

A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DOS ENTES PÚBLICOS FRENTE À VIGÊNCIA DA INTERVENÇÃO FEDERAL¹

STATE LIABILITY OF PUBLIC ENTITIES DURING FEDERAL INTERVENTION

Frederico Thaddeu Pedroso² e André Augusto Cella³

RESUMO

A presente revisão bibliográfica busca explicar o instituto da intervenção federal e a aplicação da responsabilidade civil extracontratual do Estado sob sua vigência, com enfoque no caso inaugural que abrange a segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa, de caráter bibliográfico, investiga os contornos da aplicabilidade desta responsabilidade, tendo em vista as modificações administrativas e as consequências do instituto excepcional da intervenção, que enseja uma verdadeira ingerência da União no Estado-Membro. Como objetivo específico, busca-se definir o instituto da intervenção federal e sua abrangência, bem como da responsabilidade civil extracontratual do Estado, passando, ao final, a identificar e examinar os aspectos obrigacionais do caso concreto, definindo o alcance da competência obrigacional de cada ente público. O método a ser empregado no objeto em estudo será o dedutivo, pois o raciocínio partirá da análise do geral para o específico, iniciando-se pelo estudo do instituto da intervenção federal e da responsabilidade civil extracontratual do Estado e delimitando-se a aplicabilidade desta responsabilidade na vigência da intervenção. Neste contexto, questiona-se acerca da fluência dos aspectos obrigacionais dos entes públicos no caso do Rio de Janeiro, onde apenas um setor administrativo foi atingido pela intervenção federal.

Palavras-chave: Intervenção federal. Responsabilidade civil. Rio de Janeiro. Segurança Pública.

ABSTRACT

This paper seeks to explain federal intervention as a juridical concept and State liability for tort claims under its curse, focusing on the first situation of this kind, which scopes the public security of the Brazilian State of Rio de Janeiro. The bibliographical research therefore investigates the applicability of this legal liability regarding administrative changes and consequences of this exceptional institute, which leads to genuine intervention by the Union in a Member State. The specific objective is to define the federal intervention institute and its scope, as well as the State's tort liability, and, at last, identify and examine the obligatory aspects of the concrete case, defining the scope of each State's obligational competence. The method used in the paper will be the deductive one, since the reasoning will start from the analysis of the general principles to the specific case, starting with the study of the federal intervention institute and civil liability of the State, delimiting the applicability of this liability under an intervention. In this context, the main questioning of the research question arises over understanding the obligatory aspects of public entities in the case of Rio de Janeiro, where only one administrative sector is affected by federal intervention.

Keywords: Public Security. Tort claims. Rio de Janeiro. Federal intervention.

¹ Trabalho Final de Graduação do Bacharel em Direito Frederico Thaddeu Pedroso.

² Graduado em Direito pela Universidade Franciscana. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito da Sociobiodiversidade - GPDS e do Núcleo de Estudos Avançados em Direito Processual Civil, ambos da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: fredpedroso1@gmail.com

³ Orientador - Professor de Direito Administrativo na Universidade Franciscana. E-mail: andreccella@gmail.com

INTRODUÇÃO

A intervenção federal é um instituto constitucional de exceção, hábil a ensejar uma supressão temporária da ampla autonomia conferida aos Estados-Membros em razão do pacto federativo. Trata-se de uma verdadeira ingerência da União em algum Estado, sob o fundamento de preservar o equilíbrio e a integridade da federação como um todo. O constituinte consagrou tal instituto no art. 34 da Constituição Federal de 1988, deixando claro que este só poderá ser instaurado a partir de uma efetiva verificação da incidência de algumas das hipóteses previstas no rol taxativo desse dispositivo. Em razão do caráter excepcional da utilização deste instituto, após quase 30 anos de vigência da atual Constituição, não se tinha registro de sua aplicação.

Entretanto, no dia 16 de fevereiro de 2018, foi decretada uma intervenção federal, adstrita ao âmbito da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro⁴. Dessa forma, a União, através do interventor federal e das Forças Armadas, assumiu integralmente o comando administrativo do setor da segurança pública do Estado, sob o pretexto de pôr termo a grave comprometimento à ordem pública na região (art. 34, III, Constituição Federal), oriunda de uma atuação intransponível do crime organizado. Contudo, a aplicação inaugural desse instituto exteriorizou diversas lacunas jurídicas e uma flagrante indefinição acerca de sua aplicação, sobretudo pelo fato de a Carta Magna ter-se limitado a fazer disposições exemplificativas acerca de sua regulamentação. Ademais, as peculiaridades da atuação estatal no âmbito da segurança pública tornam o setor muito sensível, sendo incontestavelmente considerado pelos Tribunais como o maior causador de danos injustificados a particulares.

Dessa forma, é de enorme relevância uma discussão a respeito do viés obrigacional dos entes públicos sob a vigência da intervenção federal, no caso inaugural supramencionado. Em vista disso, esta pesquisa tem como meta explicar e aprofundar a aplicabilidade da responsabilidade civil extracontratual do Estado, tendo como objeto de estudo a materialização singular e contemporânea do instituto no Estado do Rio de Janeiro.

A fim de atingir os objetivos propostos, dividiu-se a pesquisa em três partes. Na primeira, serão abordadas questões introdutórias, referentes ao instituto constitucional da intervenção federal e seu histórico de aparições no direito brasileiro; no segundo tópico, tratar-se-á sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado e seus contornos; já no terceiro momento, as modificações de aplicabilidade desta responsabilidade frente à vigência da intervenção, por parte da União, na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, foram analisadas.

⁴ Intervenção Federal adstrita à área de segurança pública, conforme disposição do Decreto 9.288/18: “Art. 1.º Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018.

§ 1º A intervenção de que trata o caput se limita à área de segurança pública, conforme o disposto no Capítulo III do Título V da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

§ 2º O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro”.

Utiliza-se como método de abordagem o dedutivo, vez que se parte de um estudo geral acerca da intervenção federal e da responsabilidade civil extracontratual do Estado para um específico, consistente em uma análise, a partir do caso do Rio de Janeiro, dos contornos de aplicabilidade deste instituto na vigência daquele. Já o método de procedimento utilizado é o monográfico, desenvolvido com base em material jurídico já publicado, constituído principalmente de legislação, livros, matérias e artigos científicos.

Ademais, destaca-se que o objetivo principal da pesquisa é definir os contornos da intervenção federal instaurada em 2018, verificando a abrangência da responsabilidade civil extracontratual do Estado frente à aplicação do instituto. Assim sendo, objetivou-se uma verdadeira clarificação dos delineamentos de aplicabilidade de tais preceitos no primeiro caso de decretação de intervenção federal durante a vigência da Constituição Cidadã.

