo ato que lhe era atribuído. Também não precisava-se aguardar nenhum prazo, podendo agir imediatamente para exercer a vingança, tendo a possibilidade de matar, banir ou escravizar o autor.

O surgimento de um poder central, da formação de milícias, a transição para estruturas sociais mais elaboradas, o surgimento da agricultura, foram fatores que em conjunto contribuíram para uma transformação social que, entre outras mudanças, impossibilitou a vingança privada, que foi substituída pela composição, pela pena de multa, pela retaliação condicionada a parâmetros preestabelecidos, tais como a lei do talião.

Mas é o surgimento do direito penal moderno que efetivamente se torna responsável pelo apagamento da vítima. A agressão do autor contra a vítima passou a não ser mais encarada apenas como uma ofensa dirigida a uma vítima ou grupo em particular. A agressão praticada pelo autor atinge a autoridade e a legitimidade do poder, um bem jurídico protegido pela lei. Portanto a resposta à ofensa pertence a quem tem o poder de impor a lei: ao Estado. Assim se iniciou o ocaso da vítima.

O crime e os altos índices de criminalidade têm-se constituído em um dos problemas sociais mais preocupantes dos nossos dias, requerendo a atenção das autoridades públicas e das disciplinas científicas, na busca de soluções que levem ao seu controle e minimizem os seus efeitos. O Estado, nesse processo, não pode ser isentado de sua responsabilidade.

A Responsabilidade do Estado pelos danos às vítimas de crimes consiste na imputação ao ente estatal da obrigação de responder pelos danos causados aos

cidadãos, em consequência de suas atividades. Constitui-se em instituto restaurador do Direito, destinado a recompor o equilíbrio rompido com a ocorrência de prejuízos anormais e especiais, fundamentado pelos postulados de equidade e justiça social.

Constitui a segurança, um direito dos indivíduos, pelo qual lhes é assegurado proteção e amparo, permitindo-lhes desfrutar de seus demais direitos. Estendida ao âmbito público, pressupõe a garantia de um estado antidelituoso e de convivência social pacífica, com a preservação e a manutenção da ordem pública e a incolumidade das pessoas e dos seus patrimônios.

Esta modalidade de responsabilidade não tem recebido o devido acolhimento jurídico, nem despertado muito a atenção da doutrina brasileira e é, em geral, rejeitada pelos tribunais, que continuam arraigados a concepções que não se adéquam à condição de Estado de Direito vigente na atualidade. Dada a sua importância no contexto social, é necessário que se faça o tratamento de tal ponto com bases jurídicas mais adequadas, onde possam aliar-se garantias mais definidas da vítima de crime como sujeito de direitos e do reconhecimento do ente público estatal como sujeito responsável, que cria o direito e a ele se submete.

## **2 O ESTADO E A SEGURANÇA PÚBLICA**

### **2.1 Noções sobre o Estado**

O desenvolvimento do tema proposto requer a análise de alguns aspectos do ente público *Estado*, visto ser ele o sujeito principal da relação jurídica na discussão aqui realizada, que se pretende estabelecer quando há a ocorrência da infração penal.

Sem a pretensão de exaurir a matéria, é necessário que se faça esta abordagem, analisando a origem do Estado, conceito, e funções, para se chegar à questão da atividade administrativa estatal e, em especial, da segurança pública, estabelecendo assim as bases para o desenvolvimento da temática que se pretende defender.

### **2.2 Origem do Estado**

O Estado, tal qual se apresenta atualmente, ente dotado de personalidade

jurídica, com elementos definidos na sua constituição e caracterizado como prestador de serviços, voltado para a manutenção dos direitos individuais e do desenvolvimento do interesse comum, constitui estágio atual da organização político-jurídica da sociedade, através de um processo de evolução que se desenvolve desde a origem da humanidade.

A própria denominação *Estado*, com o sentido que lhe é atribuído em nossos dias, é relativamente nova. Alguns autores, atribuem a origem da palavra *Estado* à expressão latina *status*, com o seu significado de *estar firme*. Embora tal expressão tenha por base a ideia de *situação* ou *condição*, já podemos visualizar aqui, a origem do termo, já que os romanos utilizavam-se da expressão *status reipublicae* para significar a coisa pública, os negócios do Estado e, em razão do desuso da segunda expressão pelos medievais, o termo *status* passou a designar unicamente o Estado (SCAFF, 1990, p. 1).

Partindo-se da alegação de que a expressão *Estado* deriva do latim *status*, pode ser enfatizado que sua aplicação, com acepção de situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, ocorreu pela primeira vez na obra *O Príncipe*, de Maquiavel, datada de 1513. Foi, portanto, a partir do século XVI que se deu o surgimento da expressão *Estado*, mostrando uma sociedade política, dotada de certas características bem definidas.

Contudo, alguns autores consideram que a sociedade hoje denominada Estado é, em síntese, como as que existiram anteriormente a esse marco temporal, ainda que com nomes diversos, atribuindo esta designação a todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram regras de convivência para os seus membros. (DALLARI, 1985, p. 45)

Em relação à origem do Estado, é necessário que se faça o seu estudo, a análise de duas questões: a época do seu aparecimento e os motivos determinantes do seu surgimento. (DALLARI, 1985, p. 45)

Relativamente à questão inicial sobre a época do surgimento do Estado, embora sejam muitas as teorias explicativas existentes, é possível sintetizá-las em três posições fundamentais.

A primeira delas considera que o Estado sempre existiu, assim como a sociedade, surgindo ambos concomitantemente, de tal forma que seria inconcebível a existência de uma sociedade sem Estado, sentido entendido como “o princípio organizador e unificador de toda a organização da humanidade” por Eduard Meyer

e Wilhelm Koppers. (DALLARI, 1985, p. 46).

A segunda corrente, bem-aceita entre os especialistas na matéria, entende o Estado como fruto da sociedade, surgindo em diferentes épocas e em diferentes lugares, de acordo com as condições concretas de cada um. Por razões diversas, mas principalmente em função de conflitos de interesses dentro do grupo social, o chefe primitivo, que dispunha de prestígio e desempenhava um papel de liderança, transformou-se em chefe político, em caráter permanente e com autoridade para manter a ordem interna e fixar diretrizes. Desse modo, o Estado seria, resultante da evolução natural da sociedade, constituído para atender às necessidades ou às conveniências dos grupos sociais, marcado por traços como a necessidade de domínio ou poder, próprio da personalidade humana (ENGELS, 1991, p.119-20), ou subordinado a causas econômicas e culturais. (CARVALHO JUNIOR, 1988, p. 38).

A terceira corrente só reconhece a existência do Estado quando este passa a apresentar determinadas características, as quais despontam na transição do Feudalismo e do Absolutismo para o denominado Estado Moderno. Karl Schmidt, partidário desta tese, considera a soberania como traço distintivo, que marca a origem estatal, o que teria ocorrido no século XVII e, Balladore Pallieri, advogando o mesmo entendimento, aponta com precisão o ano de 1648, como marco para o surgimento do Estado, ano em que foram assinados os tratados territoriais de Munster e Onsbruck, denominados *Paz de Westfália*. (DALLARI, 1985, p. 46-47).

Quanto aos motivos determinantes do surgimento do Estado, deve-se considerar, em razão das divergências doutrinárias, a sua formação originária e derivada. A primeira, refere-se ao aparecimento inicial do Estado como forma de organização social, entendendo o Estado a partir de agrupamentos humanos originários, de formação natural ou contratual, pela vontade dos homens. O Estado teria surgido da evolução da família (origem familiar ou patriarcal), ou da sujeição do grupo social mais fraco ao mais forte, numa relação de dominação, ou, ainda, por motivos econômicos, para um melhor aproveitamento dos recursos do grupo, ou, finalmente, como consequência do desenvolvimento interno da sociedade que, pelo grau de complexidade alcançado, passaram a ter necessidade absoluta do Estado.

Pela forma derivada, os Estados novos teriam se formado a partir de outros preexistentes, pelo fracionamento, com o desmembramento de um Estado já existente, ou pela união, ocorrendo a integração de um Estado a outro. (DALLARI, 1985, p. 50).

## 2.3 Justificação do Estado

A análise dos motivos que determinam ou das causas que justificam a origem do Estado são relevantes para o tema desse trabalho. Tendo em vista que o elemento *segurança*, a ser focado como um dos aspectos que fundamentam a tese a ser defendida, aparece sempre, explícita ou implicitamente, nas teorias formuladas pelos especialistas na matéria.

A doutrina da justificação do Estado é exposta, com grande discernimento, por Jellinek, em sua obra *Teoria Geral do Estado*, destacando que o problema da justificação do Estado não consiste em esclarecer sua origem histórica, mas em questionar os motivos racionais em favor da sua existência. (JELLINEK, 1954, p. 137).

Neste sentido, várias teorias buscam definir a origem do Estado, pode ser afirmado que as concepções teológica religiosas da sua origem, atribuindo a ele um poder advindo de Deus, não apresentam nenhum valor de caráter político.

A despeito dessas teorias terem significativa importância para a evolução do Estado, enfatizando a relevância dos interesses coletivos em detrimento do interesse do capital, o Estado se justifica, sendo necessário para a realização de determinados fins.

Neste sentido, afirma Jellinek que o “Estado, nas formas concretas de sua existência histórica não será justificado senão pelas finalidades cumpridas”, reclamando a doutrina da justificação do Estado, o complemento da doutrina dos fins do Estado.

Como entidade criada pelo homem para dirigir a vida da coletividade, o Estado tem seu germen na ideia de restrição disciplinadora do comportamento humano em benefício do interesse geral. Uma restrição à liberdade integral que o homem possuía na sua origem, em favor de um comando coordenador para a coletividade, como forma de obter uma coexistência pacífica em comunidade, como meio de se obter melhores condições de sobrevivência, como garantia de proteção e segurança dos seus administrados.

Justifica-se a existência do Estado para a satisfação da necessidade de segurança que os indivíduos têm, condição superior para que eles possam desenvolver-se integralmente, propiciando, em consequência, o progresso da sociedade.

## 2.4 Conceito de Estado

A heterogeneidade do Estado, resultado de realidades de natureza distintas e diversas, apresenta ele grande dificuldade na sua conceituação. Como fenômeno complexo, pode ser considerado sob diferentes pontos de vista.

Nesta grande variedade de conceitos, observa-se a existência de duas orientações fundamentais: na 1ª, ênfase recai sobre a noção de força e na 2ª, sobre sua natureza jurídica, tomando-se como ponto de partida a noção de ordem. Na primeira, cujos conceitos são considerados políticos, o Estado é visto, essencialmente, como força que se põe a si própria e que, por suas próprias virtudes, busca a disciplina jurídica. Duguit adota esta orientação conceituando Estado como uma força material irresistível, limitada e regulada atualmente pelo direito.

Para a segunda, salienta-se a noção jurídica de Estado por orientação surgida na Alemanha, no século XIX, o Estado é conceituado como pessoa jurídica, estando o seu funcionamento subordinado às regras jurídicas. Neste sentido, os conceitos de Hans Kelsen (1992, p. 191), que considera o Estado como ordem coativa normativa da conduta humana, e de Jellinek (1954, p. 135), de que “o Estado é uma corporação formada por um povo, dotada de um poder de mando originário e assentada em um determinado território.

Sob o primeiro aspecto, o Estado é enfocado como agrupamento humano que se organiza sobre determinado território, destacando os elementos população e território.

Em relação ao segundo, a ênfase recai sobre a organização normativa do Estado ou mesmo sobre a força ou poder que impõe a obrigatoriedade desse direito, destacando os “pré-requisitos ou as condições que tornam possível o funcionamento de uma ordem juridicamente soberana na qual residirá a essência derradeira do Estado. (BASTOS, 1995, p. 6-7).

Considerando a origem do Estado, a evolução por que passou e os elementos que o integram, Celso Ribeiro Bastos (1995, p. 10) conclui que: “o Estado é a organização política sob a qual vive o homem moderno”. Ela caracteriza-se por ser a resultante de um povo vivendo sobre um território delimitado e governado por leis que se fundam num poder não sobrepujado por nenhum outro externamente e supremo internamente.

Qualquer que seja o conceito adotado, há que se considerar que as concepções que identificam o Estado com apenas um de seus elementos não se coadunam com a realidade. Na sua definição, devem ser considerados todos os seus componentes, assim como seus diferentes aspectos.

A ênfase recai geralmente no elemento *poder*, como pode-se observar nos conceitos apresentados. Embora o poder constitua o centro de gravidade do Estado, este não é, exclusivamente, poder. Deve-se considerar, ainda, que este poder não se identifica com a simples força material, podendo-se dizer que é a força qualificada pelo Direito. Ele se legitima na medida em que se conforma ao Direito. Deve ele ser exercido segundo o Direito, para a realização de um ideal de justiça.

## 2.5 Elementos do Estado

Constituído de forma originária, partindo de agrupamentos humanos ainda não integrados a outras sociedades, ou de forma derivada, a partir de outros Estados preexistentes, quer pelo fracionamento, quer pela união, o Estado evoluiu, desde o Estado Antigo, fundamentalmente teocrático, até atingir o estágio atual de Estado Moderno, uma sociedade política e juridicamente organizada, com unidade territorial, dotada de poder soberano e formado por pessoas que se integram em função de um fim comum a ser atingido.

Em contraposição aos demais tipos de Estados, como o Antigo e o Medieval, o Estado Moderno caracteriza-se fundamentalmente pelos conceitos de soberania, povo e território, elementos estes entendidos como essenciais ao Estado.

Dentre os elementos tidos por essenciais, povo e território são os elementos materiais porque ocupam lugar no espaço: ser humano e base física.

O terceiro elemento, a soberania, é formal, porque depende das formas ou leis do pensamento. Característica fundamental do Estado, base da ideia de Estado Moderno, a soberania tem conteúdo polêmico, tendo o seu conceito firmado-se no século XVI.

Na atualidade, distanciando-se da sua origem histórica, é entendida como um poder limitado pela ordem jurídica, um poder que está disciplinado juridicamente quanto a sua aquisição, exercício e perda, que sujeita-se a restrição no uso arbitrário da força.

Em sua concepção jurídica, soberania é o poder de decidir em última

instância sobre a atributividade das normas, ou seja, sobre a eficácia do Direito. (DALLARI, 1985, p. 70).

Numa formulação mais abrangente, integrando os conceitos social, jurídico e político do poder, Miguel Reale (1960, p. 127) conceitua soberania como “o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência.

No Estado Moderno, verifica-se que a evolução da ordem jurídica levou a uma restrição, cada vez mais acentuada, da margem de atuação livre e incondicionada do poder estatal. Há, nos Estados, limitações constitucionais ao exercício do poder e os Estados Constitucionais só podem atuar nos limites das competências que lhes são conferidas pela Lei Maior.

A soberania, afirma Celso Ribeiro Bastos (1995, p. 27), é constituída na atualidade como qualidade ou atributo da ordem jurídica estatal e, neste sentido, mantém-se soberana, “porque embora exercida com limitações não foi igualada por nenhuma ordem de direito interno, nem superada por nenhuma outra externa.

## **2.6 Finalidade do Estado**

Cada Estado tem a sua finalidade, qualificada pela busca do bem comum, definido em função das peculiaridades de seu povo, situado em seu território, fato que determina uma concepção de bem comum para cada Estado, em função das particularidades de cada povo (DALLARI, 1985, p. 90-95).

Embora a concepção de bem comum, reportando-se às finalidades próprias da vida social de cada povo, implique na existência de conceitos variáveis no tempo e no espaço, conforme adverte Georges Burdeau, não há impedimento para a formulação de um conceito universal, abordando elementos permanentes e estáveis, de ordem formal, que figuram ao lado de elementos materiais, interpretações dos primeiros e que têm caráter contingente e variável.

Os elementos formais do Estado são a ordem e a justiça. A ordem, decorrente da necessidade social de estabelecer medidas e limites ao comportamento dos indivíduos, e a justiça, consistente na atribuição a cada um do que é seu, têm conteúdo e interpretação variáveis no tempo e no espaço, segundo as circunstâncias, em relação a cada povo e de acordo com a cosmovisão dominante. (BOURDEAU, 1949. v.1, p. 59 *apud* VIDAL NETO, 1978, p. 81).

Fundamentalmente, as atividades do Estado, para a consecução das finalidades que devem ser alcançadas, podem ser separadas em jurídica e social. A atividade jurídica, essencial ao Estado e indeclinável, é dirigida à tutela do Direito e abrange a declaração do Direito, a distribuição de justiça, a manutenção da ordem interna e a defesa contra agressões externas. A atividade social compreende os demais campos de atuação do Estado, visando assegurar aos cidadãos bem-estar, cultura e progresso. Incide especialmente na ordem econômica, na educação e na saúde pública.

Sua extensão dependerá das finalidades que forem conferidas ao Estado. O bem comum ou o bem público, como preferem alguns autores em razão da amplitude da primeira expressão, a par das diferentes interpretações que pode sofrer, apresenta algumas ideias fundamentais, tais como direito, ordem, segurança, justiça, liberdade individual e dignidade humana. Essas ideias ou elementos, ou integram a concepção de bem comum, ou estão imediata e solidariamente ligadas a esse conceito.

