

**A CRISE NA VENEZUELA E SEUS REFLEXOS NO
BRASIL: UMA ANÁLISE DA AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA 3121
PROPOSTA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FRENTE
AS DISCRICIONARIEDADES DO ESTADO DE RORAIMA**
*THE CRISIS IN VENEZUELA AND ITS REFLECTIONS IN
BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE ORIGINAL CIVIL ACTION 3121
PROPOSED IN THE SUPREME FEDERAL COURT IN THE FACE
OF THE DISCRETION OF THE STATE OF RORAIMA*

Camila Bertelli Kodric*

Resumo: Este artigo propõe uma análise crítica sobre a postura do Estado de Roraima ao ingressar com a Ação Civil Originária 3121 (ACO 3121) proposta no Supremo Tribunal Federal (STF). O problema da pesquisa é verificar se a conduta do estado ao impetrar com a Ação Civil Originária 3121 no Supremo Tribunal Federal pode ser considerada um ato discricionário do poder executivo, levando-se em consideração que os assuntos relacionados a migrações e fronteiras são de competência privativa da União e não dos estados. Para tanto, primeiramente será apresentado o contexto histórico para entender os motivos que fizeram os venezuelanos saírem do seu país e buscar refúgio no Brasil. Num segundo momento, serão analisados os motivos que resultaram na intervenção federal no estado bem como uma análise da Ação Civil Originária 3121 proposta no Supremo Tribunal Federal e seus desdobramentos. E por fim, serão expostas as competências federativas para averiguar a conduta do estado. A hipótese sugerida é de que a conduta do estado, são, além de discricionárias e contrária as competências atribuídas aos estados pela Constituição de 1988. Para responder ao problema proposto, adota-se como método de abordagem o indutivo, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e de dados estatísticos como técnicas de pesquisa.

Palavras-chave: Migração; Venezuelanos; Ação Civil Originária 3121; Supremo Tribunal Federal; Federalismo.

Abstract: *This article proposes a critical analysis of the posture of the State of Roraima when filing the Original Civil Action 3121 (ACO 3121) proposed by the Federal Supreme Court (STF). The problem with the research is to verify whether the conduct of the state when filing the Original Civil Action 3121 in the Supreme Court can be considered a discretionary act of the executive, considering that issues related to migration and borders are the exclusive responsibility of the Union and not of the states concerned. To this end, the historical context will first be presented to understand the reasons that*

* Graduada pela Católica de Santa Catarina – bolsista no projeto de iniciação científica “A Paradiplomacia e seus Efeitos em Santa Catarina e Joinville vinculado ao CNPQ sob orientação da Prof^a Luciene Dal Ri e pesquisadora voluntária no Grupo de Pesquisas “O Direito na Aceleração da Dinâmica Social e as Novas Tecnologias” vinculado a CAPES.

E-mail: camilabertellikodric@gmail.com/camila.kodric@catolicasc.org.br

made Venezuelans leave their country and seek refuge in Brazil. In a second moment, it will be analyzed the reasons that resulted in the federal intervention in the state as well as an analysis of the Original Civil Action 3121 proposed in the Federal Supreme Court and its consequences. And finally, the federative competences to verify the conduct of the state will be exposed. The suggested hypothesis is that the conduct of the state, besides being discretionary and contrary to the competences attributed to the states by the 1988 Constitution. To answer the proposed problem, the inductive approach is adopted, using the bibliographic research. and statistical data as research techniques.

Key-words: Migration; Venezuelans; Original Civil Action 3121; Federal Court of Justice; Federalism.

INTRODUÇÃO

A Venezuela está passando por uma crise socioeconômica e política, evidenciada após a morte do Presidente Hugo Chávez e a ascensão de Nicolas Maduro. A desvalorização do petróleo fomentou a crise econômica e desencadeou uma grave crise de abastecimento, com a falta de alimentos e itens básicos de consumo para a população.

Em busca de condições adequadas, os venezuelanos começaram a sair de seu país e procurar refúgio nas cidades de fronteira da Venezuela com o Brasil e a Colômbia. No Brasil, um dos estados mais afetados com a migração foi o estado de Roraima, no norte do país. A migração de Venezuelanos para o Brasil, através do estado de Roraima, teve impacto nos serviços públicos de saúde e segurança, provocando tensões com a população local.

Por sua vez, o estado de Roraima também enfrentava uma crise financeira desencadeada por problemas na gestão, falência do sistema prisional e denúncias de corrupção no governo estadual que ocasionou no não pagamento de salários de servidores públicos de diversas áreas e secretarias, assim como em greve nos serviços públicos.