Por fim, cumpre mencionar que o tema objeto do artigo encontra-se inserido na linha de pesquisa adotada pelo Curso de Direito da Universidade Franciscana, qual seja, Teoria Jurídica, Cidadania e Globalização, tendo em vista que o assunto envolve garantias *latu sensu* de cidadãos que detêm o direito fundamental de serem reparados por danos sofridos por atos ou omissões administrativas.

A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO E A INTERVENÇÃO FEDERAL: DEFINIÇÕES E APONTAMENTOS GERAIS

A essência do Estado Federal consiste na união definitiva e indissolúvel de entes públicos descentralizados que, conjuntamente e através de um pacto, compõem a federação soberana. No caso da federação brasileira, tais entes são dotados de uma autonomia aparentemente abrangente, que utiliza como alicerce principal a Constituição Federal, promulgada em prol dos interesses sociais e do Estado Democrático de Direito.

Na lição de Otfried Hoffe (2005, p. 164), o pacto federativo consiste na união dos entes federados dotados de autonomia e submetidos a um poder central soberano. Trata-se de um modelo de organização estatal que garante aos entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) os benefícios da unidade, ao mesmo tempo em que preserva os proveitos da diversidade (LEWANDOWSKI, 2018, p. 11). Neste sentido, a regra é o exercício irrestrito da autonomia por todos os entes estatais, com a existência de governos próprios e posse de competências constitucionais exclusivas (ALEXANDRINO, 2017, p. 316).

Ora, tratando-se de um país que detém dimensões continentais, tanto territorialmente quanto culturalmente, é difícil pensar em uma organização política-administrativa que fosse mais benéfica ao seu povo do que o federalismo brasileiro. E é em razão disso que a forma federativa de Estado foi consagrada como cláusula pétrea pela Constituição Federal de 1988 (art. 60, § 4º, I). Em sua obra, Michel Temer (2006, p. 59) dispõe sobre a essência do federalismo:

O termo federação provém do latim *foedus*, *foederis*, *foederatione*, que significa pacto, aliança, união, e traz implícita a ideia de várias partes que se unem, em torno de um pacto, para formar um todo, a própria federação. Daí entende-se que o federalismo consiste na forma de organização política que se caracteriza pela união de unidades autônomas (os entes ou unidades federadas), passando a constituir um todo soberano (o Estado federal), em que prevalece a descentralização política e se mantém a unidade jurídica: Um ponto central e vários regionais. Assim é que se tem o Estado, dado que a simples ligação de ordens jurídicas parciais por um liame que não perfaça unidade impede falar-se em ordem estatal.

Conforme a citação supra, verifica-se que, apesar de o Estado ser uno sob o viés da soberania, existe uma pluralidade de Estados autônomos associados pelo laço - ou pacto - federativo⁵. Esta autonomia consiste na atribuição a estes entes públicos (verdadeiros “Estados dentro de um Estado”) de quatro atributos básicos, quais sejam: a repartição de competências, a autonomia política, a participação dos membros nas decisões da União e a atribuição de renda própria às diversas esferas de competência (LEWANDOWSKI, 2018, p. 18).

Partindo desta premissa de autonomia gozada pelos entes públicos formadores da República Federativa do Brasil, passa-se ao desenvolvimento do âmago deste artigo científico: a análise dos delineamentos de aplicação do instituto da intervenção federal e seus reflexos no âmbito da responsabilidade civil extracontratual do Estado.

CONCEITUAÇÃO E FUNDAMENTOS DO INSTITUTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL

Após a análise das premissas que regem o Estado Federal, percebe-se que a regra geral é autonomia dos entes federativos. Porém, é fato que existe uma exceção a essa regra, consistente na suspensão temporária desta autonomia política, com a finalidade de preservar a existência e a unidade da própria federação (MORAES, 2016, p. 523). Esta excepcionalidade denomina-se intervenção. Registra-se que o presente estudo se limita à análise do primeiro caso de intervenção federal decretada na vigência da Constituição Federal de 1988, a que atinge o setor de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

O instituto político e jurídico da intervenção federal traduz-se em uma verdadeira garantia constitucional que visa salvaguardar a integridade e o equilíbrio da federação. Apesar da expressividade das consequências desse instituto soar de forma contraditória à ideia de autonomia dos entes públicos, é possível afirmar que “ela ocorre para preservar o interesse maior do Estado Federal, e, por via de consequência, dos demais entes federativos” (SARLET, 2017, p. 985). Definido como ato político de natureza excepcional, o instituto dar-se-á sempre do ente mais amplo para o menos amplo, ou seja, a União somente intervém nos Estados e no Distrito Federal, não podendo intervir nos

⁵ Em sua obra, Raul Machado Horta (1999, p. 368) elogia a autonomia conferida pelo federalismo, alçado pela Constituição Federal de 1988: “A Constituição de 1988 restaurou as linhas fundamentais do federalismo constitucional brasileiro, assegurando o convívio entre o poder de organização dos Estados e os poderes da Federação, de modo a não sufocar a autonomia constitucional na pura transplantação normativa de regras da Constituição Federal e exigir os poderes reservados na preordenação compulsória da Constituição total”.

Municípios (FERNANDES, 2017, p. 941). A lição de Fávila Ribeiro (apud LEWANDOWSKI 2018, p. 40) esclarece o que justifica a materialização do instituto de exceção: “podem os Estados particulares comprometerem a soberania do Estado Federal, cabendo a este, pelos seus órgãos constitucionalmente designados, utilizar a via compulsória para que não se fragmente a unidade nacional”.

Com efeito, a intervenção federal consiste na cessação temporária da autonomia de algum Estado-membro pela União. Esta supressão deve, necessariamente, ser fundamentada nas hipóteses taxativamente previstas pela Constituição Federal (art. 34), sob pena de inconstitucionalidade. Eis as hipóteses de cabimento:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I - manter a integridade nacional;

- repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

- pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

- garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

- prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

- assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

direitos da pessoa humana;

autonomia municipal;

prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).

De acordo com a obra de José Afonso da Silva (2011, p. 490), as hipóteses do art. 34 “constituem situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional”. Em suma, a intervenção federal nada mais é do que uma ferramenta de resolução de problemas na harmonia entre os entes da federação. Para Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 41), o instituto consiste em “uma invasão na esfera de competências reservadas aos Estados- Membros, em caráter temporário e excepcional, para assegurar o grau de unidade e de uniformidade indispensável à sobrevivência da Federação”. Em respeito à autonomia conferida aos integrantes do Estado Federal, a ação interventiva será limitada pelo tempo e restrita as finalidades dispostas no artigo 34 da Constituição.