A finalidade do Estado e também do Direito consiste em assegurar que pela justiça, pela ordem e pela segurança, sejam criadas as condições que permitam aos membros da sociedade alcançar o seu bem, o bem de todos, o bem público ou comum.

Sem se confundir com o bem de cada indivíduo isolado, ou com a soma ou o resultado dos bens individuais, pois cada um pode ter interesses ilimitados e conflitantes em relação aos outros, ou ainda, com o bem de uma entidade abstrata, o bem comum deve ser entendido como o bem de todos e o bem de cada um. Tem por sujeito o público, o povo inteiro, conjunto de indivíduos reunidos no Estado, sem a exclusão de ninguém, ou a particularização de quem quer que seja. Constitui meio para que os indivíduos possam realizar o seu fim, conjunto de condições materiais e morais que possibilitam o seu integral desenvolvimento.

Dessas condições, entendidas como elementos formais do bem comum, faz parte a segurança dos indivíduos e da própria sociedade, objeto de interesse maior para o desenvolvimento do tema proposto. Constitui-se em elemento permanente dos fins do Estado, definidor da noção de bem comum, figurando ao lado da ordem e da liberdade como *valor meio fundamental*, em linguagem utilizada por Miguel Reale (1953, v.1, p. 254), estando subordinado à Justiça que, com o sentido de ordem social justa e como *valor fim do Direito*, vale para que todos os valores

possam ter validade.

## 2.7 Funções do Estado

Visando a promoção do bem comum ou do bem público, o Estado tem funções, exercendo atividades sobre um conjunto de assuntos, serviços ou objetos, de forma ampla ou restrita, mantendo a ordem interna, assegurando a defesa contra perigos externos, realizando vários serviços para o bem-estar e o progresso da coletividade.

Segundo Cretella Júnior (1987, p. 81), deve-se entender por funções as diferentes atividades que o organismo estatal exerce para atingir os fins a que se propõe o Estado.

Tradicionalmente, as funções do Estado têm sido tripartidas em executiva, legislativa e judiciária. Essas funções, ao longo do processo de evolução e organização do ente público estatal, sujeitou-se às variações de concepções, às ampliações e restrições, centralizadas na pessoa única do governante ou distribuídas por diferentes órgãos da composição estatal.

A teoria das funções do Estado, mais comumente tratada como teoria da separação de poderes ou da divisão de poderes, foi concebida para assegurar a liberdade dos indivíduos, como meio eficaz e necessário para se evitar a formação de governos absolutos. Seu acolhimento e consagração deu-se numa época em que se buscavam instrumentos para o enfraquecimento do Estado, restringindo a sua interferência na vida social apenas como vigilante e conservador das situações estabelecidas pelos indivíduos (DALLARI, 1985, P. 189). À concepção inicial, com o passar dos tempos, foi acrescentada, a ideia de aumento da eficiência do Estado, pela distribuição de suas atribuições entre órgãos especializados, como uma conquista de técnica de governo.

Segundo Pinto Ferreira (1995, p. 733), o princípio da separação de poderes pode ser definido como “o sistema que consiste em confiar cada tarefa governamental a um órgão diferente”, órgãos que são o legislativo, o executivo e o judiciário, possuindo cada um deles uma especialização funcional e uma relativa independência orgânica.

A teoria da separação de poderes tem sua origem remota em Aristóteles que identificou a existência de três funções principais em todo o Estado, referindo-se a

uma função consultiva que se pronunciava acerca da guerra e da paz e acerca das leis, uma função judiciária e um magistrado incumbido dos assuntos restantes da administração.

Construída gradativamente, de acordo com o desenvolvimento do Estado em função dos grandes conflitos político-sociais, foi, contudo, com Montesquieu que, no Século XVIII, a teoria da tripartição dos poderes ganhou contornos definidos, projetando-se como dogma constitucional e incorporando-se ao Estado Constitucionalista Moderno. Com ele, além da tese da necessidade da distinção de poderes estatais, já prevista por outros filósofos, definiu-se a atribuição de funções e finalidades específicas a cada um dos ramos do grande sistema do organismo estatal.

O jurista e filósofo francês, em sua obra *O Espírito das Leis*, prevê a divisão do exercício do poder ou funções do Estado e a correspondência entre a divisão funcional e a divisão orgânica da atividade estatal. Retomando as constatações aristotélicas, afirma a existência de três funções fundamentais em todo Estado: a legislativa, a executiva e a judiciária, funções intrinsecamente diversas e inconfundíveis, mesmo quando confiadas a um só órgão. Inovou, contudo, ao agregar à concepção anterior, o postulado da necessidade da correspondência entre cada uma dessas funções e um órgão próprio que, de forma autônoma e independente, levá-la-ia a efeito. Assim, a cada uma das funções passou a corresponder um Poder distinto: à função legislativa, o Poder Legislativo, à função judiciária, o Poder Judiciário e à função executiva, o Poder Executivo.

A essência da doutrina da separação de poderes de Montesquieu consiste no estabelecimento de um mecanismo de equilíbrio e recíproco controle a presidir o relacionamento entre aqueles três órgãos supremos do Estado, operando uma limitação ao poder estatal, em benefício da liberdade dos cidadãos contra o arbítrio governamental. Cada órgão desempenharia função distinta, de forma harmônica e, ao mesmo tempo, a atividade de cada qual atuaria como contenção da atividade de outro órgão do Poder, sem paralisarem-se uns aos outros. Criou-se, assim, um sistema de freios e contrapesos, possibilitando o equilíbrio entre esses órgãos, pretendendo abolir, com isso, o arbítrio e a prepotência.

A teoria desenvolvida por Montesquieu foi adotada pela Revolução Francesa e proclamada enfaticamente na Declaração Francesa dos Direitos do Homem. Sofreu, contudo, alteração com a proposta de uma divisão absoluta de funções, sem

controle recíproco, o que na prática constitucional revelou-se inviável, já que dentro do Estado não se admite haver três órgãos que se ignoram reciprocamente e absolutamente bastante a si mesmos. Sua primeira objetivação positiva deu-se na Constituição Americana, de 17 de setembro de 1787, a primeira carta política nacional a admiti-la, universalizando-se para o constitucionalismo moderno.

A evolução da teoria da separação dos poderes deu-se no sentido da afirmação da ideia de que nenhum dos Poderes é em si mesmo soberano, havendo sempre a possibilidade de controle recíproco, exercido entre si pelos poderes e de controle realizado por órgãos da sociedade, e ainda, da gradativa perda da pureza de cada uma das funções do Estado, de tal forma que cada Poder exerce a função que lhe é peculiar, sem o caráter absoluto de exclusividade, desempenhando também funções que lhe são atípicas, próprias de outros poderes, para melhor se desincumbir de sua missão, de forma excepcional ou em caráter subsidiário.

Embora seja clássica a expressão *separação de poderes*, tratada por alguns autores como *divisão de poderes*, deve-se observar que o Poder do Estado é uno e indivisível. A existência de vários órgãos encarregados das atividades estatais, exercendo o poder soberano do Estado, não quebra essa unidade, não permitindo um afastamento da vontade política central, informadora de toda organização estatal.

O grande mérito da teoria das funções do Estado, ou da teoria da separação dos poderes consistiu na captação de três momentos sempre presentes no funcionamento de qualquer ordem jurídica: da feitura das leis, da sua concretização e da recomposição da ordem jurídica lesada. Qualquer que seja o grau de complexidade da atividade a ser desempenhada pelo Estado Moderno, é possível distinguir-se essas três modalidades ou espécies de funções.

Os Poderes ou órgãos aos quais correspondem têm, na maioria dos Estados, uma estruturação e regulamentação constitucional e compõem, em seu conjunto, o Poder estatal, uno na sua essência e natureza conceitual. A divisão dos mesmos, concebida para assegurar a liberdade dos indivíduos, figura ao lado da submissão ao império da lei e da garantia aos direitos individuais, como postulado fundamental do Estado de Direito.

## **2.8 Função Administrativa Estatal**

Na estrutura funcional do Estado, o Poder Executivo é o órgão encarregado precipuamente da função executiva ou administrativa.

Em razão da amplitude de seu significado, não é raro ver nela incluída a função administrativa propriamente dita, além da função de governo, referindo-se os autores à administração em sentido próprio ou estrito e em sentido amplo, como sinônimo de função executiva.

A administração pública, vista em seu sentido próprio, objeto de estudo do Direito Administrativo, é conceituada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1998, p. 821), como “o conjunto de atividades preponderantemente executórias, praticadas por pessoas jurídicas de direito público ou por suas delegatárias, gerindo recursos total ou parcialmente públicos, na prossecução dos interesses legalmente cometidos ao Estado.

A Administração organiza-se, normalmente por lei, e excepcionalmente por decretos e normas inferiores. Formada por um complexo de órgãos personalizados, conduzidos por um corpo de agentes, desempenha um grande número de atividades que são complementares entre si, sujeitas a contínua orientação e coordenação.

Estas atividades têm adquirido uma extensão cada vez maior, principalmente a partir da aparição do Estado Social, de tal forma que hoje, poucos fenômenos da sociedade estão a margem de sua intervenção.

Serviço público é toda atividade desenvolvida pela Administração Pública, sob regime, predominantemente, público, sujeita a normas e controles estatais, visando à satisfação das necessidades coletivas, incluindo não só as necessidades essenciais, mas também aquelas secundárias da comunidade, quando assim consideradas por lei e nas condições impostas por ela. É atividade de prestação, realizada diretamente ou mediante terceiros, pela Administração à comunidade, reconhecendo sua essencialidade ou necessidade para a subsistência do grupo social e do próprio Estado, ou, ainda, sua conveniência para os membros da coletividade.

Marcelo Caetano (1983, p. 103), considerando serviço público como espécie de serviço administrativo, categoria ampla, define-o como sendo aquele “cujo objeto consiste em facultar a quantos deles careçam os meios idôneos para a satisfação de uma necessidade coletiva individualmente sentida”. Explica, o administrativista português, que a necessidade sentida, individualmente, tem caráter coletivo quando cada um a sente por ser membro da coletividade. Não basta, pois que seja geral, é

preciso que seja uma consequência da vida coletiva, como os transportes ou as comunicações rápidas e coletivas.

A qualificação de uma atividade como serviço público decorre da concepção política dominante, da concepção sobre o Estado e seu papel, escolha política que pode estar fixada na Constituição, na lei ou na tradição. No Brasil, a Constituição Federal elenca como serviço público, em seu artigo 21.

Esta indicação merece destaque pela referência à polícia e à segurança, objetos de interesse no tratamento do tema proposto. Ambas as atividades podem constituir-se em espécies de serviços públicos, apresentando natureza prestacional, quando voltadas ao atendimento da necessidade de proteção dos membros da coletividade, em situações como a de ameaça ou violência, próprias das infrações penais, que colocam em risco a ordem pública e a subsistência da própria sociedade. Na tipologia usual, contudo, a atividade de polícia apresenta-se, também, como modalidade autônoma de atividade administrativa, distinguindo-se, assim, do serviço público, caracterizada pelo uso de prescrições restritivas. É a atividade encarregada da manutenção da ordem pública em sentido amplo, mediante a limitação das atividades privadas. Compreende toda atividade de execução das chamadas limitações administrativas, que são restrições impostas por lei ao exercício de direitos individuais em benefício do interesse coletivo. (DI PIETRO, 1992, p. 52). A Administração, agindo como titular do poder de polícia, limita e condiciona o exercício das liberdades e da propriedade visando assegurar a convivência social pacífica e harmoniosa.

A Administração Pública para a realização das atividades que lhe são próprias, seja de fomento, de prestação de serviço público ou de polícia, possui poderes, conferidos pelo ordenamento e exercidos condicionados a um fim, que é o interesse público. Manifesta-se por meio de atos administrativos, que produzem efeitos jurídicos, especialmente no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações, com observância da legalidade. Seus agentes têm prerrogativas, deveres, ônus e sujeições, submetendo-se aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ao gerir bens, interesses e serviços devem atuar de conformidade com a lei e a moralidade, visando sempre o bem comum, o interesse público. A atividade realizada deve ser impessoal, dirigida a todos os administrados, e contínua, sem paralisações ou interrupções. No exercício das suas atribuições, atua o agente público como se

fosse o próprio Estado, originando a responsabilidade estatal do seu comportamento lesivo aos administrados, seja ele comissivo ou omissivo, material ou jurídico.

## **2.9 Segurança Pública**

### *2.9.1 Considerações gerais*

Para que se possa falar da responsabilidade estatal diante das vítimas de crimes, necessário se faz a análise da segurança pública, no que concerne ao seu caráter de atividade estatal, integrante de função própria do Estado, voltada para a concretização de seu fim, propiciando condições aos administrados de uma coexistência pacífica em comunidade, protegidos de ameaças ou restrições arbitrárias à sua vida, à sua liberdade, ao seu patrimônio e a outros direitos essenciais. Em razão de sua fragilidade e limitação e, da necessidade de proteção da sua pessoa, de seu grupo e de seus bens, o homem abriu mão da liberdade que tinha, passando a viver coletivamente, sujeitando-se às condições para que houvesse harmonia e paz na comunidade.

A segurança dos cidadãos, aliada ao progresso, ou, ainda, à ordem pública e à justiça, foram apontados no estudo feito como elementos essenciais do bem comum ou bem público, fim maior do Estado, justificador e orientador de todas as funções a serem exercidas por ele, condicionador dos direitos, deveres e limites das autoridades públicas.

A segurança das pessoas e de seus bens é base necessária das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana, para a conservação e aperfeiçoamento da vida social. Constitui-se em direito fundamental dos indivíduos, elencado nas cartas constitucionais como inerente à natureza do ser humano, ao lado da vida, da liberdade e da propriedade, devendo o Estado promovê-los para a concretização do seu ideário de desenvolvimento pleno das faculdades individuais e sociais.

Dela cuida a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, ao assegurar, no seu art. 3º, que “todo indivíduo tem direito à segurança de sua pessoa”, e no seu art. 7º, que “todos têm o direito de serem protegidos”. Também a Convenção Europeia da Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 4 de novembro de 1950, trata da

segurança ao declarar, em seu art. 5º, que “toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança”. E, ainda, a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, Pacto de San José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969, inclui o direito à segurança pessoal, em seu art. 7º, no elenco de direitos e garantias fundamentais do homem.

O Estado, visando atingir ao seu fim, exerce as funções que lhe são próprias, realizando atividades no sentido de atender as necessidades públicas, bem como atividades que refletem o modo como o Poder Político coloca-se em ação, em harmonia com as regras que condicionam e conformam a atuação estatal. Funções e atividades pressupõem a existência de um elemento finalístico, prestando-se à concretização e a servir de meio para que o Estado atinja o seu fim, o bem comum ou o bem público.

A segurança pública é, assim, tarefa própria da função administrativa estatal, desenvolvida numa esfera subordinada àquela do Poder Político, envolvendo matéria de interesse geral ou de utilidade pública. Constitui atividade jurídica, desenvolvida pelo Estado para a tutela do Direito.

Visando à manutenção da ordem interna do país, a segurança pública é atividade típica do Estado, realizada para assegurar aos cidadãos a possibilidade de uma vida tranquila, prevenindo e reprimindo os delitos. A insegurança, estado caracterizado pela ausência de segurança, é causa de retardo no desenvolvimento social, de retrogradação e de perecimento da coletividade.

### *2.9.2 Conceito de Segurança Pública*

Na acepção de *estado*, a segurança confunde-se com ordem, sendo tradicionalmente empregada com o significado de garantia da ordem. Quanto à *função*, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1988, p. 149), a colocação é, parcialmente, adequada à de garantia, devendo considerar-se, contudo, que embora uma garantia se expresse por uma função, ela necessita, também, de uma estrutura que a suporte.

A ideia de segurança emana dos fatos e sobre eles, por sua vez, exerce influência. Está presente em toda parte, sendo amplo o seu campo de influência nos comportamentos humanos e na forma de convivência entre as pessoas.

Como necessidade básica do homem e dos grupos sociais, a segurança é um termo e um tema multidisciplinar, podendo ser enfocada pela filosofia, pela religião,

pelas ciências naturais, pelas ciências sociais, pela doutrina política e até pela técnica de sua realização. (MOREIRA NETO, 1988, p. 150).

Está presente no Direito e pelo Direito é disciplinada, sob os padrões reclamados pelos fatos sociais. Como fenômeno social, a segurança vincula-se ao complexo dos fatos que se sucedem nas comunidades humanas, sendo o Direito uma das evidências da segurança nas relações interindividuais ou interestatais. O exercício de um direito reflete a mais purificada das formas de segurança.

No âmbito jurídico, *segurança* apresenta o mesmo sentido geral, significando garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em diferentes campos. Acrescida do qualificativo pública, implica na manutenção da ordem interna que, em lição do constitucionalista José Afonso da Silva (1992, p. 657), constitui situação pacífica de convivência social, isenta de ameaça de violência.

Ainda segundo José Afonso da Silva, “a segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses”. Conclui José Afonso da Silva (1992, p. 658) que, “na sua dinâmica”, segurança pública “é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas.

Segurança pública é, portanto, um estado em que o indivíduo não receia ameaça ou lesão dos seus direitos, relativos a sua pessoa e aos seus bens. É um estado em que o indivíduo se sente ou se julga ao abrigo de perigo, ou a situação daquele que se considera garantido contra o arbítrio.

Sendo um dos fins do Estado a Justiça, todo cidadão tem direito a segurança, pela proteção social aos seus direitos individuais, constituindo, assim, uma manifestação ou mesmo um dos fundamentos da existência do Estado de Direito.

Assim, em termos genéricos, a segurança será, a certeza de que tudo trabalha, coordenadamente, na atividade humana considerada, com plena capacidade para enfrentar, com êxito, disfunções, a exemplo das carências, vulnerabilidades e adversões presentes ou potenciais. (PESSOA, 1971, p. 11).

Expressão de conteúdo amplo, na qual sobressai a obrigação do Estado de criar condições propícias ao pleno desenvolvimento dos cidadãos proporcionando garantias pessoais e de existência em sociedade, a segurança pública inclui-se no complexo de medidas estatais tendentes ao fim comum do bem-estar do homem,

caracterizando-se por medidas que refletem os deveres da Administração Pública para com os cidadãos, exigindo uma constante atividade de vigilância.

Qualificando-se como uma situação de afastamento de perigo, atuam os órgãos públicos, encarregados da sua garantia, através das forças policiais realizando ações de defesa pública, atividade concreta que deflagra as potencialidades da segurança, estabelecendo-se entre defesa e segurança, uma relação de causa e efeito.

Nessa atuação, visa-se a preservação de valores fundamentais da sociedade civilizada, como a vida, a incolumidade das pessoas, o exercício de direitos e liberdades e o funcionamento das instituições. Busca-se preservar a convivência pacífica e harmoniosa, excluindo-se a violência das relações sociais. Atua-se contra o perigo – o antivalor, originário de manifestações antagônicas, com ou sem uso de força, que coloca em risco a ordem pública e a situação de preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

O Estado, detentor do monopólio do uso da força nas sociedades organizadas, é o autor, o garantidor da segurança pública, atuando sob o império da Constituição e das leis, que definem quais os valores a serem protegidos e qual a abrangência e o limite da sua ação. Garante-se a segurança pública e, por consequência, a ordem pública através da atuação da Polícia, utilizando-se preventiva e repressivamente todos os meios do Poder Executivo, em ações diretas e imediatas e, ainda, pela atividade do Poder Judiciário, em ações penais contra as pessoas dos responsáveis pelos atos delituosos. (MOREIRA NETO, 1988, 109-146).

### *2.9.3 Polícia e Poder de Polícia*

O Estado, como garantidor da segurança pública e, em consequência, da ordem pública é o Estado, que atua através dos agentes policiais, agentes da Administração Pública, preventiva e repressivamente, buscando a manutenção e restauração da ordem pública, realizando atividade própria da Polícia.

Às situações de ameaça ou de lesão aos direitos dos administrados contrapõe-se o Estado através de uma força organizada que protege o indivíduo e a sociedade, buscando livrá-los de toda *vis inquietativa*. Esta força organizada é a Polícia, órgão estatal encarregado de atuar nas relações sobre as quais se funda a convivência das pessoas na sociedade e em todas as espécies de atos que

perturbam ou ameaçam esta ordem.

A Polícia garante o Estado e os demais entes públicos, a coletividade e os indivíduos; tutela os interesses ideais e os bens materiais. Para os indivíduos, protege a vida, a saúde, a integridade, a liberdade, a honra, o patrimônio e, em geral, todos os direitos e interesses que na sociedade são considerados como dignos de respeito e que pertencem aos homens, não apenas como particulares, mas também como parte da referida coletividade ou ente público, garantindo ao mesmo tempo, a própria existência do Estado. (CRETELLA JÚNIOR, 1987, v.5, p. 16).

A atribuição de polícia administrativa é realizada pela Polícia, força organizada que protege a sociedade, formada por um segmento diferenciado de servidores, que devem ser capazes de manter, eficientemente, a ordem pública. A Polícia encerra em suas atribuições as atividades coercitivas da Administração Pública, legitimada no uso da força, atribuições essas que, fundadas no poder de polícia, são exclusivas da função administrativa e indelegáveis aos particulares.

Conforme destaca Odete Medauar (1998, p. 95), na atual configuração da Administração Pública, dividida entre uma face autoridade e uma face prestadora de serviços, o poder de polícia se situa precipuamente na face autoridade. Atua por meio de *prescrições*, diferente da atuação de serviço público, que opera por meio de *prestações*, abrangendo, também, o controle da observância das prescrições e a imposição de sanções em caso de desatendimento.

A atividade da Polícia, contudo, não se restringe, apenas, em impor limitações às atividades dos particulares por meio de prescrições. Realiza, também, serviço público, prestando atendimento direto à comunidade e aos seus membros, desempenhando atividades essenciais e necessárias para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado, colocando o administrado em condição de usuário dessa prestação. É o que se verifica, fundamentalmente, na hipótese de iminente infração penal, na qual o administrado é detentor do direito à proteção a ser promovida pela força policial, cabendo à Administração Pública, através da Polícia administrativa, atuar preventivamente, como dever constitucional, evitando a situação de perigo para a vida, a integridade física, a liberdade ou ao direito de propriedade do indivíduo, condição de manutenção da ordem pública no Estado.

A atividade desempenhada pela Polícia que visa prevenir os danos sociais, dirige-se, imediatamente, à coletividade, refletindo sobre os seus membros,

tornando-os destinatários de prestações e restrições em relação à sua potencialidade de atuação. Apresenta, portanto, natureza híbrida: de um lado atua por meio de prescrições; de outro oferece prestações. Em relação aos destinatários da atuação preventiva, dever da Administração, configura-se a atividade como serviço público, atividade de prestação justificada pela sua evidente necessidade para a subsistência da coletividade e proteção dos indivíduos. Em relação aos destinatários da atuação prescritiva, a atividade da Polícia caracteriza-se como uma restrição das suas potencialidades, limitando coativamente os seus comportamentos e atividades, para adequá-los ao interesse da coletividade.

Na relação que se estabelece entre serviço público e atividade de polícia, considere-se, ainda, que figura o poder de polícia como instrumento para a realização dos serviços públicos. Assegura a Administração Pública a prestação dos mesmos mediante o poder de coação, própria da Polícia, que defende a sua boa ordem.

Por meio do poder de polícia, o Estado busca manter o equilíbrio entre os direitos dos indivíduos e os da sociedade, para que seja possível a própria existência social. É o poder de polícia que legitima a ação e a própria existência da Polícia.

Os agentes policiais têm o dever de agir, obrigados por lei a atuarem na preservação e restabelecimento da ordem pública e na proteção dos indivíduos. Têm o dever, ainda, de atuarem em conformidade com o estabelecido pelo sistema normativo.

A omissão no exercício do dever funcional ou o seu exercício inadequado, além do abuso ou da arbitrariedade, pelo uso indiscriminado da força, constituem ilícitos, pelos quais o Estado deve responder quando causarem danos aos administrados.

Conforme afirmação de Álvaro Lazzarini (1989, p. 52), “o poder de polícia, legitimando, como legitima, a atividade policial, a ação de polícia importa na presente e premente necessidade básica da população de sentir-se com segurança e bem-estar, para que o homem possa processar as suas atividades do modo mais perfeito possível. Seguro, o homem pode trabalhar melhor, implicando a ordem no progresso do Estado, tudo como exigência do bem comum.

#### *2.9 4 A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988*

Na Constituição da República Federativa do Brasil, o legislador constituinte estabeleceu, no *caput* do seu art. 5º, a *segurança*, como um dos direitos individuais fundamentais, juntamente com a vida, a liberdade, a igualdade e a propriedade, assegurando a sua inviolabilidade.

No capítulo referente à segurança pública, inserido no título que trata da defesa do Estado e das instituições democráticas, determinou-se, em seu art. 144, que:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988).

Em seus parágrafos fixa a atribuição dos órgãos referidos, além de outros aspectos relativos ao disciplinamento da matéria.

O sistema nacional de segurança pública foi tratado com clareza e objetividade na Carta Magna de 1988, definindo de forma mais precisa as atribuições e os órgãos policiais, bem como a articulação entre eles.

Ao elencar a segurança como espécie de direito fundamental individual, elevou-a à condição de valor tutelado constitucionalmente, estabelecendo, para o seu detentor, prerrogativas que se concretizam em garantias de uma convivência digna, livre e igualitária, um estado de proteção, de amparo que se exterioriza na garantia de poder exercer e gozar todos os seus demais direitos. Portanto, além de ser formalmente reconhecida, deve também ser concreta e materialmente efetivada. A inviolabilidade assegurada impõe deveres a todos, mas especialmente às autoridades e detentores de poder.

O fato da segurança ter sido considerada constitucionalmente como um direito, não impede que ela seja entendida como um conjunto de garantias, natureza que, aliás, se acha ínsita no termo *segurança*.

A segurança pública tratada no artigo 144, da Constituição Federal tem como objetivo estabelecer um estado antidelituoso, criando uma situação de segurança, de preservação ou restabelecimento da convivência social pacífica, permitindo a todos desfrutarem de seus direitos. Uma situação de preservação da ordem pública e a integridade das pessoas e do patrimônio, conforme, taxativamente, estabeleceu o legislador.

Com isso, passou a ser valorizado o principal aspecto da ordem pública, qual seja a segurança pública, preservando a adequada relação entre elas, considerando que a segurança pública deve ser exercida em função da ordem pública, seja como seu elemento, seja como sua causa.

O dever de promovê-la é do Estado, poder-dever que não se consubstancia apenas na preservação contingencial da ordem pública contra manifestações ou desordens, mas também, da preservação permanente das corretas atitudes da população diante dos valores da ordem, como condição existencial da sociedade e de seu desenvolvimento, e que tem como pressuposto mínimo a dignidade da pessoa humana. (MOREIRA NETO, 1988, p. 138).

Preceituou o legislador constituinte que a segurança pública, além de ser um dever do Estado, é também responsabilidade de todos, de todas as pessoas individualmente consideradas e da própria sociedade. Em um Estado democrático, é responsabilidade de todos ser o Estado da forma como é. A segurança, como um de seus pressupostos, deve ser discutida e assumida como responsabilidade permanente de todos, Estado e população.

Isto, contudo, não implica em que todos sejam competentes, ou que possam executar atividade de polícia, pois estas são reservadas aos órgãos federais e estaduais, textualmente elencados, na Lei Maior, no seu art. 144.

Essa norma está de acordo com o art. 5º da Carta, que garante, entre outros, o direito à segurança, perante o qual todos têm responsabilidades. A sociedade, embora tenha transferido ao Estado o monopólio da coerção, tem, ainda assim, o dever de colaborar ou, pelo menos, de não dificultar a prestação estável de segurança pública. Particularmente, cabe a cada um dos membros da coletividade atuar com diligência, evitando situação de risco, que comprometa a garantia e a proteção de bens e valores tutelados pelo ordenamento jurídico.

A segurança pública, como atividade voltada para a garantia da ordem pública, deve ser legítima, moral e conforme as prescrições normativas, sujeitando-se aos mesmos condicionamentos da ordem pública, que é a sua finalidade. Seu exercício dá-se mediante a realização de atribuições próprias, por órgãos com competência definida.

As atribuições relativas à segurança pública, bem como os órgãos encarregados da sua prestação, estão referidos nos parágrafos e incisos do art. 144, da Carta Constitucional. Estes órgãos foram instituídos em *numerus clausus*, numa

enumeração taxativa que impede a instituição de órgão policial incumbido da segurança pública por qualquer esfera de governo estatal, fora do que a Lei Magna estabelece.

Cada um dos seis órgãos policiais referidos na Constituição Federal tem atribuição definida no texto constitucional. Não há entre esses órgãos policiais de segurança uma relação de hierarquia ou de supremacia de um em relação ao outro. Atuam os seus agentes investidos de autoridade, nos estreitos limites de sua área de ação, constitucionalmente estabelecida, exercendo o poder de polícia, atuando preventiva e repressivamente.

Dos órgãos elencados constitucionalmente, tem particular interesse para o tema desenvolvido, nesse trabalho, a Polícia Militar, sendo aquele que realiza a função de polícia administrativa, polícia de manutenção da ordem pública, que atua preventivamente, com o objetivo de impedir atos individuais ou coletivos que atentem contra a segurança interna, as atividades lícitas, os bens públicos ou particulares, a saúde e o bem-estar da população e a vida dos cidadãos, mantendo a situação de garantia e normalidade que o Estado assegura, ou deve assegurar, a todos os membros da sociedade, possibilitando a coexistência pacífica entre eles.

Tem este órgão por função primordial a manutenção da ordem pública em policiamento ostensivo, com elementos fardados, que pela sua presença, como força de dissuasão, previne e reprime movimentos perturbadores da tranquilidade pública. Seus agentes exercem o poder de polícia, poder instrumental do Estado que visa a promoção e a garantia da ordem pública e a preservação de outros valores essenciais à convivência social, como o são a salubridade, o decoro e a estética, contra o exercício abusivo das liberdades e direitos individuais e do poder pelos próprios órgãos públicos.

A segurança pública, prevista na Constituição Federal de 1988 como um dos deveres do Estado, impõe a este ente público a obrigação de agir, garantindo a convivência harmônica e pacífica em sociedade, resguardando os direitos dos administrados, protegendo-os das condutas abusivas de seus agentes e da ameaça, violência ou agressão de outras pessoas. Com essa finalidade deve realizar as atividades que lhe são próprias e que, tendo o caráter público, conformam-se às regras gerais impostas a toda atividade administrativa do Poder Público. Devem ter funcionamento equitativo, contínuo, evolutivo e eficaz.

Deixando de exercê-las ou exercendo-as em desacordo com os seus

princípios diretores, as consequências daí advindas devem ser imputadas ao ente estatal, pessoa jurídica a que se vinculam os órgãos e agentes públicos, responsável direta pela ação ou omissão de seus agentes.

### **3 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO**

A responsabilidade do Estado constitui um dos temas de maior relevância do Direito Público, envolvendo a relação jurídica entre Estado e administrados, como forma de assegurar os direitos fundamentais positivados no Ordenamento Jurídico e a manifestação de cidadania.

Apresenta este instituto duplo caráter, constituindo-se, ao mesmo tempo, em instrumento garantidor dos direitos dos indivíduos e limitador ou controlador da atuação estatal.

A evolução por que passou o instituto da responsabilidade do Estado, ao longo da história, é significativa, tendo superado a fase da completa irresponsabilidade, para o reconhecimento, quase total, da responsabilização desse ente público, em nossos dias.

Durante esse período de evolução, o Estado adquiriu um crescente poder, tornando cada vez maior a sua ingerência na vida das pessoas, submetendo-as ao seu controle, em suas relações individuais e sociais. A par disto, a evolução do próprio Estado e da sociedade determinou o reconhecimento de direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, evoluindo os ordenamentos jurídicos dos povos no sentido do seu asseguramento. Desenvolveu-se, por parte dos indivíduos, uma maior conscientização dos seus direitos, deveres e obrigações de todos, surgindo, em consequência, a necessidade de uma proteção jurídica mais eficaz. A evolução da concepção de responsabilidade jurídica resulta, assim, da própria evolução social.

Segundo Yussef Said Cahali (1982), responsabilidade do Estado é “a obrigação legal que lhe é imposta de ressarcir os danos causados por suas atividades a terceiros”.

É a obrigação imposta ao Estado de responder pelos danos causados, pelos seus agentes, às pessoas físicas ou jurídicas, no exercício das atividades que lhe são próprias. Responsabilidade é obrigação, é dever de responder.

Para Guido Zanobini (1952, v. 1, p. 269), responsabilidade é expressão que

indica a situação de todo aquele, a quem, por qualquer título, incumbem as consequências de um fato danoso.

Aguiar Dias ensina que toda manifestação da atividade humana traz em si o problema da responsabilidade, não se constitui em fato exclusivo da vida jurídica. Trata-se de aspecto da realidade social, vinculando-se a todos os campos da atuação social.

Todo ato humano, na sua transcendência da pessoa do agente para o meio ambiente, traz ínsito a questão da responsabilidade, situação daquele que é convocado a responder pela transformação que causou, no ambiente que o cerca, alcançando a sua ação, além do mundo físico, o social, o moral, o religioso, o político, o econômico e o jurídico. Em todos eles há normas que limitam a ação humana e, quando transpostas, desencadeiam a aplicação de sanções, seja de ordem material, seja moral ou espiritual.

Na sua origem, a responsabilidade era decorrente apenas da violação de uma regra de Direito escrito. O aperfeiçoamento do Direito levou à adoção, além da ilicitude do ato, a culpa, em sentido estrito, passando a ser considerado responsável também aquele que agisse com imprudência, negligência ou imperícia.