Nesse ínterim, sendo caso de materialização de alguma hipótese prevista nos incisos do art. 34 da Constituição, caberá ao Chefe do Poder Executivo implementar o instituto através do Decreto interventivo, que será submetido à apreciação do Congresso Nacional em até 24 (vinte e quatro) horas. Obtendo a maioria simples nas duas casas, o Decreto terá eficácia imediata e deverá conter

especificações expressas no tocante à amplitude, ao prazo e às condições de execução da intervenção. O Presidente também poderá nomear interventor e afastar as autoridades locais de suas funções originais (ALEXANDRINO, 2017, p. 322). Isto posto, superada a definição dos conceitos e fundamentos essenciais sobre a intervenção federal, passa-se a uma evolução histórica do instituto no direito constitucional brasileiro, no intento de proporcionar uma compreensão mais didática sobre o tema.

HISTÓRICO DO INSTITUTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Desde a primeira Carta Magna republicana, o instituto da intervenção federal já foi consagrado no ordenamento jurídico constitucional brasileiro. A Constituição de 1891 já adotava a regra geral de “não intervenção”. Assim sendo, extrai-se que a intervenção é tratada tradicionalmente como uma ação excepcional, devendo ser utilizada como *ultima ratio* pela União. Ou seja, a intervenção federal, desde sua primeira aparição constitucional, é tratada como um efeito excepcionalíssimo da forma federativa de Estado.

Nota-se que, desde a Constituição Federal de 1891, o legislador já se preocupava com a materialização de uma eventual inércia dos Estados-Membros diante de situações singulares que poderiam vir a prejudicar a federação como um todo. Apesar de algumas semelhanças com a regulação atual do instituto, a Constituição de 1891 não fazia referência expressa à figura do interventor. Entretanto, veio a lume uma construção doutrinária neste sentido, que consagrou essa possibilidade. Por isso, Carlos Maximiliano (apud LEWANDOWSKI 2018, p. 68) acreditava que o Chefe do Executivo detinha o poder de intervir diretamente ou por delegação. O autor entendia que, se delegada fosse, - o agente deveria ser federal e apareceria como um verdadeiro interventor - existia uma verdadeira materialização prática da figura hoje consagrada como interventor, não sendo contrária ao Direito Constitucional da época.

Muito embora fossem previstos requisitos formais e materiais para a ocorrência da intervenção na República Velha, esta raramente ocorria de maneira solene. Isto porque o Governo Federal preferia interferir nos negócios dos Estados lançando mão de meio sub-reptícios, quer apoiando correligionários políticos, quer ameaçando adversários ou empreendendo inúmeras outras formas de pressão, todas ofensivas à autonomia local (LEWANDOWSKI, 2018, p. 78). Pinto Filho (2002, p. 384) define a utilização do instituto durante este período como um verdadeiro abuso, no sentido único e exclusivo de salvaguardar os interesses políticos e partidários próprios e não os da nação.

Apesar de o instituto ter sido objeto da ampla reforma constitucional de 1926, os referidos abusos interventivos continuaram acontecendo na nova ordem constitucional. Ainda que mantida a regra da “não intervenção”, a Reforma expandiu as hipóteses de a União intervir nos Estados, acrescentando três parágrafos ao artigo 6º que positivava o instituto. Todavia, não se teve registros de aplicação formal do instituto após o lançamento da reforma constitucional de 1926.

No mesmo sentido foi a Constituição superveniente, a de 1934, que ampliou a gama de possibilidades da União Intervir nos Estados. Embora tenha sido a primeira Constituição a consagrar de forma expressa a possibilidade de o Presidente da República constituir a figura do interventor, se as circunstâncias assim exigissem, também não se teve registros da aplicação formal do instituto durante a curta vigência desta Constituição.

Quanto à Constituição de 1937, em razão de seu texto constitucional ter consagrado uma espécie de Estado unitário através de uma cessão de poderes praticamente ilimitados à União, a regra geral de não intervenção foi suprimida. É o que se extrai da lição de Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 86), que afirma que existia um espírito antifederativo e autoritário evidente, sendo que a intervenção, como ação corretiva, ficou ao inteiro arbítrio do governo da União. Na verdade, na fase do governo de Getúlio Vargas conhecida como “Estado Novo”, o Poder Executivo nacional coordenava todas as atividades dos demais órgãos representativos, tornando desnecessária uma formalização da intervenção que, no mundo dos fatos, já ocorria. No mais, foi neste texto constitucional que se consagrou, de forma exordial, a possibilidade de o interventor assumir o posto de Chefe do Executivo estadual.

Com o perecimento do Estado Novo, estabeleceu-se a Constituição de 1946, que restaurou a autonomia dos Estados. Com a redemocratização, o regime de intervenção experimentou modificações. Reestabeleceu-se a regra geral de excepcionalidade, que reconstituiu um dos pilares do federalismo, o princípio da não intervenção. Muito embora seja fato notório que o instituto da intervenção não foi tema de controvérsia durante o período de vigência desta Constituição, bem como não houve registros de afastamento de autoridades estaduais pelo Chefe do Governo Federal, com a quarta Constituição republicana houve um claro princípio de manifestação do federalismo cooperativo no Brasil, que revelou um predomínio da União sobre os demais entes federados, principalmente no tocante ao campo econômico-financeiro, o que tornava irreal, ou, pelos menos dificultava qualquer aspiração rebelde dos Estados-Membros em face do Governo Central (LEWANDOWSKI, 2018, p. 89).

Em razão da ditadura militar, o movimento democrático que caracterizava a República Federativa do Brasil mudou drasticamente de sentido. A centralização dos poderes aconteceu, sob um viés que prejudicou claramente a autonomia dos Estados-Membros. Prova disso é que neste período, o próprio Chefe do Poder Executivo Federal detinha amplos poderes sobre as eleições estaduais, através de uma arbitrária nomeação de governadores. E é este o contexto que o instituto da intervenção federal está inserido nas Constituições de 1967 e 1969. Procedeu-se a uma ampliação das hipóteses de incidência do instituto, passando este a ser regulado de forma minuciosa e casuística, admitindo-se para: 1) manter a integridade nacional; 2) repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro; 3) pôr termo a grave perturbação da ordem; 4) garantir o livre exercício dos poderes estaduais; 5) reorganizar as finanças do Estado insolvente; 6) prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária; 7) assegurar a observância de princípios constitucionais (LEWANDOWSKI, 2018, p. 90). Como durante o período de intervenção militar os governadores

figuravam como agentes figurativos do poder central, a intervenção federal jamais foi aplicada na vigência das Constituições de 1967 e 1969, por desnecessidade.

A INTERVENÇÃO FEDERAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Objetivando o reestabelecimento da natureza democrática do federalismo republicano, a Constituição Cidadã positivou expressamente o princípio da não intervenção em seu art. 34. Neste cenário, o legislador constitucional buscou reduzir o pretexto discricionário das autoridades interventoras, que se fazia presente na disciplina da matéria nas Constituições anteriores. Entretanto, mesmo gozando de uma regulação mais específica e menos arbitrária, flagrou-se a materialização de verdadeiras intervenções federais “de fachada”, não levadas ao cabo do formalismo exigido pelo texto constitucional. É o caso das intervenções da União nas áreas econômicas do Estado de Alagoas e Espírito Santo, que foram aplicadas através de um simples acordo político, ignorando, por exemplo, o requisito formal mais solene: o Decreto interventivo (LEWANDOWSKI, 2018, p. 98).