Nesse processo de aperfeiçoamento, a responsabilidade civil cria contornos próprios, perdendo o seu caráter originário de instrumento de vingança, tornando-se um instrumento técnico, destinado a restaurar o equilíbrio rompido pelo dano causado ao indivíduo.

O elemento configurador passou a ser a ocorrência de um prejuízo afetando o equilíbrio social e o interesse em restabelecer o equilíbrio econômico-jurídico alterado pelo dano, a causa geradora da responsabilidade. (DIAS, 1987, v. 1, p. 51).

Pressupõe, assim, a existência do agente, pessoa que com sua ação ou omissão causa um prejuízo a outrem; a pessoa que sofre o prejuízo; o prejuízo; e a sanção, consistente na obrigação de reparar os danos para a recomposição do equilíbrio violado.

Com a evolução por que passou este instituto, deu-se o reconhecimento da capacidade, não só das pessoas físicas ou naturais, mas também das pessoas jurídicas, de praticarem atos ilícitos e, em consequência, tornarem-se responsáveis. O reconhecimento da responsabilidade em relação ao Estado verificou-se posteriormente, como resultado das novas concepções deste instituto e também do surgimento da concepção jurídico-liberal do próprio Estado.

Com isso, separou-se a responsabilidade jurídica em duas categorias: a de Direito Privado, própria do Direito Civil e a de Direito Público, pertinente ao Direito Administrativo. Instituto bastante antigo, já consolidado, a responsabilidade das pessoas físicas ou jurídicas de direito privado tem suas raízes no Direito Romano e se fundamenta na ilicitude do ato e na culpa do agente causador do dano, admitindo em casos excepcionais a responsabilidade por risco.

A responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público tem pouco mais de uma centena de anos e é informada por princípios publicísticos, exorbitantes e derogatórios do Direito Comum.

Dentre as pessoas jurídicas de direito público, a mais destacada delas, o Estado, sujeito de direitos, com personalidade autônoma, capaz de querer por si e não apenas produto de uma ficção jurídica, tem reconhecida a sua capacidade para o exercício de direitos e o cumprimento de obrigações.

Da capacidade para figurar como sujeito das relações jurídicas, sucede a sua responsabilidade, obrigação de responder pelos danos causados por sua ação ou abstenção lesivae. Como no Direito Privado, a responsabilidade do Estado traduz-se na obrigação de reparar os danos ocasionados a terceiros e se completa com a satisfação da prestação pecuniária correspondente. Porém, tem uma dimensão maior que a da obrigação reparatória das relações privadas, em razão dos princípios que regem a atuação estatal, e que acaba por colocar o ente jurídico em posição de devedor sempre que houver dano e nexos causal entre este e a atividade desenvolvida por agente seu.

Enquanto no âmbito privado, a responsabilidade fundamenta-se na obrigação de obediência às leis e aos deveres impostos pelo ordenamento jurídico, no que concerne ao Estado e aos entes públicos, embora não sejam desconsiderados tais fundamentos, a responsabilidade assenta-se em um princípio mais substancial de justiça distributiva, que busca evitar que qualquer dano injustificado, não seja repartido equitativamente por todos os administrados. (ZANOBINI, 1952, p. 269-270).

Constitui-se em um instrumento de justiça social, indo, contudo, além de meio técnico-jurídico de composição patrimonial do conflito de interesses entre o ofendido e o ofensor, configurando uma forma de autolimitação jurídica do poder do Estado, conseqüente da progressiva juridicização da atividade estatal, corolário do Estado de Direito contemporâneo.

### 3.1 Responsabilidade do Estado: aspectos, categorias e natureza

A responsabilidade do Estado, como obrigação deste ente público de responder pelos danos causados aos administrados, em razão de comportamento de agente seu, reflete sobre todas as funções que lhe são específicas e que são realizadas visando o bem comum ou o interesse público. No Estado Constitucional Moderno, em que se reconhece a unidade do Poder estatal, a divisão das funções obedece a uma necessidade de organização eficiente, para o desempenho de suas atribuições ou de desconcentração do poder, para uma maior proteção da liberdade dos indivíduos. Não há, em princípio, com essa divisão e especialização das funções estatais, a isenção de responsabilidade de nenhum dos poderes constituídos, no desenvolvimento das atividades que lhes são próprias. A rigor, toda atividade estatal traz em si a questão da responsabilidade. Responde o Estado da mesma forma e sob os mesmos fundamentos, tanto em relação aos atos do Executivo, quanto do Legislativo e do Judiciário, quando estes atos ocasionarem prejuízo aos administrados. Pode ser observado contudo que, mesmo figurando na atualidade, incontestável a responsabilidade estatal frente ao particular por ser um dos princípios do Direito Público e garantia do Estado de Direito, o seu reconhecimento sem maiores reservas só ocorre em relação aos comportamentos provenientes da Administração Pública.

A atividade lesiva da Administração Pública poderá decorrer do descumprimento de um contrato ou da infração das obrigações gerais que todos têm de respeitar, referentes ao patrimônio e à incolumidade alheios. Nestes termos, a responsabilidade poderá ser contratual ou extracontratual. A primeira, originária do desrespeito às cláusulas contratuais, implica na obrigação de indenizar como substitutivo da prestação prevista no contrato. A segunda, decorre da violação do dever jurídico de dar, fazer ou deixar de fazer algo que, não satisfeito, gera a lesão e impõe ao Estado a obrigação de ressarcir os prejuízos causados.

A responsabilidade extracontratual, que aqui é nosso objeto de interesse nesse estudo, também chamada aquiliana ou fora do contrato, pode decorrer de atos materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, comportamento comissivo ou omissivo do Poder Público. O essencial é que haja um dano causado a terceiro e que este dano se origine de comportamento de agente público.

Sendo o Estado pessoa jurídica de direito público, entidade abstrata criada

pelo homem para dirigir a vida da coletividade, prescindindo do atributo físico, manifesta sua vontade e atua através de órgãos, instituídos para o desempenho das atribuições estatais. Centros de competências, estes órgãos atuam por meio de agentes que, em razão da atividade que exercem, recebem o qualificativo de públicos.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1992, p. 305), baseada na Constituição Federal vigente em nosso país, define agente público como “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da administração indireta.

Estes agentes, na medida que se apresentam revestidos dessas qualidades, atuam em nome do Estado, e se, no exercício das atividades que lhe competem, vierem a causar danos aos administrados, o Estado será o responsável direto. Responde o Estado como atuação sua, pela ação ou inação de seus agentes, de qualquer nível de escalão, quando desempenhem um mister público. Responde, ainda, subsidiariamente, em relação aos atos praticados pelos auxiliares estatais, pessoas jurídicas de direito público e privado, que desempenham cometimentos estatais sob concessão ou delegação.

A responsabilidade extracontratual do Estado é, assim, via de regra, direta, perante o lesado. O Estado deve reparar os prejuízos diretamente à vítima, amigavelmente, no próprio âmbito administrativo, ou em ação indenizatória, proposta perante o juízo competente.

Há casos, porém, nos quais se fala em responsabilidade indireta do Estado, como na culpa in vigilando, em que o Poder Público é chamado a exercer vigilância sobre pessoas confiadas a seu cuidado e não tenha procedido com as diligências necessárias, ou quando os danos são produzidos por pessoas ligadas por uma relação direta com a administração, mas sem serem revestidas da qualidade de órgãos. (CRETELLA JUNIOR, 1987, v. 8, p. 19).

A responsabilidade do Estado está impressa na responsabilidade de seus agentes quando estes se manifestam por ele. Não fica, porém o agente público eximido de sua responsabilidade.

Manifestando-se o Estado através de seus agentes, na sua responsabilidade está impressa a responsabilidade dos mesmos, constituindo esta, o substrato da responsabilidade estatal. O agente público, todavia, não se exime de sua responsabilidade, pelo fato de sua atuação ser imputada ao Estado. Poderá responder, no âmbito civil, solidariamente com o Estado ou, em ação regressiva,

proposta contra ele pelo Estado, em razão da indenização devida aos administrados, resultante de atividade lesiva cometida por este. Fica ainda o agente público, sujeito pela sua atuação, às outras formas de responsabilidades admitidas no Direito.

Em relação ao Estado, incide somente a responsabilidade de natureza patrimonial, já que a sanção a que se sujeita, em razão dos danos provocados com a atuação de seus agentes, é essencialmente de cunho pecuniário, visando o restabelecimento da situação patrimonial do lesado.

Acrescente-se, ainda, que é contestável a afirmação de que a responsabilidade do Estado é qualificada como civil pois, como pessoa jurídica, este ente público só seria passível de responder civilmente pela sua atuação.

A responsabilidade do Estado de caráter extracontratual, objeto de interesse desse trabalho, é, assim, uma responsabilidade pública, regida por princípios próprios do Direito Público, de natureza patrimonial, com sua incidência restrita à compensação dos danos causados aos administrados pelos órgãos do Poder Público, através de uma prestação pecuniária.

No âmbito da obrigação patrimonial é possível falar-se em restituição, ressarcimento, reparação e indenização, como formas de prestação consequentes da responsabilização do sujeito de direitos. A restituição, como consequência mais simples do ato lesivo, consiste na devolução de um bem, pelo ofensor ao ofendido. O ressarcimento é o pagamento do dano material ocasionado, em toda a sua extensão, incluindo o prejuízo emergente e o lucro cessante. A reparação é devida quando o dano for moral, não tendo, portanto, caráter material. A indenização, por sua vez, é cabível, no âmbito do Direito Público, quando o prejuízo sofrido pelo administrado originar-se de ato lícito dos agentes públicos.

O problema da responsabilidade do Estado não deve, porém ser confundido com as hipóteses de indenização a cargo do Poder Público, quando há sacrifício de certos interesses privados, autorizado pela ordem jurídica, como na desapropriação, ocorrendo, neste caso, a conversão de direitos na sua correspondente expressão patrimonial. Se assim interpretado, a responsabilidade estatal deve ser considerada apenas nos casos de atos ilícitos onde há violação de direitos. Nas hipóteses em que os atos lícitos resultam em sacrifício ou mera lesão a um direito previsto e autorizado pelo ordenamento jurídico, caberá indenização.

### **3.2 Pressupostos e causas excludentes ou atenuantes da Responsabilidade**

## **Estatal**

Tendo sido estabelecida a responsabilidade do Estado e a fixação de sua natureza objetiva, a concepção de que configurado o dano e havendo nexos causal entre este e a atividade administrativa foi firmado, sujeitando-se o Estado à obrigação de indenizar o prejudicado.

Passa-se a focar no juízo da responsabilidade no dano antijurídico suportado pelo administrado, como consequência de comportamento estatal, afastando-se da conduta do agente para o patrimônio lesado e a ilicitude do prejuízo o fundamento para o dever de indenizar.

Não se pode em nenhum caso a responsabilidade do ente público prescindir de um ato lesivo, a ilegalidade ou irregularidade do ato unicamente, sem que danos a terceiros possa ser verificado, não pode produzir nenhuma responsabilidade. Apenas, se for o caso, a invalidação do ato.

O dano, como lesão ou ofensa a um bem ou interesse de alguém, decorrente de fato, ou ato comissivo ou omissivo, constitui-se em pressuposto fundamental da responsabilidade, seja qual for a sua categoria. Não basta, contudo, a só existência de um dano para que haja indenização. Exige-se em relação ao dano a presença de determinadas características.

No contexto da responsabilidade estatal, o dano indenizável deve ser, ao mesmo tempo, certo, atual e direto. Certo, quando o dano for possível, real, efetivo, não eventual; atual, com o sentido de presente. O dano futuro só é indenizável quando a sua verificação for inevitável.

Direto, por sua vez, é o dano resultante da atividade administrativa, numa relação de causalidade entre a atividade administrativa e o dano que se alega. É o que resulta, portanto, como efeito no nexos causal ou etiológico estabelecido entre a intervenção estatal e o evento danoso, relação necessária entre o fato gerador do dano e o próprio dano. É imprescindível, para a imputação de responsabilidade ao Estado, que o dano seja causado pela Administração Pública, por seus funcionários ou pelas coisas que lhe pertencem, como consequência imediata da intervenção estatal.

## **4 A VÍTIMA DE CRIME**

#### 4.1 A evolução histórica no tratamento da vítima

A vítima de crime ocupou posição relevante na fase precursora do Direito, quando a justiça punitiva realizava-se, precisamente, por seu intermédio.

O papel da vítima nos estudos de criminologia e da dogmática penal é dividido pela doutrina em três momentos distintos: “idade de ouro” ou protagonismo da vítima; neutralização do poder da vítima e revalorização ou redescobrimto do papel da vítima.

A “idade de ouro” da vítima é o período compreendido desde o início da civilização até o fim da Alta Idade Média. Nos primórdios, eram as próprias vítimas ou seu núcleo familiar ou mesmo sua tribo ou clã quem, através da vingança, reagiam às agressões perpetradas por outros indivíduos ou grupos. “Nesta fase, prevalecia a luta, ainda cruel, pela própria sobrevivência pessoal, da família ou da tribo. A vingança compreendia, geralmente, a imposição ao antagonista de males físicos, ou até da morte, para evitar outro atentado, e também a tomada de seus bens materiais. O problema contudo não ficava, normalmente, limitado aos indivíduos envolvidos na ação criminosa (FERNANDES, 1991, p. 13). A agressão sofrida por uma pessoa representava uma ofensa contra toda a coletividade que, então, se outorgava titular do “direito-dever” de vingança, o qual era exercido na forma e na intensidade que lhe conviesse.

A crueldade da reação penal dessa época foi abrandada, com o passar do tempo, pela adoção de instituições como a Lei de Talião, que estabelecia a igualdade entre o dano e a pena. A regra do *olho por olho, dente por dente* foi um grande avanço para a época porque incorporou no sistema a noção de *proporcionalidade* e a possibilidade de composição dos conflitantes nos crimes menos graves, mediante a *reparação do dano*. Essas instituições consideradas, na atualidade, selvagens e primitivas, surgiram da necessidade de limitar a reação à agressão e, à época, significaram restrição à vingança privada e superação de critérios arbitrários de aplicação da pena, pelas próprias vítimas.

Em determinados momentos da história coexistiu com a vingança privada, um sistema de composições, em dinheiro ou bens, no qual negociavam o ofendido e o agressor ou suas respectivas famílias. Em nome do sistema chamado ‘preço da paz’, os parentes da vítima tinham a obrigação de vingar a sua morte com a morte do agressor ou mediante a cobrança de uma determinada soma, que repartiam entre

si. A composição pecuniária surgiu, assim, como forma de restringir a vingança privada, representando um substitutivo para a pena.

Nessa sentido, aponta-se no Código de Hammurabi (séc. XXIII a.C) os primeiros traços da normatização da reparação do dano às vítimas de crime, na medida em que foi o precursor ao prever a responsabilidade da cidade e do governante em reparar o dano sofrido, na hipótese do criminoso não ser capturado<sup>3</sup>. O princípio do Talião foi recepcionado por inúmeras legislações antigas, introduzindo a possibilidade, nos crimes menos graves, de composição entre os protagonistas mediante reparação pecuniária, como forma de evitar a vingança de sangue, ideia que se estendeu para o direito romano primitivo e para a composição pecuniária germânica.

O aperfeiçoamento do sistema germânico supramencionado fez surgir três espécies de reparação: o *Wehrgeld*, que se destinava à reparação dos danos causados à vítima; a *Busse*, valor pago também à vítima a título de pena e o *Friedensgeld ou Fredum*, pago ao Estado para resgatar a paz pública atingida pelo crime. (FELIPETO, 2001, p. 20). Tal estado de coisas foi profundamente alterado com o advento do Iluminismo e suas consequências para o Direito Penal, acarretando na reversão para o Estado dos bens e valores que anteriormente destinavam à vítima, como só ocorrer hoje com a multa penal.

Com o tempo, com o surgimento e fortalecimento das ideias iluministas, desenvolvidas principalmente por Beccaria no século XVIII (a pena fundada num utilitarismo penal)<sup>4</sup>, esse sistema de composição adquiriu caráter judicial, atribuindo-se aos juízes, em detrimento das vítimas e seus parentes, a determinação da importância compensatória devida, em cada caso concreto, de acordo com tarifas

<sup>3</sup> “Sections 22 to 24 of de Code of Hammurabi (about 2250 B.C.) reads: If a man practice bringdandage and be captured, that man shall be put to death, If the brigand be not captured, the man who has been robbed, shall, in the presence of God, make in intenized statement of his loss, ant the city and the governor, in whose province and jurisdiction the robbery was committed, shall compensate him or whatever was lost. If it be a life (that was lost), the city an the governor shall pay onde mina of silver to his heirs” (CHILDRES, Robert D. Compensation for criminally inflicted personal injury. *New York University Law Review* n. 3, v. 39, p. 444, *apud* FELIPETO, Rogério. *Reparação do dano causado por crime*. Belo Horizonte: Del Rey. 2001. p. 19

<sup>4</sup> BECCARIA, Cesare Bonesana, Marches Di. *Dos Delitos e das penas*. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret. 2014. pp. 13-14: “Percorramos a História e constataremos que as leis, que deveriam constituir convenções estabelecidas livremente entre homens livres, quase sempre não foram mais do que o instrumento das paixões da minoria, ou fruto do acaso e do momento, e nunca obra de um prudente observador da natureza humana, que tenha sabido orientar todas as ações da sociedade com esta finalidade única: todo o bem-estar possível para a maioria. [...] Contudo, qual a origem das penas, e em que se funda o direito de punir? Quais as punições que se devam aplicar aos diferentes crimes? A pena de morte será verdadeiramente útil, necessária, imprescindível para a segurança e estabilidade social? Serão justos os tormentos e a tortura? Levarão ao fim proposto pelas leis? Quais são os meios mais apropriados para prevenir os delitos? As mesmas penas serão igualmente úteis em todas as épocas? Qual a influência que exercem sobre os costumes? Todos esses problemas merecem que se procure resolvê-los com essa exatidão geométrica que triunfa sobre a destreza dos sofismas das dúvidas e das seduções da eloquência”.

minuciosamente regradas.

O Estado, pouco a pouco, passou a intervir na administração da Justiça, disciplinando, a princípio, as formas de justiça privada, até chegar à sua vedação, avocando para si a função de solucionar os conflitos de interesses, monopolizando a reação penal e proibindo às vítimas de castigarem os seus agressores.

Como consequência lógica deste novo cenário, a vítima se viu proibida de castigar, por si mesmo, a lesão de algum interesse seu, eis que, agora, o delito ofenderia a sociedade e não a vítima concreta que, assim, é neutralizada. O papel da vítima foi difundindo-se, até quase desaparecer na relação penal.

Quando o controle da repressão criminal foi assumido pelo Estado, ocorreu o atrofiamento do papel da vítima, que passou a ser vista como mero *sujeito passivo* do delito. Por sua vez, a reparação do dano que era a pedra angular no sistema então vigente, foi deslocada para o âmbito do direito civil.

É certo que isso trouxe inúmeras vantagens como a pacificação social, a imparcialidade, a objetividade e a proporcionalidade, porém, ao excluir a vítima da relação jurídico penal, o Estado terminou por inviabilizar a solução real de conflitos, despersonalizando-os. As ofensas pessoais saíram do campo privado para serem caracterizadas como ofensas à coletividade, alterando também o viés do Direito Penal, que assumiu caráter acentuadamente preventivo geral e especial, em prejuízo de conteúdo reparatório. (CAMARA, 2008, p. 46).

Após a Segunda Guerra Mundial e a macrovitimização decorrente do holocausto, a comunidade científica passou a dedicar de modo sistemático ao estudo da vítima, iniciando-se a era da revalorização ou redescobrimto da vítima. Teorias sobre o crime e sobre o criminoso sempre ocuparam o pensamento dos estudiosos da criminologia, mas a vítima somente passou a ser objeto de maiores estudos após a Segunda Grande Guerra. A esse estudo deu-se o nome de *vitimologia*.

Nesse novo momento, rompe-se com a estrutura clássica do estudo criminológico (Estado-delinquente) para se passar a um modelo triangular, estando nos vértices desse polígono o Estado, o criminoso e a vítima. É nessa quadra da história que estamos atualmente, sendo amplamente reconhecida pela doutrina a importância de se revalorizar a vítima, de se reconhecer sua condição de pessoa humana titular de direitos, sem que isso implique no amesquinamento das garantias do criminoso.

A reparação do dano é, assim, redescoberta e passa a ser prevista em várias legislações penais, como direito subjetivo da vítima a ser perseguido, não apenas em face do criminoso, mas também, em alguns países, em face do Estado.

## **4.2 Conceito de vítima**

Na Vitimologia, a noção de vítima apresenta diferentes ângulos. Na concepção de Benjamin Mendelsohn precursor dos estudos sobre vitimologia e criador da ideia de vítima universal, sua noção é bastante ampla e abrange todo tipo de vítima, incluindo a da natureza, da tecnologia, do meio ambiente, do trânsito, da energia cósmica.

Em outra perspectiva, dentro da ótica da Criminologia, a noção de vítima equivale à de lesado, visando à reparação de danos ou, então, referida à sua participação no crime, considerando ser a prática criminosa resultado de comportamentos.

Para uma terceira corrente, a Vitimologia não se restringiria apenas ao estudo da vítima de crime, tendo, em consequência, autonomia em relação à Criminologia ao trabalhar com um universo mais amplo, incluindo além da atividade delituosa, outros aspectos relativos à vítima, como o biológico, o antropológico, o sociológico e o jurídico. Com esta concepção, Elías Neuman (1994, p. 56) classifica-as em: vítimas de crimes convencionais, de abuso de poder, sociais e penais, referindo-se às vítimas dos acidentes de trabalho, os enfermos, os anciãos, as crianças abandonadas, os oligofrênicos, os loucos, os desvalidos, os reclusos, os liberados da prisão de maneira definitiva ou convencional, os marginalizados e os desprotegidos sociais, as minorias raciais, religiosas e ideológicas, os homossexuais, os que sofrem lesão decorrente de abuso de poder e de prática do terrorismo.

Seguindo as três linhas conceituais, inicialmente estabelecidas para tratamento do tema, resta analisar o conceito jurídico de vítima, tarefa que se reveste de grandes dificuldades, tendo em vista o universo abarcado pelo mesmo no Direito, e que diverge do conteúdo próprio da Vitimologia e da Criminologia.

Edgard de Moura Bittencourt (1987, p. 79), objetivando um conceito jurídico-geral, define vítima como sendo aquele que sofre diretamente a ofensa ou ameaça ao bem tutelado pelo Direito. Em sentido jurídico-penal-restrito, vítima é o indivíduo

que sofre diretamente as conseqüências da violação da norma penal e, em sentido jurídico- penal amplo, abrange o indivíduo e a comunidade que sofrem diretamente as conseqüências do crime.

Scarance Fernandes (1991, p. 41) afirma que, em uma noção jurídica ampla de vítima, abrangendo todos os ramos do Direito substantivo interno, como o civil, trabalhista, penal, comercial e até mesmo o direito internacional público e privado, “seriam vítimas as pessoas que, em razão da ofensa a uma norma jurídica substantiva, viessem a sofrer algum prejuízo, algum dano, alguma lesão”. Incluiria, portanto, as vítimas de crimes, as vítimas dos ilícitos civis, dos acidentes de trabalho, das ofensas às leis trabalhistas, as vítimas de violações de tratados internacionais e outras mais.

Para o tratamento do tema deste trabalho, é de interesse apenas a vítima de crime, aquela que é atingida pela violação à norma de Direito Penal ou, dito de outra forma, pela prática de um crime, sofrendo em razão deste um dano de ordem patrimonial ou moral.

A diversidade de termos empregados, a dificuldade na conceituação de vítima em razão da amplitude ou das restrições no seu tratamento e os diferentes interesses surgidos em razão da atividade criminosa levam à indagação sobre a identificação da vítima penal com a figura do sujeito passivo da infração penal.

Nem todo aquele que é atingido pelo crime, e que tenha sofrido algum dano em razão de seu cometimento será sujeito passivo. O conceito deve ser buscado no Direito Penal, levando-se em conta, na identificação do sujeito passivo, o objeto da tutela jurídico-penal, sendo este, o titular do interesse cuja ofensa constitui a essência do crime.

Levando-se em consideração a grande variedade de interesses protegidos pelas normas jurídicas penais tem-se um amplo universo de sujeitos passivos, englobando todo aquele dotado de personalidade jurídica, pessoa física ou jurídica, de direito privado ou público e, até mesmo, organismos ou associações sem personalidade jurídica, como a família, a sociedade, a coletividade. Abrange o ser humano antes do seu nascimento, mas exclui a pessoa já falecida e os animais que podem, contudo, serem objeto material dos crimes.

Além do sujeito passivo do crime, refere-se a doutrina e a jurisprudência ao sujeito prejudicado, aquele que, em razão de um ilícito tem o direito de pleitear a reparação do dano sofrido.

A princípio, o sujeito prejudicado não corresponde ao sujeito passivo do delito, visto que este é o titular do direito protegido pela norma penal e, aquele o titular do direito à indenização civil. Contudo, pode acontecer da mesma pessoa ser o sujeito passivo e o sujeito prejudicado quando, em decorrência de um fato criminoso, sofre a lesão e, pelos termos da lei civil, pode pleitear a reparação do dano.

É possível, ainda, que os dois sujeitos sejam pessoas diversas, quando o titular do direito à indenização não se constitui no sujeito passivo do delito, como no caso do homicídio, em que o sujeito passivo é o morto, mas os prejudicados são o cônjuge e os dependentes do falecido.

O prejudicado será ou não considerado vítima, dependendo do conceito enfocado. Para a Vitimologia, que adota um conceito amplo de vítima, considera-se como tal, todas as pessoas que de alguma forma sujeitam-se a um prejuízo decorrente da infração penal, incluindo, portanto, o prejudicado.

Esta amplitude é verificada também na *Declaração Universal dos Direitos da Vítima e de Abuso de Poder*, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 40/34, de 29 de novembro de 1985.

A Resolução nº 40/34, instrumento de abrangência mundial, conceitua a vítima nos seguintes termos:

**A. Vítimas da criminalidade** 1. Entendem-se por "vítimas" as pessoas que, individual ou coletivamente, tenham sofrido um prejuízo, nomeadamente um atentado à sua integridade física ou mental, um sofrimento de ordem moral, uma perda material, ou um grave atentado aos seus direitos fundamentais, como consequência de atos ou de omissões violadores das leis penais em vigor num Estado membro, incluindo as que proíbem o abuso de poder. 2. Uma pessoa pode ser considerada como "vítima", no quadro da presente Declaração, quer o autor seja ou não identificado, preso, processado ou declarado culpado, e quaisquer que sejam os laços de parentesco deste com a vítima. O termo "vítima" inclui também, conforme o caso, a família próxima ou as pessoas a cargo da vítima direta e as pessoas que tenham sofrido um prejuízo ao intervirem para prestar assistência às vítimas em situação de carência ou para impedir a vitimização. 3. As disposições da presente seção aplicam-se a todos, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, cor, sexo, idade, língua, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou outras, crenças ou práticas culturais, situação econômica, nascimento ou situação familiar, origem étnica ou social ou capacidade física. (Grifo nosso).

No âmbito desse trabalho, a vítima considerada titular do direito à compensação dos danos decorrentes de crime a cargo do Estado, será todo o sujeito prejudicado com a infração penal, incluindo o sujeito passivo material,

principal ou secundário, individual ou coletivo, pessoa física ou jurídica, que se submete a um dano, seja físico ou mental, seja patrimonial ou moral, em razão de infração penal.

A Declaração Universal, além de trazer o conceito de vítima, assegura seu direito a uma rápida reparação do dano e a recoloca numa posição mais relevante no processo penal, *verbis*:

[...] **Acesso à justiça e tratamento equitativo** 4. As vítimas devem ser tratadas com compaixão e respeito pela sua dignidade. Têm direito ao acesso às instâncias judiciais e a uma rápida reparação do prejuízo por si sofrido, de acordo com o disposto na legislação nacional. 5. Há que criar e, se necessário, reforçar mecanismos judiciais e administrativos que permitam às vítimas a obtenção de reparação através de procedimentos, oficiais ou oficiosos, que sejam rápidos, equitativos, de baixo custo e acessíveis. As vítimas devem ser informadas dos direitos que lhes são reconhecidos para procurar a obtenção de reparação por estes meios. A capacidade do aparelho judicial e administrativo para responder às necessidades das vítimas deve ser melhorada: a) Informando as vítimas da sua função e das possibilidades de recurso abertas, das datas e da marcha dos processos e da decisão das suas causas, especialmente quando se trate de crimes graves e quando tenham pedido essas informações; b) Permitindo que as opiniões e as preocupações das vítimas sejam apresentadas e examinadas nas fases adequadas do processo, quando os seus interesses pessoais estejam em causa, sem prejuízo dos direitos da defesa e no quadro do sistema de justiça penal do país; c) Prestando às vítimas a assistência adequada ao longo de todo o processo; d) Tomando medidas para minimizar, tanto quanto possível, as dificuldades encontradas pelas vítimas, proteger a sua vida privada e garantir a sua segurança, bem como a da sua família e a das suas testemunhas, preservando-as de manobras de intimidação e de represálias; e) Evitando demoras desnecessárias na resolução das causas e na execução das decisões ou sentenças que concedam indenização às vítimas. 7. Os meios extrajudiciais de solução de diferendos, incluindo a mediação, a arbitragem e as práticas de direito consuetudinário ou as práticas autóctones de justiça, devem ser utilizados, quando se revelem adequados, para facilitar a conciliação e obter a reparação em favor das vítimas. **Obrigação de restituição e de reparação** 8. Os autores de crimes ou os terceiros responsáveis pelo seu comportamento devem, se necessário, reparar de forma equitativa o prejuízo causado às vítimas, às suas famílias ou às pessoas a seu cargo. Tal reparação deve incluir a restituição dos bens, uma indenização pelo prejuízo ou pelas perdas sofridos, o reembolso das despesas feitas como consequência da vitimização, a prestação de serviços e o restabelecimento dos direitos. 9. Os Governos devem reexaminar as respectivas práticas, regulamentos e leis, de modo a fazer da restituição uma sentença possível nos casos penais, para além das outras sanções penais. 10. Em todos os casos em que sejam causados graves danos ao ambiente, a restituição deve incluir, na medida do possível, a reabilitação do ambiente, a reposição das infraestruturas, a substituição dos equipamentos coletivos e o reembolso das despesas de reinstalação, quando tais danos impliquem o desmembramento de uma comunidade. 11. Quando funcionários ou outras pessoas, agindo a título oficial ou quase oficial, tenham cometido uma infração penal, as vítimas devem receber a restituição por parte do Estado cujos funcionários ou agentes sejam responsáveis pelos prejuízos sofridos. No caso em que o Governo sob cuja autoridade se verificou o ato ou a omissão na origem da vitimização já não

exista, o Estado ou o Governo sucessor deve assegurar a restituição às vítimas. 12. Quando não seja possível obter do delinquente ou de outras fontes uma indenização completa, os Estados devem procurar assegurar uma indenização financeira: a) Às vítimas que tenham sofrido um dano corporal ou um atentado importante à sua integridade física ou mental, como consequência de atos criminosos graves; b) À família, em particular às pessoas a cargo das pessoas que tenham falecido ou que tenham sido atingidas por incapacidade física ou mental como consequência da vitimização. 13. Será incentivado o estabelecimento, o reforço e a expansão de fundos nacionais de indenização às vítimas. De acordo com as necessidades, poderão estabelecer-se outros fundos com tal objetivo, nomeadamente nos casos em que o Estado de nacionalidade da vítima não esteja em condições de indenizá-la pelo dano sofrido. **Serviços** 14. As vítimas devem receber a assistência material, médica, psicológica e social de que necessitem, através de organismos estatais, de voluntariado, comunitários e autóctones. 15. As vítimas devem ser informadas da existência de serviços de saúde, de serviços sociais e de outras formas de assistência que lhes possam ser úteis, e devem ter fácil acesso aos mesmos. 16. O pessoal dos serviços de polícia, de justiça e de saúde, tal como o dos serviços sociais e o de outros serviços interessados deve receber uma formação que o sensibilize para as necessidades das vítimas, bem como instruções que garantam uma ajuda pronta e adequada às vítimas. 17. Quando sejam prestados serviços e ajuda às vítimas, deve ser dispensada atenção às que tenham necessidades especiais em razão da natureza do prejuízo sofrido ou de fatores tais como os referidos no parágrafo 3, supra. [...]. (Grifo nosso).

Após esse Diploma, vários outros de âmbito internacional trilharam esse mesmo caminho de revalorização da vítima, pessoa humana e sujeito de direitos que é, inclusive do direito à reparação do dano sofrido. Nesse sentido, podemos citar Diretiva do Conselho da Europa no 2004/80/CE<sup>5</sup>, que reconhece o direito da vítima de crime violento e doloso a uma reparação, e a Convenção Americana de Direitos Humanos (*Pacto de San José da Costa Rica*)<sup>6</sup> que assegura o direito à vida, à integridade pessoal, à liberdade e à segurança.

A preocupação com o respeito aos direitos das vítimas é notória na atualidade, considerado como condição de cidadania, que impõe simultaneidade no gozo dos direitos e no cumprimento dos deveres pelos cidadãos. No Estado de Direito, a justiça criminal deve ser garantidora dos direitos fundamentais tanto do acusado de crime quanto do ofendido com a atuação do criminoso. As garantias constitucionais e o respeito à dignidade humana requerem a proteção e a observância dos direitos daqueles que se constituem em sujeitos passivos do evento criminoso. Lamentavelmente, em geral, as vítimas de crime permanecem

<sup>5</sup> DIRECTIVA 2004/80/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004: relativa à indemnização das vítimas da criminalidad. Jornal Oficial da União Europeia, Luxemburgo, 06 ago. 2004. Disponível em: <[https://cpvc.mj.pt/wp-content/uploads/2018/02/Diretiva\\_2004\\_80\\_CE.pdf](https://cpvc.mj.pt/wp-content/uploads/2018/02/Diretiva_2004_80_CE.pdf)>. Acesso em: 06 ago. 2019.