Após estes episódios, “intervenções” informais da União nos Estados-Membros tornaram-se evidentes, justificadas, principalmente, no combate à criminalidade. Outro exemplo foi quando a União, a partir de um manejo genérico do art. 142 da Constituição - garantia da lei e da ordem - utilizou efetivos das Forças Armadas para complementar a atuação das policiais civis e militares durante a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, no Estado do Rio de Janeiro (LEWANDOWSKI, 2018, p. 98).

Neste meio tempo, em razão do infeliz insucesso do governo do Estado do Rio de Janeiro em enfrentar o crime organizado, ocorreu outra intervenção, dessa vez convenientemente formalizada. Foi no histórico dia 18 de fevereiro de 2018 que o então Presidente em exercício, o constitucionalista Michel Temer, assinou o Decreto 9.288 (um dos pressupostos formais, positivado no artigo 36 da Constituição Federal) e instituiu a intervenção federal no Estado Rio de Janeiro, adstrita à área da segurança pública. Sob o fundamento de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (artigo 34, III, Constituição Federal de 1988), o Presidente afastou as autoridades estaduais do comando das instituições e secretarias destinadas à segurança pública, e colocou nestes postos agentes federais. Como interventor, o general do Exército Walter Souza Braga Netto⁶ foi nomeado para comandar a polícia militar, civil, corpo de bombeiros e sistema penitenciário do Estado. Inclusive, foi de maneira surpreendente e rápida que o Governo Federal decidiu e levou a cabo a materialização da intervenção federal.

Cumprir mencionar que a aplicação do instituto traz consequência políticas sérias que vão além da simples administração estadual. Por ser considerada uma medida excepcionalíssima, o legislador constitucional firmou no art. 60, § 1º da Carta Magna um resguardo às essências democráticas

⁶ Conforme disposição do artigo 2º do Decreto 9.288/18: “Art. 2º Fica nomeado para o cargo de Interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto”.

em situações emergenciais como a intervenção. Neste contexto, por disposição singular do artigo supramencionado, a Constituição não poderá ser emendada durante a vigência do instituto⁷.

Mesmo sendo esta uma regulação específica, o procedimento da intervenção federal é tratado de forma genérica pela atual Constituição Federal. Aliado a um regramento diminuto, tem-se o fato de que, há muito tempo, não se havia verificado registro da aplicação do instituto no Brasil. Assim sendo, a população do Rio de Janeiro se vê à mercê de arbitrariedades e, na prática, não sabe quem está à frente da segurança pública do Estado onde vive. Não bastasse isso, o Decreto interventivo limitou a intervenção à área da segurança pública, mantendo o Governador em seus plenos poderes, salvo o de comandante máximo da segurança pública.

Registra-se que, como regra geral, o Governador deveria ser afastado; porém, no caso do Rio de Janeiro, de forma absolutamente atípica, o mandatário estadual, Sr. Luiz Fernando “Pezão”, continua em normal atividade nas demais áreas administrativas. Coincidência ou não, o Governador compõe a cúpula do mesmo partido político do então presidente em exercício que decidiu por instituir a intervenção, Sr. Michel Temer. Em pronunciamento oficial durante a assinatura do Decreto intervencionista, o Presidente declarou:

(...) Tomo essa medida extrema, porque as circunstâncias assim exigem. O governo dará respostas duras, firmes e adotará todas as providências necessárias para enfrentar e derrotar o crime organizado e as quadrilhas. Não podemos aceitar passivamente a morte de inocentes e é intolerável que nós estejamos enterrando pais e mães de família, trabalhadores, policiais, jovens e crianças e vendo bairros inteiros situados, escolas, sob a mira de fuzis e avenidas transformadas em trincheiras. É o que mais se alardeia, o que mais se divulga no presente momento. Por isso, chega. Basta. Nós não vamos aceitar que matem nosso presente, nem continuem a assassinar o nosso futuro. (PORTAL PLANALTO, 2018)

Observa-se que o Presidente nada referiu sobre a manipulação peculiar do instituto constitucional, se limitando a assinalar que a medida foi constituída através de um diálogo com o Governador. Em razão desta modificação ímpar do instituto, realizada pelos atuais governantes, torna-se imprescindível uma análise acerca do tema da responsabilidade civil extracontratual do Estado, que, como será explanado abaixo, mantém-se objetiva mesmo na vigência da intervenção federal.

A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO

Compreende-se por responsabilidade civil aquela que obriga o causador de um dano a repará-lo através de justa indenização. Tal responsabilidade não se subordina e/ou confunde com a

⁷ O Presidente Michel Temer assinalou, no discurso de anúncio da intervenção federal, que, no momento oportuno, fará cessar a intervenção para reformar a Constituição: “Eu registro que ajustamos ontem a noite, com uma participação muito expressiva do presidente Rodrigo Maia e do presidente Eunício Oliveira, a continuidade da tramitação da reforma da Previdência, que é uma medida também extremamente importante para o futuro do País. Quando ela estiver para ser votada, e naturalmente isto, segundo a avaliação das Casas Legislativas, eu farei cessar a intervenção. No instante que se verifique, segundo os critérios das Casas Legislativas, que há condições para a votação, reitero, eu farei cessar a intervenção” (PORTAL DO PLANALTO, 2018).

administrativa ou penal. Em suma, é o dever jurídico de indenizar, imposto a quem cause algum dano a outrem (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 16).

Quando se fala em Estado - *lato sensu* -, faz-se necessário destacar que a sua atuação é impositiva aos cidadãos, que não possuem o direito de se escusarem de sua presença. Assim, como o Estado opera de forma imperativa, também deve ser responsabilizado pelos danos que causar a terceiros. Entretanto, em razão deste *modus operandi*, sua responsabilização se materializa de forma diferente da dos particulares. Na lição de Helly Lopes Meirelles (2000, p. 595), a responsabilidade civil da Administração Pública “impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las”. Apesar de ser uma regra consagrada no ordenamento jurídico brasileiro há décadas, tradicionalmente houve um grande debate doutrinário sobre as teorias que definem os contornos da responsabilidade civil extracontratual do Estado e sua aplicabilidade.

Neste contexto, primeiramente existiu uma premissa da irresponsabilidade total do Estado, oriunda de uma perspectiva de que responsabilizar pecuniariamente a Administração Pública era um óbice à execução plena de seus serviços (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 253). Havia, inegavelmente, uma distinção entre o Estado e seus agentes, que deveriam responder, em qualquer circunstância, por eventuais danos causados. Para esta teoria, muito aplicada à época das grandes monarquias, o Estado mantinha-se sempre longe dos problemas advindos de sua atuação, muito em razão da máxima que vigorava: “*the king can do no wrong*” (o rei não erra). A partir da personificação do Estado, esta corrente se tornou contrária à lógica jurídica e foi oficialmente superada. De forma exordial, no ano de 1946, os Estados Unidos da América lançaram um estatuto federal que permitia que particulares processassem o Estado por atuações de pessoas agindo em seu nome, conhecido como “*Federal Tort Claims Act*” (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 253).

Logo após esta inovação, surgiu a teoria dos órgãos, que preconizava a ideia de que o Estado não era representado por seus funcionários, mas sim agia através deles (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 254). Em suma, para esta corrente, os “órgãos” do Estado eram seus agentes, que, quando atuantes, não manifestavam a sua própria vontade, mas sim a estatal. Dessa forma, superou-se a separação entre Estado e agentes, o que levou a uma imputação direta dos atos destes à Administração Pública. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 976), “o que o agente queira, em qualidade funcional (pouco importa se bem ou mal desempenhada), entende-se que o Estado quis, ainda que haja querido mal”.

Apesar de preconizar uma ideia civilista, esta teoria inovou ao considerar o Estado e seus agentes como uma unidade, constituindo uma relação interna entre estes. Assim sendo, a Teoria dos Órgãos contribuiu para o desenvolvimento do raciocínio jurídico atualmente aplicado no âmbito da responsabilidade civil do Estado. Sérgio Cavalieri Filho (2012, p. 255) discorre acerca da teoria dos órgãos em sua obra:

O órgão supõe a existência de uma só pessoa, a própria pessoa do Estado, razão pela qual o dano causado ao particular imputa-se diretamente à pessoa jurídica de cuja organização faz parte o funcionário causador do dano. A atividade do funcionário configura-se como atividade da própria pessoa jurídica, e, por conseguinte, devem ser atribuídas a esta todas as consequências danosas ou não dessa atividade.

Entretanto, com o passar do tempo, princípios de correntes mais publicísticas emergiram. Progrediu-se de um conceito de culpa individual para culpa impessoal, o que levou a consagração da teoria da culpa anônima. De acordo com esta concepção, a culpa anônima - impessoal - é a que geraria a responsabilização do Estado. A ideia de culpa anônima pregava que a responsabilização não se relacionava com a ideia de falta de algum agente determinado (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 255). Bastaria uma constatação de algum mau gerenciamento impessoal, em alguma prestação de serviço estatal, para que restasse caracterizado o dever de indenizar. Para muitos doutrinadores, a teoria da culpa anônima constitui a base da responsabilidade civil do Estado por omissões, que exige comprovação de que a diligência média que se poderia exigir da Administração Pública não foi ofertada, de caracterizando um não agir culposo (BANDEIRA DE MELLO, 2007, p. 973).

Dessa forma, após esta evolução de pensamentos, restou consagrada na Constituição Federal de 1988 a teoria do risco administrativo. Para esta teoria, como regra geral, dispensa-se a comprovação de culpa ou dolo por parte da Administração Pública para que haja a responsabilização estatal. A teoria do risco administrativo é o fundamento da responsabilidade objetiva do Estado, que será examinada conjuntamente com a vigência da intervenção federal no capítulo 3 (três).

A TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO E A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO

Fundamentada no princípio da isonomia, a teoria do risco administrativo busca proteger o equilíbrio social entre Estado e o cidadão lesado, bem como protege a máquina pública, tendo em vista que ficou resguardada a esta a possibilidade de se eximir da responsabilização, total ou parcialmente, nos casos definidos em lei. Neste sentido é a definição de Sergio Cavalieri Filho (2012, p. 257): “a Administração Pública gera risco para os administrados, entendendo-se como tal a possibilidade de dano que os membros da comunidade podem sofrer em decorrência da normal ou anormal atividade do Estado”.

Para uma conceituação inequívoca da responsabilidade civil extracontratual do Estado para esta teoria, utiliza-se da lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017, p. 873):

Pode-se, portanto, dizer que a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.

Assim, destaca-se o reconhecimento constitucional da condição de desigualdade entre particulares e o Estado. Porém, aliado a este reconhecimento, o legislador constitucional afastou de pronto a hipótese de tornar a Administração Pública como uma espécie de “seguradora universal”. É o que dispõe o §6º do artigo 37 da Carta Magna:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Nesta perspectiva é que se percebe a aplicação da teoria do risco administrativo, que serve de fundamento para a conhecida responsabilidade objetiva do Estado. Por ela, quando um particular sofre um ônus extraordinário, maior do que o suportado pelos demais, o Estado deve indenizar o prejudicado, utilizando recursos do erário (DI PIETRO, 2017, p. 877). Ou seja, o Estado fica obrigado a reparar os danos causados por condutas de seus agentes, independentemente de culpa ou de dolo. Por isso ela é apontada como objetiva pela doutrina, pois, para sua caracterização, basta a simples comprovação da ocorrência de dano e denexo causal entre o prejuízo e a atuação do Estado - e seus agentes -, não importando as circunstâncias da prestação do serviço, se foi de forma regular ou irregular. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 966) “a responsabilidade objetiva do Estado é regra em nosso sistema desde a Constituição de 1946, passando pela Carta de 1967, pela Carta de 1969 (Emenda I à “Constituição” de 1967), cujos dispositivos equivalem ao atual art. 37, § 6º”.

Entretanto, conforme já mencionado, o Estado não foi alçado como segurador universal, tendo em vista que a teoria do risco administrativo se difere da teoria do risco integral. Assim sendo, em situações em que o particular acione a aplicação da responsabilidade civil objetiva de algum ente público, resta conservada ao Estado a possibilidade de alegar o rompimento do nexode causalidade entre o dano e seus atos. Este rompimento deverá ser comprovado através de elementos demonstrativos de culpa atribuível à própria vítima, culpa exclusiva de terceiro ou caso fortuito ou força maior.

Para Helly Lopes Meirelles (2000, p. 525), a adoção da Teoria do Risco Administrativo tem um viés democrático e lastreado no princípio da isonomia:

(...) tal teoria, como o nome está a indicar, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública. O risco e a solidariedade social são, pois, os suportes desta doutrina, que, por sua objetividade e partilha dos encargos, conduz à mais perfeita justiça distributiva, razão pela qual tem merecido acolhimento dos Estados modernos (...)

Neste mesmo sentido é a obra de José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 710), que justifica a adoção da teoria do risco administrativo nos fundamentos da justiça social:

Esses fundamentos vieram à tona na medida em que se tornou plenamente perceptível que o Estado tem maior poder e mais sensíveis prerrogativas do que o administrado. É realmente o sujeito jurídica, política e economicamente mais poderoso. O indivíduo, ao contrário, tem posição de subordinação, mesmo que protegido por inúmeras normas do ordenamento jurídico. Sendo assim, não seria justo que, diante de prejuízos oriundos da atividade estatal, tivesse ele que se empenhar demasiadamente para conquistar o direito à reparação dos danos.