<sup>6</sup> Ratificado pelo Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992.

desassistidas pelo sistema que não atua efetivamente na prevenção e repressão à criminalidade e não prestam a adequada assistência àqueles que se sujeitam aos efeitos lesivos primários e secundários da infração penal.

### **4.3 Interesse patrimonial da vítima de crime**

O interesse da vítima de crime, na solução do conflito gerado pela conduta delituosa, não se restringe à aplicação da lei penal e à submissão do delinqüente a uma sanção penal. Tem também interesses patrimoniais em relação à compensação dos danos produzidos com a atividade criminosa, sejam elas materiais ou morais.

O estado de abandono que, ao longo da história caracterizou a condição da vítima, impôs um tratamento de desconsideração em relação a ela, em todos os possíveis efeitos do delito: físicos, psíquicos, econômicos e sociais.

A extinção da justiça privada e a adoção do monopólio da Justiça pelo Estado, colocou este ente público como sujeito principal afetado pela prática do delito. Por outro lado, as ciências criminais centralizaram o seu interesse na figura do delinqüente, buscando reverter o tratamento desumano e cruel dispensado ao mesmo, ao longo da história. Em conseqüência, a vítima foi submetida a um processo de marginalização, restringindo a sua atuação a de mera testemunha dos fatos.

Na concepção clássica de crime, considerado como violação da lei do Estado, privilegiou-se o interesse público afetado com o crime, enfatizando o modelo retributivo de pena, buscando com a aplicação da justiça a restauração da ordem pública e da paz social. O criminoso que infringiu a lei, lesando ou colocando em perigo um bem jurídico ideal, contrai responsabilidades em relação ao Estado e ao sistema legal e o Estado consolida a sua participação na situação gerada pelo crime acusando o infrator, processando-o judicialmente e, eventualmente, impondo uma pena, quando o mesmo é condenado.

A vítima neutralizada nessa concepção, constitui-se, contudo, em um sujeito de direitos, com interesses próprios, que não se satisfazem com o processo penal do acusado e a eventual imposição de pena. O crime gera para a vítima, entre outros sentimentos, o da expectativa de reparação dos prejuízos a que se submeteu. A reparação dos danos, que em sentido mais abrangente compreende também a indenização dos prejuízos, bem como a restituição da coisa, dentro do modelo

clássico de Justiça criminal representa o efeito civil do delito, sem que isso afete a pretensão punitiva estatal. Essa reparação tem como objetivo atender aos interesses civis da vítima, compensando-a dos prejuízos materiais e morais, aferíveis economicamente.

Embora na evolução dos sistemas legais, a vítima tenha permanecido marginalizada, houve sempre a busca de fórmulas para a reparação dos danos, a cargo do infrator, como efeito secundário da condenação penal ou mesmo independente do resultado da ação penal.

Durante longo tempo a reparação dos danos foi confundida com a pena, de tal forma que a história desses dois institutos estão intimamente ligadas.

Nas diversas fases da Antiguidade, em que imperou a vingança privada, a sanção de caráter reparatório figurou como pena cumulativa ou substitutiva de punições mais rigorosas. Nesse contexto, a composição dos danos foi adquirindo força como modo de evitar punições excessivas, que implicavam em morte, castigos corporais e a perda da paz.

A preocupação com a reparação do dano conduziu, contudo, a um excesso de normas, de modo que cada ofensa, cada lesão, tinha regras próprias de compensação, com tarifas especiais para a fixação do valor do ressarcimento.

Desde os primeiros tempos, o pagamento de impostos pelo infrator ou os bens que lhe eram tomados, não eram sempre revertidos em favor da vítima. Muitas vezes, as coisas ou importâncias eram destinadas também, ou exclusivamente, ao chefe, à comunidade, ao rei. Com o tempo, veio o pagamento a se constituir na pena de multa, de início sendo parte dirigida à vítima, representando depois pagamento ao rei, aos senhores feudais, à Igreja e ao Estado.

O valor da multa dependia de uma série de condições, como a espécie do delito, a média de idade das partes, a classe social, o sexo e o prestígio do ofendido.

Com o fortalecimento do Estado, a multa foi fixada como pena destinada aos cofres da Administração Pública para pagamento das despesas com o processo e, aos poucos, vai se firmando a ideia de que o prejuízo sofrido pela vítima de crime não deve ser punido, mas reparado pelo agente, seja através de solicitação no próprio processo criminal, seja por meio de ação separada, distinguindo-se, assim, a responsabilidade civil da penal.

A partir da segunda metade do Século XIX, deu-se início ao movimento que enfatizou a necessidade de ser o processo criminal utilizado para a reparação dos

danos causados pelos crimes. Foram apresentadas propostas no sentido de fazer com que o dano fosse reparado pelo réu. Foi sugerido também que os prejuízos sofridos pela vítima fosse compensado pelo trabalho do preso. Falou-se em criação de sistemas coletivos para a indenização das vítimas de crimes. Entende-se que a ordem jurídica só seria inteiramente restaurada se, no processo criminal, além de punido, o réu fosse também condenado à reparação do dano, decorrendo dessa concepção a idéia de que o juiz deveria, de ofício, decidir sobre a reparação, ou incumbiria ao Ministério Público pleiteá-la. Propôs-se que certos benefícios do condenado fossem condicionados à reparação do dano. (FERNANDES, 1991, p. 160).

O processo criminal vem, assim, prestando-se a servir à reparação dos danos decorrentes do crime, a cargo do acusado. Considerada inicialmente como pena, constitui a reparação, na atualidade, efeito da sentença condenatória proferida no processo criminal, embora haja novo movimento no sentido de retorno a sua concepção original.

Nos sistemas atuais, a forma mais comum de se obter a reparação do dano através do processo penal consiste em se admitir o ajuizamento, em sede penal, da ação civil, formando-se um litisconsórcio ativo entre o prejudicado e o Ministério Público. O primeiro pretende a reparação do dano, de interesse civil; o segundo busca a condenação do agente, manifestando interesse público.

O fato de estarem ambos, prejudicado e representante do Ministério Público, em um mesmo processo, embora evidenciem pretensões diversas, leva a que as provas produzidas por eles intervenha nos resultados das duas ações.

Além dessa via para que se obtenha a reparação dos danos, o prejudicado tem, ainda, a garantia estabelecida em diversas legislações, de que a sentença penal condenatória tem força de título executório no juízo cível, já que torna certa a obrigação de indenizar.

No processo criminal existe, também, a possibilidade do lesado lançar mão de providências satisfativas ou de natureza cautelar em relação aos seus interesses civis, como a restituição da coisa que lhe foi retirada pela prática do delito, o seqüestro, o arresto e a hipoteca.

#### **4.4 A reparação do dano**

Um dos princípios gerais do Direito é que a ninguém é lícito causar lesão a direito de outrem, é fonte de inspiração do legislador para a elaboração de numerosas normas de comportamento, que ultrapassam a esfera penal. (TOURINHO FILHO, 1999, v. 2, p. 21).

Antes de começarmos o exame normativo do tema, é importante registrar a lição de Tornaghi, ao destacar que, não obstante haver diferenças ontológicas entre as expressões *restituição*, *ressarcimento*, *reparação* e *indenização*, o legislador penal brasileiro usa tais vocábulos de forma indiscriminada, como se pode extrair, por exemplo, dos artigos 65, III, *b*, e 78, §2º, do CP; 63 e 64 do CPP; e 89, §1º, I da Lei no 9.099/95.<sup>7</sup>

O fato que enseja a responsabilização civil<sup>8</sup> e/ou penal e/ou administrativa é uno, sendo uma opção política instituí-lo como atinente apenas a essa ou àquela(s) esfera(s) de consequências. A prática de um crime gera a obrigação de reparar os danos causados à vítima, quando existentes<sup>9</sup> e, assim, é necessário o estudo dos sistemas de integração de jurisdição, inclusive se houve alguma alteração em tais sistemas em decorrência da edição da Lei no 11.719/08, que conferiu nova redação ao art. 387, IV do CPP.

O sistema adotado pelo direito brasileiro é o sistema da independência. A vítima possui duas alternativas para alcançar a reparação do dano: ou espera o resultado da ação penal e, sobrevindo uma sentença condenatória transitada em julgado, ingressa com a execução no Juízo Cível (art. 63, CPP)<sup>10</sup>, o que a doutrina denomina de ação civil ex delicto, eis que é efeito automático da sentença condenatória a obrigação de reparar o dano (art. 91, I do Código Penal); ou ajuíza

<sup>7</sup> TORNAGHI, Hélio Bastos. Instituições de processo penal. v. 2. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 380-384. Em linhas gerais, a restituição é a satisfação do dano através do restabelecimento da coisa ao status quo, com a sua devolução, por exemplo. Já o ressarcimento tem conotação mais ampla, abrangendo, além da restituição da coisa, o dano emergente e o lucro cessante. Não sendo mensurável em dinheiro o dano, dada a ausência de caráter patrimonial, fala-se em reparação. Utiliza-se a expressão indenização, quando se trata de ato ilícito causado pelo Estado.

<sup>8</sup> Art. 927, Código Civil – “Aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem fica obrigado a repará-lo”  
Art. 186, Código Civil – “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”

<sup>9</sup> Como bem observa NUCCI, há delitos, NO ENTANTO, como os crimes de perigo, que, via de regra, não geram prejuízo e, assim, não são indenizáveis. NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Processo Penal e Execução Penal. 10. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 245.

<sup>10</sup> Art. 63, CPP - “Transitada em julgado a sentença condenatória, poderão promover-lhe a execução, no juízo cível, para o efeito da reparação do dano, o ofendido, seu representante legal ou seus herdeiros. Parágrafo único. Transitada em julgado a sentença condenatória, a execução poderá ser efetuada pelo valor fixado nos termos do inciso IV do caput do art. 387 deste Código sem prejuízo da liquidação para apuração do dano efetivamente sofrido.

desde logo na esfera cível ação própria objetivando tal reparação (art. 64, CPP).<sup>112</sup>

Registre-se que o advento de causa extintiva da punibilidade não afasta a possibilidade, face ao sistema da independência de jurisdições adotado, que a vítima ajuíze na esfera cível ação indenizatória. Todavia, em se tratando de execução fundada em sentença penal condenatória, é preciso verificar se tal causa extintiva rescinde, ou não, a sentença penal condenatória. Caso positivo, necessitará a execução de título executivo impondo-se seu sobrestamento até a constituição de novo título. Todavia, se a causa extintiva da punibilidade não rescindir a sentença penal condenatória, nenhum efeito daí ocorrerá na execução.

Com a reforma processual introduzida pela Lei nº 11.719/08, a doutrina passou a entender a ocorrência de nova mitigação do sistema da separação ou independência, já mitigado, assemelhando o sistema do Código de Processo Penal ao previsto no art. 297 do Código de Trânsito Brasileiro e no art. 20 da Lei dos Crimes Ambientais, por exemplo. A esse respeito, colha-se a lição de Polastri Lima (2009, p. 256):

O nosso Código de Processo Penal, assim, a princípio, adota o princípio da separação das ações, dividindo as vias para se chegar à reparação do dano, ou seja, ou se espera o resultado da ação penal e se ingressa diretamente com a execução no Cível, ou se busca o ressarcimento de forma direta e até concomitante no Cível, sendo que agora a Reforma traz a possibilidade de aplicação de uma adesão parcial.

Na nova sistemática introduzida pela Lei no 11.719/08, deve o juiz fixar na sentença penal condenatória um valor mínimo de indenização (art. 387, IV, CPP) e, com o trânsito em julgado, a vítima poderá promover a execução deste valor, sem prejuízo da liquidação para a apuração da integralidade do dano efetivamente sofrido (art. 63, PU, CPP).

A mais recente reforma do Código de Processo Penal materializada na Lei no 11.719/08 trouxe para sistema ordinário processual brasileiro a possibilidade do juiz criminal, na sentença condenatória, fixar um valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido. É a atual redação do art. 387, IV do CPP:

Art. 387- O juiz, ao proferir sentença condenatória: [...] IV - fixará valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido.

A mesma Lei no 11.719/08 alterou também o art. 63 do CPP, que passou a ter a seguinte redação:

<sup>11</sup> Art. 64, CPP – “Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, a ação para ressarcimento do dano poderá ser proposta no juízo cível, contra o autor do crime e, se for caso, contra o responsável civil”.

<sup>12</sup> Art. 935, Código Civil - “A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”.

Art. 63 - Transitada em julgado a sentença condenatória, poderão promover-lhe a execução, no juízo cível, para o efeito da reparação do dano, o ofendido, seu representante legal ou seus herdeiros. Parágrafo único. Transitada em julgado a sentença condenatória, a execução poderá ser efetuada pelo valor fixado nos termos do inciso IV do caput do art. 387 deste Código sem prejuízo da liquidação para a apuração do dano efetivamente sofrido. (BRASIL, 1941).

Desta feita, transitada em julgado a sentença condenatória (RAMOS, 2016, p. 200), o ofendido poderá promover no Juízo Cível a execução de tal valor mínimo fixado no título executivo<sup>13</sup>, sem prejuízo da liquidação para apuração do dano efetivamente sofrido. A sentença condenatória transitada em julgado torna certa a obrigação de reparar o dano – efeito automático da sentença -, e encerra a discussão acerca da culpa (an debeatúr), que passa a se limitar ao quantum debeatúr. Esse, na nova sistemática, deve ser fixado minimamente pelo Juízo Criminal, o que não impede o ofendido de perseguir, no Juízo Cível, a integralidade da reparação.

A novidade introduzida pelo legislador é digna dos maiores elogios e, além de estar condizente com o momento histórico de revalorização da vítima que mencionamos no início deste trabalho, veio a atender as orientações da Declaração Universal dos Direitos das Vítimas de Crime e de Abuso de Poder da Assembleia-Geral da ONU, igualmente já citada, que assegura seu direito a uma rápida reparação do dano.

Fixadas as linhas gerais, passa-se a análise dos requisitos necessários para que o juiz criminal fixe em sua sentença condenatória um valor mínimo de reparação à vítima.

O primeiro ponto a ser enfrentado é se o juiz pode fixar o valor mínimo da reparação mesmo sem que haja pedido nesse sentido.

Paulo César Busato (2017) afirma que:

A fixação de valor mínimo indenizatório (inciso IV, art. 387, do CPP) é requisito essencial da sentença, não podendo o juiz deixar de enfrentar a questão ainda que não provocado, até porque o próprio art. 91, inciso I, do Código Penal, que trata dos efeitos da sentença condenatória, já dispunha, mesmo antes da entrada em vigor do novel inciso IV do art. 387, do CPP, acerca da inevitabilidade de carga indenizatória que gera uma condenação, torna-a certa e indiscutível, até mesmo na seara cível (coisa julgada). É

---

<sup>13</sup> REsp 1.248.490-RS, Quinta Turma, DJe 21/5/2012 64.

irrelevante que não teria havido pleito indenizatório no caso concreto. Isso porque a nova configuração do art. 387 do Código de Processo Penal estabelece uma exigência de ordem prática, um requisito da sentença condenatória e não uma facultas agendi do juiz.

Entretanto, prevaleceu a orientação em sentido oposto, ou seja, que o juiz não pode agir *ex officio* e, sem que haja o respectivo pedido e sem que a questão seja submetida ao contraditório e a ampla defesa, fixar o valor da sentença mínima, corrente que se consolidou no Superior Tribunal de Justiça, como extraído do acórdão a seguir colacionado:

PENAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ROUBO. ESTUPRO. EXTORSÃO. FIXAÇÃO DE INDENIZAÇÃO MÍNIMA. AUSÊNCIA DE PEDIDO NA DENÚNCIA. IMPOSSIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO NO MESMO SENTIDO DA ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL. SÚMULA 83/STJ.

Agravo em recurso especial improvido. DECISÃO

Agravo contra inadmissão do recurso especial interposto pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com fundamento no art. 105, III, a, da Constituição Federal. Narram os autos que o agravado foi condenado à pena de 7 anos de reclusão, em regime semiaberto, e ao pagamento de 60 dias-multa, como incurso na sanção do art. 157, § 2º, I, II e V, do Código Penal (duas vezes, art. 70, caput, primeira parte, do Código Penal), e à pena de 7 anos e 6 meses de reclusão, em regime fechado, por ter sido incurso no art. 213, c/c art. 29, ambos do Código Penal (duas vezes - art. 71, caput, do Código Penal). Os acusados também foram condenados ao pagamento de indenização mínima, no valor de R\$ 1.650, 00 (hum mil seiscentos e cinquenta reais) (fls. 547/571).

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, por maioria de votos, deu parcial provimento ao recurso da defesa, para excluir a indenização mínima e, por unanimidade, proveu o apelo ministerial, para condenar o recorrido também pela prática de extorsão (fls. 666/692).