Além do risco decorrente das atividades estatais em geral, constituiu também fundamento da responsabilidade objetiva do Estado o princípio da repartição dos encargos. O Estado, ao ser condenado a reparar os prejuízos do lesado, não seria o sujeito pagador direto; os valores indenizatórios seriam resultantes da contribuição feita por cada um dos demais integrantes da sociedade, a qual, em última análise, é a beneficiária dos poderes e das prerrogativas estatais.

Quanto à reparação pelos danos ocasionados, o terceiro lesado pode acionar o ente público já no âmbito administrativo, possibilitando o reconhecimento da própria Administração Pública de sua responsabilidade, evitando uma guarida desnecessária do abarrotado Poder Judiciário brasileiro à lide (DI PIETRO, 2017, p. 895). Caso contrário, caberá a interposição de uma ação indenizatória por parte do prejudicado, em face da pessoa jurídica que causou o dano. Para Di Pietro (2017, p. 896) “quem responde perante o prejudicado é a pessoa jurídica causadora do dano, a qual tem o direito de regresso contra o seu agente, desde que este tenha agido com dolo ou culpa”. Registra-se que o dano juridicamente reparável nem sempre pressupõe um dano patrimonial, pois pode ter havido única e exclusivamente um dano moral (BANDEIRA DE MELLO, 2007, p. 990).

Por fim, destaca-se que o ato praticado objeto da pretensão indenizatória não precisa ser necessariamente praticado durante o serviço público. Isto porque, para que ocorra a materialização do dever de indenizar estatal, já basta que o ato seja praticado em razão deste serviço. Ou seja, sempre que a condição de agente público contribuir, de qualquer modo (utilização de bem público, abuso de poderes conferidos a Administração Pública, etc.), para a prática do ato danoso, responderá o estado pela obrigação reparatória (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 261). Em outras palavras, se a condição de agente público simplesmente proporcionar uma oportunidade para uma atuação ilícita, o ente estatal a que este agente estiver vinculado será responsabilizado. Assim sendo, fica claro que não se exige que o exercício da função pública constitua a causa do evento danoso. Se tal função for o alicerce - ainda que indireto - para a prática do ato danoso, a responsabilidade civil objetiva do Estado será acionada. Para Sergio Cavalieri Filho (2012, p. 262), a máxima é de que “haverá responsabilidade do Estado quando se possa identificar um laço de implicação recíproca entre a atuação administrativa, ainda que fora do exercício da função, e o dano causado a terceiro”.

Deste modo, superada e compreendida a conceituação, evolução e premissas da responsabilidade civil extracontratual do Estado, passa-se ao desenvolvimento de uma análise prática acerca

da aplicabilidade deste instituto na vigência da intervenção federal, utilizando como objeto de estudo o caso do Estado do Rio de Janeiro, onde a União interveio apenas em um setor administrativo, o da segurança pública.

A FIGURA DO INTERVENTOR FEDERAL E A APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO NA VIGÊNCIA DO INSTITUTO

Possibilitada pela Constituição Federal⁸, a faculdade de nomeação do interventor pela autoridade interventiva é um ponto muito importante para chegar-se a uma conclusão para o problema proposto nesta pesquisa. Em razão de o caso em estudo tratar de intervenção federal, o interventor é um delegado da União, a quem o Presidente da República confiou atribuição expressiva e especificada através do Decreto interventivo.

No caso da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, cabe ao interventor, em nome da União, providenciar o reestabelecimento da ordem pública na localidade. Para isso, atribui-se ao cargo de interventor uma natureza militar, para que desempenhe a função de comandante administrativo de todos os órgãos e instituições vinculadas à segurança pública do Estado fluminense.

Neste contexto, para que se compreenda o desdobramento da aplicação da responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos no caso da intervenção federal do Rio de Janeiro, faz-se necessária uma explanação maior sobre a figura do interventor e a classificação de seus atos.

A FIGURA DO INTERVENTOR FEDERAL E A CLASSIFICAÇÃO DE SEUS ATOS

A figura do interventor federal é definida pela doutrina como uma autoridade constitucional, cujas atribuições dependem do ato interventivo e das instruções que receber da autoridade interventora. As funções do interventor são definidas como federais, porém resguardou-se a possibilidade de este também praticar atos típicos do governo estadual, dando continuidade à administração do Estado (SILVA, 2013, p. 492). Se assim o fizer, o interventor exercerá, concomitantemente, funções estaduais.

Considerando as disposições constitucionais, conclui-se que o interventor não se submete hierarquicamente aos poderes estaduais. Em suma, o interventor não deve obediência aos Chefes dos Poderes estaduais, também não se submetendo ao Congresso Nacional ou as Cortes Superiores. Na verdade, o interventor está hierarquicamente subordinado única e exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo Federal - Presidente da República -, a ele devendo obediência e prestação de contas.

⁸ Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

(...)

§ 1º O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.

No caso em análise, o Decreto 9.288/18 nomeou o General de Exército Walter Souza Braga Neto como interventor, definindo a natureza do cargo como militar, conforme disposição do artigo 2º. Entretanto, mesmo controvertendo o fato de o texto legislativo fazer clara menção ao militarismo que norteia aplicação do instituto no caso do Estado do Rio de Janeiro, entendeu-se o ato interventivo como de natureza exclusivamente civil e não militar¹⁰.

É o que afirma Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 160):

Ainda que seja designado como interventor um membro das Forças Armadas, a intervenção não deixará de apresentar uma natureza eminentemente civil. Por isso, mesmo quando a nomeação recai sobre um militar da ativa, cumpra e ele atuar, no desempenho do múnus que lhe é cometido, dentro dos limites da legalidade, respeitando as normas constitucionais e ordinárias aplicáveis, inclusive as locais, sem prejuízo de observar, caso continue a acumular concomitantemente função castrenses, a legislação e regulamentos próprios.

Dessa forma, percebe-se que o interventor exerce simultaneamente a administração do setor de segurança pública do Estado, tanto de forma ordinária quanto extraordinária. Isto porque, além de exercer a chefia de todo o setor objeto da intervenção federal a partir de suas convicções e objetivos (comando extraordinário), o interventor também pratica atos próprios do poder estadual (comando ordinário). Assim, se o interventor nomeado se limitar a praticar, dentro da normalidade, atos próprios da gestão administrativa no setor de segurança pública do Estado, praticará, nestas circunstâncias, atos próprios considerados “estaduais”. É nesse sentido o entendimento do constitucionalista José Afonso da Silva (2011, p. 493):

Disso decorre que o interventor é figura constitucional e autoridade federal, cujas atribuições dependem do ato interventivo e das instruções que receber da autoridade interventora. Suas funções, limitadas ao ato de intervenção, são federais. Mas também pratica atos de governo estadual, dando continuidade à administração do Estado nos termos da Constituição e das leis deste.

Evidencia-se esta questão principalmente no caso do Estado fluminense, tendo em vista que o setor objeto da intervenção é constitucionalmente indelegável e de responsabilidade exclusiva do governo estadual. Isto posto, passa-se a uma análise acerca do alcance obrigacional de cada ente público no caso da intervenção federal no Rio de Janeiro, considerando a classificação dos atos do interventor explanada neste capítulo.

⁹ Art. 2º Fica nomeado para o cargo de Interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto. Parágrafo único. O cargo de Interventor é de natureza militar (Decreto 9.288/2018).

¹⁰ Foi o que assentou o General Eduardo Villas Boas, comandante do Exército, após a nomeação do interventor: “a intervenção federal não é uma intervenção militar” (VEJA, 2018). Disponível em: <https://bit.ly/2q0M0NG>. Acesso em: 22 de outubro de 2018

A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO FRENTE À VIGÊNCIA DA INTERVENÇÃO FEDERAL - QUAL ENTE PÚBLICO RESPONDE POR EVENTUAIS DANOS CAUSADOS A TERCEIROS?

Em razão da natureza civil do instituto em análise - muito embora exista uma verdadeira força tarefa militarizada no Estado -, todos os danos civilmente reparáveis causados a terceiros por agentes e/ou bens públicos ligados à segurança pública do Estado do Rio de Janeiro irão justificar a aplicação da teoria do risco administrativo e a consequente responsabilização objetiva do Estado, lato sensu. Em virtude da transferência de gestão administrativa do setor objeto da intervenção à União, no âmbito territorial daquele estado federado, surge o questionamento: qual ente público deverá ser acionado pelos lesados para arcar com a reparação destes danos? A União ou o Estado do Rio de Janeiro?

A título de contextualização, destaca-se que, após o sexto mês de vigência, o Governo Federal divulgou um balanço oficial no site do Planalto (PORTAL DO PLANALTO, 2018), no intento de demonstrar uma positividade oriunda da aplicação da medida de exceção¹¹. Entretanto, a verdade é que passados mais de meio ano após o Decreto intervencionista, diversos indicadores não governamentais apontam em um sentido oposto, qual seja, o de que o modelo bélico levou a um aumento na onda de violência do Estado.

Estes indicadores demonstram que a aplicação do instituto teve um viés mais político do que social. Os números não governamentais aparecem como demonstrativos de que quem realmente sofre os resultados das incertezas, das arbitrariedades estatais (agora federalizadas), justificadas no “combate” ao inimigo em comum, são as pessoas mais pobres, os moradores das periferias (OBSERVATÓRIO DA INTERVENÇÃO, 2018)¹². Também merece destaque a pesquisa de opinião realizada junto a moradores do Estado, pelo instituto Data Folha (2018), a qual apurou que 71% das pessoas entrevistadas não notaram diferença na situação da segurança pública depois de um mês de intervenção¹³.

Partindo deste contexto, ao examinar a doutrina e considerando a ausência de precedentes judiciais hábeis a assinalar com precisão qual ente público será responsabilizado por eventuais lesões a bens ou a direito de terceiros, chegou-se a uma regra geral. Em publicação recente, o ministro do STF, Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 161), fixou a premissa de que: “responde por perdas e danos a União, porquanto o interventor atua na qualidade de representante da entidade política que o nomeou”. Todavia, “se o interventor age no exercício regular da Administração local, a obrigação de indenizar incide sobre o Estado objeto da intervenção”.

¹¹ A divulgação detinha título expressivo: “intervenção no Rio tem resultado visível na redução dos índices de criminalidade”. (PORTAL DO PLANALTO, 2018).

¹² Informação extraída do relatório publicado pelo site “Observatório da Intervenção” (2018), oriundo de uma profunda análise social do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes, a instituição privada de ensino superior mais antiga do Brasil, com sede na cidade do Rio de Janeiro.

¹³ Fatos comprovam a contundência da criminalidade no Estado mesmo após a decretação da Intervenção Federal: “Vereadora Marielle Franco e seu motorista Anderson Pedro Gomes são executados a tiros no Estácio” (O GLOBO, 2018) Disponível em: <https://glo.bo/2Oo7MUI>. Acesso em: 22 de outubro de 2018

Apesar de parecer simples, esta regra leva ao imbróglio jurídico que motivou a realização desta pesquisa. De um lado, é sabido que o comando das instituições oriundas da segurança pública do Estado foi integralmente transferido ao general do exército nomeado como interventor. De outro, tem-se uma premissa pacificada na doutrina, a de responsabilizar civilmente o Estado-membro por atos do interventor, quando este atuar na administração regular da segurança pública.

Todavia, considerando que o interventor está exercendo um comando pleno e irrestrito da segurança pública, seus atos e decisões que eventualmente forem apontados como causadores de danos¹⁴ a terceiros deverão, juridicamente, ser imputados à União, sob a competência da Justiça Federal. Um bom exemplo de uma atuação do interventor federal, no caso em estudo, o que, se eventualmente ferisse direitos de terceiros seria de responsabilidade da União, é a tentativa de reforma do sistema penitenciário fluminense¹⁵.

Aliado a isso, como o Decreto intervencionista foi claro ao transferir a responsabilidade pela segurança pública do Estado ao interventor, entende-se que pouquíssimas atuações durante a intervenção federal poderão levar a cabo uma responsabilização do Estado fluminense. Neste caso, o entendimento de que os atos de mera administração deverão ser imputados ao Estado se mostram mais como uma proteção institucional à União do que como um instrumento hábil a ser aplicado. Afinal de contas, existe um apoio e uma atuação de militares do Exército, Marinha e Aeronáutica no Estado, sendo que as atuações destes jamais deverão ser imputadas a outro ente que não seja a União¹⁶.

Destaca-se que se o Decreto legitimou o interventor a tomar todas as medidas que achar necessárias para a concretização de uma atenuação da violência no Estado, entende-se que, na dúvida, todos os atos (e não alguns, sob a divisão de ordinários e/ou extraordinários) praticados na vigência da intervenção serão próprios do interventor e de responsabilidade da União, devendo esta ser acionada juridicamente para arcar com a reparação dos eventuais danos.

Por fim, vale o registro de que, durante as missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) ocorridas durante a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 no Estado, os efetivos das Forças Armadas nacionais eram apenas coordenados por agentes federais, sob o comando da Secretaria de Segurança Pública. Ao contrário, na intervenção federal o quadro mudou totalmente de sentido, visto que a própria Secretaria de Segurança Pública, juntamente com todo o efetivo estadual e com as Forças Armadas, foram postos à disposição do General Walter Souza Netto, que passou a ser o maior comandante operacional do sistema.