Opostos embargos de declaração, estes foram rejeitados (fls. 702/706). Inconformado, o recorrente interpôs recurso especial, no qual apontou negativa de vigência ao art. 387, IV, do Código de Processo Penal. Sustentou, em síntese, que os recorridos foram condenados pelos crimes de roubo, estupro e extorsão, e que a fixação de valor mínimo para reparação de danos causados à vítima é um efeito da condenação imposta, sendo desnecessário pedido expresso na denúncia nesse sentido.

O recurso especial foi inadmitido pela Corte de origem, sob o fundamento de aplicação da Súmula 83/STJ (fls. 758/760). Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso, no sentido de ser desnecessário pedido expresso para a fixação da reparação por danos (fls. 801/805). É o relatório.

A insurgência não prospera. No que concerne a alegação de ofensa ao artigo 387 do Código de Processo Penal, observa-se que a matéria debatida pelo recorrente encontra-se pacificada nesta Corte nos termos do que decidido pelo Tribunal de origem. De fato, este Tribunal entende que deve haver pedido expresso e formal, feito pelo Parquet ou pelo ofendido, para que seja fixado na sentença o valor mínimo de reparação dos danos causados à vítima, a fim de que seja oportunizado ao réu o contraditório e sob pena de violação ao princípio da ampla defesa. Nesse sentido: RECURSO ESPECIAL. PENAL E PROCESSUAL PENAL. HOMICÍDIOS DUPLAMENTE QUALIFICADOS CONSUMADOS E HOMICÍDIO DUPLAMENTE QUALIFICADO TENTADO. REPARAÇÃO PELOS DANOS

CAUSADOS À VÍTIMA PREVISTA NO ART. 387, INCISO IV, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. NORMA DE DIREITO PROCESSUAL E MATERIAL. IRRETROATIVIDADE. NECESSIDADE DE PEDIDO EXPRESSO. SUBMISSÃO AO CONTRADITÓRIO. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A regra do art. 387, inciso IV, do Código de Processo Penal, que dispõe sobre a fixação, na sentença condenatória, de valor mínimo para reparação civil dos danos causados ao ofendido, é norma híbrida, de direito processual e material, razão pela que não se aplica a delitos praticados antes da entrada em vigor da Lei n.º 11.719/2008, que deu nova redação ao dispositivo.

2. Para que seja fixado na sentença o início da reparação civil, com base no art. 387, inciso IV, do Código de Processo Penal, deve haver pedido expresso do ofendido ou do Ministério Público e ser oportunizado o contraditório ao réu, sob pena de violação ao princípio da ampla defesa. Precedentes. 3. Recurso desprovido”. (REsp 1.193.083/RS, Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, DJe 27/8/2013).

O segundo aspecto a ser enfrentado é quem detém legitimidade para fazer o pedido de reparação mínima dos danos.

Quanto à vítima, uma vez habilitada como assistente de acusação, poderá formular tal pedido, sendo tal direito reconhecido a seu representante legal e herdeiros (cônjuge, ascendente, descendente e irmão), nos termos dos arts. 63 e 268 c/c 31 do CPP:

Art. 63, CPP - “Transitada em julgado a sentença condenatória, poderão promover-lhe a execução, no juízo cível, para o efeito da reparação do dano, o ofendido, seu representante legal ou seus herdeiros”. Art. 268, CPP - “Em todos os termos da ação pública, poderá intervir, como assistente do Ministério Público, o ofendido ou seu representante legal, ou, na falta, qualquer das pessoas mencionadas no Art. 31”. Art. 31, CPP - “No caso de morte do ofendido ou quando declarado ausente por decisão judicial, o direito de oferecer queixa ou prosseguir na ação passará ao cônjuge, ascendente, descendente ou irmão”. (BRASIL, 1941).

Já em relação ao Ministério Público, não obstante o entendimento contrário de Nucci, para quem o Parquet não tem legitimidade para pleitear a reparação civil em nome da vítima, pois defende os interesses globais da sociedade e não demandas individuais, prevaleceu o entendimento, com o qual concordamos, defendido por, dentre outros, Ramos, que sustenta a legitimidade do Ministério Público para postular a aplicabilidade do art. 387, inciso IV do Código de Processo Penal:

Ora, se o Ministério Público é o titular da ação penal pública, deve o mesmo zelar pela correta aplicabilidade da legislação penal, nela incluída o art. 91, I do Código Penal e art. 387, IV do Código de Processo Penal. Em respeito ao princípio da ampla defesa e do contraditório e do princípio da correlação, o ideal é que o pedido de indenização conste da denúncia oferecida pelo Parquet. O pedido de reparação dos danos causados pelo crime não

interessa somente à vítima, mas a toda a sociedade. Trata-se de tema de ordem pública e não privada, uma vez que consta expressamente da legislação penal e processual, âmbito do direito público. (BRASIL, 1941).

A orientação que prevalece na doutrina acerca da legitimidade do Ministério Público para postular o pedido de reparação mínima foi reproduzida na jurisprudência, sendo matéria consolidada no Superior Tribunal de Justiça. Entretanto, falamos aqui acerca da legitimidade para a postulação do pedido de indenização na denúncia, e não da legitimidade para promover o cumprimento da sentença criminal no Juízo Cível. Quanto a este, os Tribunais Superiores reconheceram a inconstitucionalidade progressiva<sup>14</sup> da norma prevista no art. 68 do CPP<sup>15</sup>, considerando-a não recepcionada pela Constituição, visto que a atribuição para a representação processual do hipossuficiente é da Defensoria Pública e não do *Parquet*.

O terceiro requisito diz respeito ao tempo do crime e a retroatividade da Lei no 11.719/08. Trata-se de norma de natureza mista, ou seja, material (a reparação do dano) e processual (requisitos da sentença) e, sendo assim, aplicam-se as regras de direito intertemporal penal e não processual, vale dizer, a lei não se aplica aos fatos praticados antes da sua entrada em vigor por ser mais gravosa ao réu (art. 5o, XL, CR/88).<sup>16</sup>

#### 4.5 O dever de indenizar

No Brasil, a reparação de danos às vítimas de crime foi positivada no Código

<sup>14</sup> RE 147.776/SP – Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j.em 19 de maio de 1998.

<sup>15</sup> Art.68, CPP - “Quando o titular do direito à reparação do dano for pobre (art. 32, §§ 1o e 2o), a execução da sentença condenatória (art. 63) ou a ação civil (art. 64) será promovida, a seu requerimento, pelo Ministério Público”.

<sup>16</sup> A propósito, veja-se o seguinte julgado: “RECURSO ESPECIAL PENAL E PROCESSUAL PENAL HOMICÍDIOS DUPLAMENTE QUALIFICADOS CONSUMADOS E HOMICÍDIO DUPLAMENTE QUALIFICADO TENTADO. REPARAÇÃO PELOS DANOS CAUSADOS À VÍTIMA PREVISTA NO ART. 387, INCISO IV, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. NORMA DE DIREITO PROCESSUAL E MATERIAL. IRRETROATIVIDADE. NECESSIDADE DE PEDIDO EXPRESSO. SUBMISSÃO AO CONTRADITÓRIO. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A regra do art. 387, inciso IV, do Código de Processo Penal, que dispõe sobre a fixação, na sentença condenatória, de valor mínimo para reparação civil dos danos causados ao ofendido, é norma híbrida, de direito processual e material, razão pela que não se aplica a delitos praticados antes da entrada em vigor da Lei nº 11.719 /2008, que deu nova redação ao dispositivo. 2. Para que seja fixado na sentença o início da reparação civil, com base no art. 387, inciso IV, do Código de Processo Penal, deve haver pedido expresso do ofendido ou do Ministério Público e ser oportunizado o contraditório ao réu, sob pena de violação ao princípio da ampla defesa. Precedentes. 3. Recurso desprovido”. (STJ - REsp 1193083-RS 2010/0084224-0- QUINTA TURMA, Rel. Ministra LAURITA VAZ – j. em 20 de agosto de 2013, DJe de 27/08/2013).

Criminal do Império de 1830 e, desde então, a legislação apresenta previsões a respeito da matéria, evoluindo no sentido de atender às orientações formuladas pelos movimentos que buscaram a reformulação do tratamento às vítimas.

Na legislação vigente, a obrigação de compensar os danos causados pelo crime constitui, nos termos do art. 91, inciso I, do Código Penal, um dos efeitos da condenação definida em processo judicial. O Código Civil, por sua vez, estabelece a obrigação de indenizar daquele que por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito ou causar prejuízo a outrem. O mesmo Código, define, contudo, no seu art. 1.525, a independência entre as responsabilidades penal e civil decorrentes da atividade delituosa, ressalvando, porém, que não se poderá “questionar mais sobre a existência do fato, ou quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no crime”.

A reparação do dano produz, ainda, efeitos quanto à concessão de benefícios, estabelecidos no Código Penal.

O ressarcimento do dano, além de ser imposição da sentença penal condenatória e condição para a concessão de benefícios no âmbito penal, pode também, em determinadas hipóteses, funcionar como causa extintiva de punibilidade, como se verifica no peculato culposo (art. 312, § 3º).

Na legislação brasileira, a responsabilidade civil pelo crime praticado, é, via de regra, exclusiva do autor do delito<sup>17</sup> não se reconhecendo o dever do Estado em indenizar a vítima do crime, salvo em situações excepcionais como, por exemplo, no caso de crime praticado dentro da unidade prisional<sup>18</sup>. Havendo coautoria, os agentes são solidários e, falecendo um desses, a obrigação de indenizar é transmissível aos herdeiros nos limites da herança. (FELIPETO, 0000, p. 64).

Não obstante a possibilidade de serem decretadas medidas assecuratórias de hipoteca legal e arresto prévio para garantir a reparação do dano, nos termos dos arts. 134 a 140 do CPP, o efetivo recebimento pela vítima da reparação pelo dano esbarra, muitas vezes, na miserabilidade do criminoso.

Schneider (1989, p. 21) escreve:

O direito da vítima à indenização foi substituído por aquilo que depois ficou conhecido como multa [...]. É bastante absurdo que o Estado tenha

---

<sup>17</sup> Art. 64, CPP – “Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, a ação para ressarcimento do dano poderá ser proposta no juízo cível, contra o autor do crime e, se for caso, contra o responsável civil”.

<sup>18</sup> RE 841.526/RS. Rel. Min Luiz Fux, j. em 28/03/2016.

assumido a tarefa de proteger o público contra o crime e depois quando há um dano, vem a receber todo o pagamento, sem prestar nenhuma ajuda efetiva à vítima individual.

Ora, a Lei de Execução Penal estabelece em seu artigo 29, §1º, “a”, que o produto do trabalho do preso tem por objetivo indenizar os danos causados pelo crime, verbis:

Art. 29- O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo. § 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender: a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios. (BRASIL, 1984).

Como exige o dispositivo legal acima mencionado, é preciso que haja determinação judicial acerca do valor a ser reparado, não devendo o Ministério Público se omitir de requerer, quando do oferecimento da denúncia a reparação mínima pelos danos materiais e morais decorrentes da infração, devendo se preocupar durante a instrução processual em submeter tal questão ao contraditório, e zelar para que tal capítulo conste da sentença.

A Lei no 9.099/95 inovou ao trazer a reparação do dano para o ordenamento jurídico, introduzindo a ideia da justiça negociada. A lei, que foi influenciada pela experiência de países do common law, prevê em seu art. 74 e parágrafo único um procedimento sumaríssimo onde, na primeira fase, realiza-se a audiência preliminar com os protagonistas no conflito, que podem celebrar a composição dos danos civis e, se alcançada, a mesma importa em retratação do direito de queixa ou representação e extinção da punibilidade do autor do fato.

Fica evidenciada na Lei 9.099/95 a preocupação do legislador com a satisfação da vítima, reafirmada com a previsão da multa reparatória no Código de Trânsito Brasileiro, no artigo 296 da Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. Estabelecida como penalidade, consiste no pagamento, mediante depósito judicial em favor da vítima, ou a seus sucessores, de quantia fixada segundo a Lei Penal, sempre que houver prejuízo material resultante do crime. Possui a multa reparatória natureza jurídica controvertida e aplicabilidade contestada, diante da divergência que há entre vários doutrinadores sobre ser a multa reparatória pena criminal ou penalidade civil ou, ainda, efeito da condenação.

Ainda com o objetivo de dar reparação à vítima de crime, a Lei 9.714, de 25

de novembro de 1998 introduziu no sistema penal a prestação pecuniária como nova modalidade de pena restritiva de direitos, alterando dispositivos do Código Penal. Esta lei reproduz disposição semelhante prevista na Lei dos Crimes Ambientais, na Lei n. 9.605 de 2 de fevereiro de 1998. A prestação pecuniária, prevista em ambas as leis, consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou à entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz. Tem natureza evidente de pena, não se desvirtuando por ser destinada à vítima e não aos cofres públicos.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 245, e adotando a orientação da ONU e das modernas doutrinas vitimológicas, avançou na proteção às vítimas de crimes. Previu o legislador constituinte, dentre os direitos assegurados aos indivíduos, a assistência pelo Poder Público aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do ilícito.

A compensação do dano decorrente de crime, que até então era restrita ao autor do ilícito, ganha suporte legislativo na ampliação do rol de titulares passivos da relação jurídica de compensação dos prejuízos, com a previsão constitucional de assistência estatal aos prejudicados com a prática de crime doloso.

Esse mecanismo de intervenção estatal teve origem nos países anglosaxões, e inclui-se, em geral, no conjunto de medidas de proteção às vítimas de crime, trouxe uma profunda modificação no modelo tradicional de reparação privada baseada na responsabilidade civil *ex delicto*, implicando, ainda que subsidiariamente, na implantação de um princípio de solidariedade social, segundo o qual a sociedade assume a distribuição dos riscos da insegurança gerada por aqueles delitos que o aparato estatal de controle não foi capaz de evitar.

## **5 CONCLUSÃO**

Não houve aqui a intenção de esgotar o tema da *Responsabilidade do Estado na indenização das vítimas de crimes*. Com o objetivo de estabelecer os fundamentos do reconhecimento da obrigação jurídica estatal diante das vítimas da criminalidade, deixamos de abordar várias questões, pois o intento era definir as bases iniciais deste tema, de primordial importância no âmbito jurídico e social.

Entre as conclusões que se chega após a análise realizada, vimos que, no

estágio atual da organização político-jurídica da sociedade, constituiu-se o Estado em um ente dotado de personalidade jurídica, sujeito de direitos e obrigações, caracterizado como prestador de serviços, visando a proteção dos direitos individuais e o desenvolvimento do interesse público. Sua finalidade é o bem comum, soma de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana.

A segurança pública, estabelecida na Constituição Federal como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (art. 144), tem fundamental importância na concepção do Estado, indicada como uma de suas causas originárias, ou mesmo, como uma das causas justificadoras de sua existência, em razão da fragilidade e limitação do homem e da necessidade de proteção da sua pessoa, de seu grupo e de seus bens.

Constituiu-se a segurança em um direito fundamental dos indivíduos, base imprescindível das condições universais para o natural desenvolvimento da personalidade humana e para a conservação e o aperfeiçoamento da vida social.

A segurança pública é atividade típica do Estado, integrante da função administrativa estatal e subordinada ao Poder Político. Sendo desenvolvida pelo Estado para a tutela do Direito, visa a manutenção da ordem pública e a proteção dos indivíduos em sua integridade física e de seus bens. Garantir um estado antidelituoso, que atura através da Força Policial, com ações de prevenção e repressão, que são caracterizadas por uma constante vigilância.

A inércia no exercício do dever funcional, o seu exercício em não conforme ao que prescreve os seus princípios diretores e o abuso ou ainda, a arbitrariedade no uso indiscriminado da força, constituem ilícitos, pelos quais o Estado deve responder quando causarem danos aos indivíduos.

A responsabilidade estatal, instituto de Direito Público de natureza patrimonial e garantidor dos direitos dos indivíduos, limitador ou controlador da atuação estatal, é destinado à recomposição do equilíbrio prejudicado pelos danos causados aos indivíduos e impõe ao ente público, a obrigação legal de responder pelos danos resultantes de suas atividades.

A responsabilidade estatal extracontratual que consiste na violação de um dever jurídico, decorre de atos materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, quando originam de comportamento de agente público ou nessa condição.

Segundo norma constitucional, no sistema jurídico brasileiro a responsabilidade do Estado é objetiva e direta (art. 37, § 6º). Ela responde pelo ente público na falha do serviço ou pelo risco quando estabelecido o nexo de causalidade entre o comportamento lesivo do ente público e o dano sofrido pelo indivíduo, sendo dispensado a demonstração de culpa do agente.

Quando se verifica dolo ou culpa na conduta lesiva do agente e o Estado indeniza os danos sofridos pelo indivíduo, este terá direito de regresso contra o agente público, cuja responsabilidade se fundamenta na igualdade dos encargos públicos.

A responsabilidade estatal será admissível, em relação aos crimes, nas hipóteses em que a causa do evento lesivo incide, em concorrência com a conduta do infrator, a anormalidade do serviço público na prestação de segurança ao cidadão.

Essa responsabilidade também se verifica quando se é possível a intervenção do Estado para impedir a ocorrência da infração penal e não o faz, o faz tardiamente ou ineficientemente.