14 Ações abusivas das Forças Armadas são denunciadas como criminalização a pobreza pela OAB-RJ e DPE-RJ: “Militares fotografam moradores de favela para checagem de antecedentes”. (O ESTADÃO, 2018)

15 “O interventor federal, General Walter Souza Braga Netto, altera a estrutura do sistema penitenciário no estado, aumentando de duas para 12 o número de cadeias habilitadas a abrigar presos federais”. (CONJUR, 2018)

16 Constituição Federal de 1988: “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

Na realidade, concluiu-se que as inovações trazidas pela intervenção federal na área de segurança pública do Rio de Janeiro parecem instituir uma tendência muito nova de aplicação deste instituto, a qual confere à União uma ingerência pontual, cirúrgica, circunstancial no Estado atingido (LEWANDOWSKI, 2018, p. 169). Em razão disso, diversas dúvidas ainda irão emergir sobre a aplicação contemporânea do instituto da intervenção federal e seus efeitos, sendo que somente o futuro dirá se o modelo proposto em 2018 irá atingir os seus propósitos e se estes serão limitados aos precisos termos da Carta Magna.

CONCLUSÃO

A pesquisa foi separada em três partes, a fim de desenvolver um raciocínio lógico e ao mesmo tempo facilmente compreensível. Partindo de uma apresentação utilizando embasamento legal e doutrinário acerca dos institutos da intervenção federal e da responsabilidade civil extracontratual do Estado, objetivou-se um desenvolvimento fundamentado dos temas, a fim de construir uma linha introdutória necessária à composição de uma resposta ao problema proposto: afinal de contas, sobre qual ente público recairá o dever de indenizar por eventuais danos causados a terceiros frente à vigência da intervenção federal? Como objeto de estudo e ponto de partida para a pesquisa, utilizou-se a primeira intervenção federal decretada após a redemocratização, a que atinge a segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

A intervenção federal é um preceito constitucional previsto desde a primeira Constituição republicana, a de 1891. Apesar de ter sofrido algumas modificações, o instituto restou positivado na atual Constituição Federal, em seu artigo 34. Após o Carnaval de 2018 do Rio de Janeiro ter trazido uma preocupação de nível nacional, em razão de o país ter testemunhado cenas de arrastões, roubos e violência na cidade, inclusive - principalmente - nos bairros nobres da Zona Sul da cidade, o Governo Federal, na tentativa de mostrar serviço e reverter uma imagem totalmente desgastada nas vésperas de um pleito eleitoral, decidiu por publicar um decreto de intervenção federal, que atingiria apenas o setor de segurança pública do Estado fluminense.

Entretanto, o Presidente da República (e também constitucionalista) Michel Temer, manejou o instituto de maneira peculiar, o que acarretou diversas lacunas jurídicas, causando uma flagrante indefinição acerca deste instituto, principalmente pelo fato de a Carta Magna ter feito apenas disposições exemplificativas acerca de seu regramento. Partindo deste caso

concreto, ao analisar a aplicabilidade da responsabilidade civil extracontratual do Estado frente à vigência da intervenção federal, percebeu-se que a aplicabilidade desta dependerá de uma análise concreta acerca dos atos do interventor federal, que no caso estudado é um agente federal, que está exercendo, de forma extraordinária, o comando de todos os órgãos que compõem o setor de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, constatou-se que mesmo sendo a intervenção

federal um instituto de exceção, caso o interventor federal pratique atos ou profira decisões que lesem direitos ou bens de terceiros, haverá responsabilidade civil pelos danos causados. E esta responsabilidade caíra na esfera da União, porquanto o interventor é dela representante, salvo nos casos em que este agir no exercício regular da Administração local, que ensejaram a obrigação de indenizar ao estado objeto da intervenção. Todavia, ao analisar fatos e a forma de como o instituto está funcionando na prática em território carioca, verificou-se que, como o Decreto interventivo conferiu plenos poderes de comando ao representante da União e afastou todas as autoridades estaduais do comando da segurança pública, pouquíssimos casos recairão na área de competência do estado, devendo os particulares, em caso de dúvidas, optar pelo acionamento judicial do ente público federal.

Nesta linha, tem-se que a presente pesquisa foi de suma importância para a fixação de parâmetros iniciais acerca do viés obrigacional dos entes públicos em tempos de intervenção federal, pois buscou prestar esclarecimentos confiáveis à comunidade acadêmica, que carece de informações contundentes acerca da aplicação do instituto em 2018, que ocorreu de forma tão atípica e pontual. Além do mais, a conclusão obtida é de grande valia, visto que o assunto envolve garantias fundamentais de cidadãos que se tornaram verdadeiros reféns de arbitrariedade no triste caso do Rio de Janeiro, onde é verificada uma verdadeira guerra civil - agora militarizada - em meio à população.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE Paulo. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: <https://bit.ly/37INIEa>. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.288**, de 16 de fevereiro de 2018 Disponível em: <https://bit.ly/2QS9fV8>. Acesso em: 23 out. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DOLZAN, Marcio; PENNAFORT, Roberta. Soldados do exército fotografam moradores de favelas para checagem de antecedentes. **O Estado de S. Paulo**. 23 fev. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2ONz1ak>. Acesso em: 22 out. 2018.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FRANCO, Luiza; BARBON, Júlia. Maioria no Rio aprova intervenção federal mas não vê melhora na cidade. **Folha de São Paulo**. 25 mar. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2XWIXCv>. Acesso em: 22 out. 2018.

HÖFFE, Ottfried. **A democracia no mundo de hoje**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

MARINATTO, Luã. Vereadora Marielle Franco assinada a tiros no Estácio. **O Globo**. 14 mar. 2018. Disponível em: <https://glo.bo/2snKgPk>. Acesso em: 22 out. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 32. ed. rev. e atual. até a EC nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016.

OBSERVATÓRIO DA INTERVENÇÃO. **Maquiagem de dados não vai reduzir mortes em ações policiais**. Disponível em: <https://bit.ly/34uATeE>. Acesso em: 22 out. 2018.

PINTO FILHO, Francisco Bilac M. **A Intervenção federal e o federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2002.

PLANALTO. **Intervenção Federal tem resultados visíveis na redução dos índices de criminalidade**. Disponível em: <https://bit.ly/35JGtKj>. Acesso em: 15 out. 2018.

PLANALTO. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Assinatura do Decreto de Intervenção na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro - Brasília/DF**. Disponível em: <https://bit.ly/37J1ZRq>. Acesso em: 15 out. 2018.

RODAS, Sérgio. Interventor federal reestrutura sistema penitenciário no rio. **Portal Conjur**. 04 maio 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2sg6F0K>. Acesso em: 22 out. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARIONI, Luiz Guilherme; MITIDIETO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 67, de 22.12.2010. São Paulo: Malheiros, 2011.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VILLAS BÔAS, Eduardo. Árdua tarefa. **Veja**. São Paulo. 23 de fev. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/34qVTTP>. Acesso em: 22 out. 2018.