O dever do Estado em assistir as vítimas necessitadas ocorre quando há crime, devendo também garantir a compensação dos prejuízos sofridos por elas. A orientação formulada pelos organismos e documentos internacionais estabelece a necessidade da intervenção assistencial dos Estados e da prestação obrigacional em favor da vítima de crime e de seus dependentes.

O direito das vítimas e de seus dependentes à assistência pública, constitui-se em um direito fundamental, assegurado no Direito brasileiro, na Constituição Federal (arts. 6º e 245), que se concretiza em prestações positivas, devidas em razão da condição de carência dos beneficiários que, sujeitos à infração penal, têm anulados ou restringidos os seus meios de subsistência, com dificuldades de recursos para as suas necessidades mais essenciais.

Além da assistência às vítimas de crimes, deve o Estado reconhecer e assegurar o direito à compensação dos danos sofridos pelos ofendidos, garantindo o ressarcimento e a indenização dos prejuízos materiais e morais que decorrem da infração penal.

O ressarcimento consiste em obrigação própria do infrator pela sua conduta geradora de danos, reconhecida como efeito secundário da condenação penal, ou em ação judicial própria, vinculada ou não à ação penal. Na atualidade, há tendência

na sua adoção como modalidade de pena, verificando-se, ainda, no sistema brasileiro, como meio de solução do conflito instaurado com a prática de infração de menor potencial ofensivo, dependente da natureza da ação penal cabível.

A indenização é ainda, devida pelo Estado em decorrência do estabelecimento da relação jurídica obrigacional entre o ente público e o lesado, pelo descumprimento do dever legal de agir, não realizando atividade que lhe é própria, de prestação de segurança. Consiste em um direito do lesado, assegurado pelos postulados do Estado social e democrático de Direito.

Os órgãos públicos, uma vez constituída a segurança pública em atividade essencial do Estado e tendo este assumido exclusivamente a função de repressão à criminalidade, devem atuar de maneira pronta e eficiente na proteção dos indivíduos e na preservação da ordem pública. Quando se omite ou realiza suas atribuições de maneira inadequada, o Estado deve ser responsabilizado respondendo concorrentemente com o infrator, pelos danos a que foram sujeitos injustamente, a vítima e seus dependentes.

A omissão ou falha na proteção dos indivíduos constitui causa concomitante do evento lesivo, atuando, na cadeia causal como causa eficiente, juntamente com a conduta de terceiro, o agente infrator. O nexo estabelecido é entre a não execução, pelo omitente de uma atividade juridicamente exigível, capaz de impedir o resultado e o evento lesivo.

A responsabilidade estatal, também nos crimes, é objetiva, segundo a regra constitucional, incidindo com o estabelecimento do nexo etiológico entre o comportamento inexistente dos órgãos públicos e o dano sofrido pelo administrado. Quem é julgado é o serviço público e não o agente, tendo como parâmetro o que era razoável exigir-se na situação, com base no princípio da sua perfeição e continuidade.

A culpa do agente está registrada na configuração da omissão administrativa como causa eficiente para o evento lesivo, possibilitando o estabelecimento da relação necessária entre ela e o dano, ensejadora da responsabilidade estatal. É exigível, ainda, para o direito de regresso do Estado, exercido contra o agente omissor ou negligente.

A responsabilidade do Estado é excluída quando verificada a intervenção de elementos estranhos à administração pública na relação de causalidade, como, por exemplo, a culpa da vítima, que com seu comportamento, originou ou deu causa à

concorrência da infração penal.

A vítima, pessoa humana titular de direitos e sujeito da obrigação estatal de compensar os danos decorrentes de crimes, será aquele prejudicado com a infração penal quando submetido a um dano, seja físico ou mental, material ou moral.

Além disso, o reconhecimento da responsabilidade do Estado em indenizar as vítimas de crimes não deve estar condicionado a motivos de oportunidade ou escassez de recursos, ou à sensibilização pública e social diante da vitimização dos indivíduos.

Quando o Estado assume um serviço e o oferece aos indivíduos, cria-se repercussão jurídica, com a imposição de obrigações e o dever de respeito ao princípio da responsabilidade, próprio do Estado de Direito, no qual figura o indivíduo como sujeito de direitos e o Poder Público submete-se às regras legais.

A pessoa humana que foi vítima de um crime não deve mais ser enxergada apenas como fonte de prova para a condenação do réu, mas como um cliente do sistema de persecução penal que possui diversos direitos cuja tutela é da esfera de atribuição ministerial. Enfim, concluímos dizendo que a tutela dos interesses das vítimas de crimes é uma necessidade de Justiça Social, como imperativo de uma sociedade mais justa e solidária, guardiã da dignidade da pessoa humana. Cabe ao Estado assumir a sua responsabilidade como garantidor da segurança dos indivíduos, realizando de forma mais eficiente função que justifique sua existência.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Maria Emília Mendes. **Responsabilidade do Estado por atos legislativos e jurisdicionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

ALCÂNTARA, Maria Emília Mendes. Responsabilidade do Estado na CF/88. *In*: MELLO, Celso Antonio Bandeira de (org.). **Direito administrativo na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

ALVES, Paulo Augusto Costa. Indenização à vítima do delito. **Justitia**. São Paulo, n. 85, p. 287-306, 2º trim. 1974.

ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. Da reparação do dano causado pelo crime. **Arquivo do Ministério da Justiça**. Rio de Janeiro, DIN, n. 116, p. 209-229, out./dez. 1970.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Responsabilidade do Estado por ato jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

- ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Therezinha Monteiro Deutsch e Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os pensadores).
- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 4. ed. Porto Alegre: Globo, 1982.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 22. ed. Porto Alegre: Globo, 1983.
- AZEVEDO, Vicente de Paula Vicente. **Crime-dano-reparação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1934.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 9.
- BECCARIA, Cesare Bonesana Marches Di. **Dos Delitos e das penas**. Tradução: Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret. 2014.
- BEMFICA, Francisco Vani. **Curso de teoria do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- BERTHÉLEMY, Henry. **Traité élémentaire de droit administratif**. 9. ed. Roussey & Cie Editeurs, 1972.
- BITTENCOURT, Edgard de Moura Bittencourt. **Vítima**. 3. ed. São Paulo: Leud, 1987.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1967.
- BORGES, Paulo César Correa. **Responsabilidade do Estado. Reparação dos danos causados pelo crime, cometido durante a execução penal**. Franca: Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 1998. 284p. Tese (mestrado em Direito), Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, 1998.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 dez. 2019.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 02 dez. 2019.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm). Acesso em: 02 dez. 2019.

BUSATO, Paulo César. **Direito penal, v.1: parte geral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CAETANO, Marcelo. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. Coimbra: Almedina, 1983.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

CALHAU, Lélío Braga. Vítima, justiça criminal e cidadania: o tratamento da vítima como fundamento para uma efetiva cidadania. **Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília, v. 1, n. 13, p. 61-76, jan./jun. 2000.

CÂMARA, Guilherme Costa. **Programa de Política Criminal: orientado para a vítima do crime**. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos**. Coimbra: Almedina, 1974.

CARVALHO JÚNIOR, Clóvis de. **As origens do Estado**. Franca: Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 1988. Tese (Livre-Docência), Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, 1988.

CAVALCANTI, Amaro. **Responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro: Laemmert & C., 1905.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1977.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

CONDE, Francisco Muñoz; HASSEMER, Winfried. **Introdução à criminologia**. Tradução de: Cíntia Toledo Miranda Chaves. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

DE PLÁCIDO, Silva E. **Vocabulário jurídico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra, 1992.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1-2.

DUEZ, Paul. **La responsabilité de la puissance publique**. Paris: Dalloz, 1927.

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones del derecho (público y privado)**. Tradução de Adolfo G. Posada, Ramón Jaén e Carlos G. Posada. Buenos Aires: Heliasta S.R.L., 1975. (Los Grandes Maestros del Derecho).

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade e do estado**. Tradução de Leandro Konder. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

FERNANDES, Antonio Scarance. **O papel da vítima no processo criminal**. São Paulo: Malheiros, 1995.

FERNANDES, Antonio Scarance; MARQUES, Oswaldo Henrique Duek. O Estado na reparação do dano à vítima de crime. **Justitia**, v. 156, p. 25-34, out./dez. 1991.  
FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992 e 1995. v. 5-7.

FELIPETO, Rogério. **Reparação do dano causado por crime**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FIORINI, Bartolome A. Manual de derecho administrativo. Buenos Aires: La Ley, 1968. v. 1 e 2. *In*: FREITAS, Marisa H. D'Arbo Alves de. Garantias fundamentais da vítima de crime. Vanguarda. **Informativo do Centro Acadêmico "Prof. André Franco Montoro"**, Franca, n. 1, p. 4, out. 1995.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de direito penal: parte geral**, 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

FREITAS, Marisa H. D'Arbo Alves de. Garantias fundamentais da vítima de crime. Vanguarda. **Informativo do Centro Acadêmico "Prof. André Franco Montoro"**, Franca, 1995, out., n. 1, p. 4.

FREITAS, Marisa H. D'Arbo Alves de. O Estado e a reparação do dano à vítima de crime. *In*: PEREZ, Augusto Martinez. **Transformações do Estado: caráter das mudanças**. Franca: UNESP, p. 119-130, 1998.

FREITAS, Marisa H. D'Arbo Alves de. O Estado legislador responsável. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, 1995, v. 128, out./dez., ano 32, p. 285-295.

FREITAS, Marisa H. D'Arbo Alves de. **Responsabilidade do Estado por atos legislativos**. Franca: Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 1993. 234 p. Tese (mestrado em Direito), Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, 1993.

FREITAS, Marisa H. D'Arbo Alves de. Responsabilidade do Estado por atos legislativos. **Revista de Estudos Jurídicos**. Franca: UNESP, 1996, n. 2, jul./dez., ano 1, p. 147-171.

FREITAS, Riva Sobrado. **Estado e seguridade social**: um exame comparativo entre a experiência brasileira e os modelos de capitalismo. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 1996. Tese (Mestrado em Direito), Pontifícia Universidade Católica, 1996.

GANGONI, Bruno Corrêa. A Reparação do dano material e moral à vítima da criminalidade. **Caderno IEP - Ministério Público do Rio de Janeiro**, v. 1, n. 1, jun./2018.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de direito administrativo**. Tradução de Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GARCIA OVIEDO, Carlos. **Derecho administrativo**. 6. ed. Madrid: E.I.S.A. Pizarro, 1957. v. 1.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**: introdução a seus fundamentos teóricos - introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95 - Lei dos juizados especiais criminais. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

GASCON Y MARIN, José. Tratado de derecho administrativo. 12. ed. Madrid: C. Bermejo, 1952. v. 1-2. *In*: FREITAS, Marisa H. D'Arbo Alves de. **Responsabilidade do Estado por atos legislativos**. Revista de Estudos Jurídicos. Franca: UNESP, ano 1, n. 2, p. 147-171, jul./dez. 1996.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1989.

GORDILLO, Augustin. **Princípios gerais de direito público**. Tradução de Marco Aurélio Greco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

GRECO FILHO, Vicente. **Manual de processo penal**. São Paulo: Saraiva, 1991.

HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif et de droit public**. 11.ed. Paris: Recueil Sirey, 1927.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

JARDIM, Afrânio da Silva. **Direito processual penal**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

JELLINEK, Georg. **Teoria general del Estado**. Tradução da 2. ed. alemã de Fernando de los Rios. 2. ed. Buenos Aires: Albatroz, 1954.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Direito penal**: parte geral. 11. ed. São Paulo:

Saraiva, 1986. v. 1.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

LAZZARINI, Álvaro. Da segurança pública na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 104, p. 233- 236, out./dez. 1989.

MAIA, J. Motta. Segurança pública. **Enciclopédia saraiva do direito**. Coordenação de Limonge França. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 71.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de direito processual penal**. São Paulo: Forense, 1981.

MARQUES, José Frederico. **Tratado de direito processual penal**. São Paulo: Saraiva, 1980.

MARTINELLI, João Paulo Orsini; DE BEM, Leonardo Schmitt. **Lições fundamentais de Direito Penal: parte geral**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARTINS, Carlos Estevan; MONTEIRO, João Paulo. **Locke, vida e obra**. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os pensadores).

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEDAUAR, Odete. Poder de Polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 199, p.89-96, jan./mar. 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

MEIRELLES, Hely Lopes. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. *In: Segurança e ordem pública*. São Paulo: Saraiva. p. 147-157.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Responsabilidade do Estado por atos administrativos. **Revista de Direito Público**, n. 43-44, p. 32-41, jul./dez. 1977.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1974, v. 1-2.

MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do Estado**. 8. ed. rev. e atual. por José Lindoso. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

- MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Manual de direito pena**: parte geral. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Processo penal**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- MIRANDA, Jorge. Funções do Estado. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, n. 189, p. 84-99, jul./set. 1992.
- MOREIRA FILHO, Guaracy. **Vitimologia**: o papel da vítima na gênese do delito. São Paulo: Jurídica Brasileira, 1999.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A segurança pública na Constituição. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 109, p. 137-148, jan./mar. 1991.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito administrativo da segurança pública. *In*: **Segurança e ordem pública**. São Paulo: Saraiva. p. 109-146.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 97, p. 133-154, jan./mar. 1988.
- MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. v. 1, 4 e 5.
- NETO, Manuela. **Do pedido de indenização em processo penal**. Porto: Elcla, 1995.
- NEUMAN, Elías. **Victimología**: el rol de la víctima en los delitos convencionales y no convencionales. 2. ed. reestructurada y ampliada. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1994.
- NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Curso completo de processo penal**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- NORONHA, Edgard Magalhães. Curso de direito processual penal. 21. ed., atual. por Adalberto José Q. T. de CamargoAranha. São Paulo: Saraiva, 1992.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. **A vítima e o direito penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- OLIVEIRA, José Carlos de. **Responsabilidade patrimonial do Estado. Danos**

**decorrentes de enchentes, vendavais e deslizamentos.** São Paulo: Edipro, 1995.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Problemática da vítima de crimes:** reflexos no sistema jurídico português. Lisboa: Rei dos Livros, 1994.

PACHECO, José da Silva. **Omissão** - processo civil. *In: Repertório enciclopédico do direito brasileiro.* Coordenação de J. M. de Carvalho Santos e José de Aguiar Dias. Rio de Janeiro: Borsoi, 1947. v. 35.

PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

PIEIDADE JÚNIOR, Heitor, MAYR, Eduardo (coord.). **Vitimologia em debate.** Rio de Janeiro: Forense, p. 33-40, 1990.

PINHO, Ruy Sérgio Rebello. **A reparação do dano causado pelo crime e o processo penal.** São Paulo: Atlas, 1987.

PLATÃO. **Platão vida e obra.** São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os pensadores).

RAMOS, Patrícia Pimentel de Oliveira Chambers. A reparação mínima em favor da vítima de crimes violentos e a atuação do Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 59, jan./mar. 2016.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito.** São Paulo: Saraiva, 1953. v.1.

REALE, Miguel. Responsabilidade civil do Estado. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 87, p. 24-34, jul./set. 1988.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado.** 2. ed. São Paulo: Martins, 1960.

RIVERO, Jean. **Direito administrativo.** Tradução de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Observações sobre a responsabilidade patrimonial do Estado. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, n. 311, p. 3-26, jul./set. 1990.

ROLIM, Waldir. De como ressarcir os danos causados às vítimas de infrações penais. **Justitia.** São Paulo, v. 111, p. 198-215, out./dez. 1980.

ROMANO, Santi. **Princípios de direito constitucional.** Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

ROMEIRO, Fernando Antônio Barbosa. **Reparação do dano causado pelo crime.** Justitia. São Paulo, v. 104, p. 187-198, 1º trim., 1979.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social.** Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

SANCHEZ, Jesus Maria Silva. **A expansão do direito penal:** aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais,

2013.

SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade do Estado intervencionista**. São Paulo: Saraiva, 1990.

SCHIESARI, Nelson. **Da responsabilidade civil do Estado e seus limites**. São Paulo: Faculdade de Direito, 1989. 176 p. Tese (mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 1989.

SECCO, Alexandre, LUZ, Sérgio Ruiz. Somos todos reféns. **Veja**, São Paulo, n. 5, ano 34, p. 86- 93, fev. 2001.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, Juary C. **A responsabilidade do Estado por atos judiciais e legislativos**. São Paulo: Saraiva, 1985.

STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado - movimentos multitudinários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.

TÁCITO, Caio. Tendências atuais sobre a responsabilidade civil do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 55, p. 262-272, jan./mar. 1959.

TORNAGHI, Hélio. **Curso de processo penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

TRUJILLO, Elcio. **Responsabilidade do Estado por atos lícitos**. São Paulo: LED, 1996.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Responsabilidade civil do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 96, p. 233-251, out./dez. 1987.

VIDAL NETO, Pedro. **O Estado e os direitos sociais**. São Paulo: Faculdade de Direito, 1978. Tese (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 1978.

ZANOBINI, Guido. **Corso di diritto amministrativo**. 6. ed. Milano: Dott A. Giuffré, 1952. v. 1 e 5.