Frente a esses acontecimentos, a governadora do estado de Roraima, Suely Campos, decretou, em dezembro de 2017 e fevereiro de 2018, situação de emergência social alegando a migração venezuelana para o estado. Posteriormente, a governadora, representando o estado de Roraima neste ato, ajuizou a Ação Civil Originária (ACO) 3121 no dia 13 de abril de 2018, com pedido de tutela provisória, para solicitar à União que feche temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela, impedindo a entrada desordenada de cidadãos venezuelanos no estado. Dentre os demais pedidos, o estado pede pela concessão de tutela de urgência para que a União promova medidas administrativas na área de controle policial, saúde e vigilância sanitária. Ainda, que a União efetue a imediata transferência de recursos adicionais para suprir os custos suportados pelo estado, especialmente com saúde e educação dos venezuelanos estabelecidos no estado. Alternativamente, que a União seja obrigada a limitar o ingresso de refugiados do país vizinho¹.

¹Vide: STF. Notícias STF: Governadora de Roraima pede que União feche fronteira do Brasil com a Venezuela. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=375419>. Acesso em: 07/08/2019.

O problema da pesquisa é verificar se a conduta do estado de Roraima ao impetrar com a Ação Civil Originária 3121 no Supremo Tribunal Federal pode ser considerada um ato discricionário do poder executivo, levando-se em consideração que os assuntos relacionados a migrações e fronteiras são de competência privativa da União e não dos estados.

A hipótese sugerida é de que a conduta do estado, além de discricionária, configura um ato contrário as competências atribuídas aos estados pela Constituição de 1988.

Para responder o problema proposto, primeiramente será apresentado o contexto histórico para entender os motivos que fizeram os venezuelanos saírem do seu país e buscar refúgio no Brasil, bem como um quadro de dados migratórios, fornecido pela Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), com os números de solicitações de refúgio no Brasil. Num segundo momento, serão analisados os motivos que resultaram na intervenção federal no estado e posteriormente, uma análise da Ação Civil Originária nº 3121 proposta no STF e seus desdobramentos. E por fim, serão expostas as competências federativas para averiguar a conduta do estado de Roraima. Para responder ao problema proposto, adota-se como método de abordagem o indutivo, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e de dados estatísticos como técnicas de pesquisa.

1. A CRISE NA VENEZUELA E SEUS REFLEXOS NO BRASIL

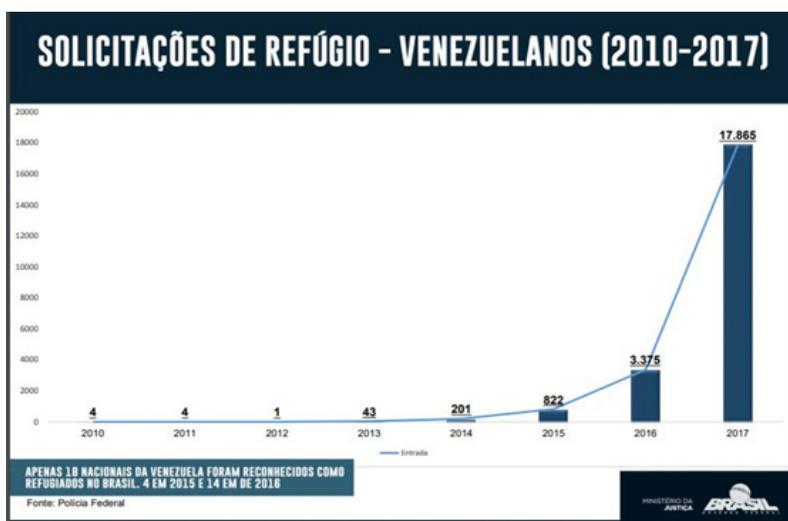
A crise na Venezuela evidencia-se após a morte de Hugo Chávez, no início de 2013, com o evidente esgotamento do modelo econômico adotado no país. A economia Venezuelana é baseada na exportação de petróleo, mas desde 2014 o país entrou em forte recessão, conforme explica PINTO; OBREGON (2018). Ainda segundo os autores, a crise de abastecimento de itens básicos de consumo, a taxa de desemprego crescente no país e o embate político entre chavistas e oposição têm fomentado a saída de pessoas da Venezuela, com principal destino para a Colômbia, o Equador e também para o Brasil, nos estados fronteiriços.

As complicações no Estado de Roraima iniciaram-se em 2015 que, de acordo com a governadora, a crise econômica, política e social da República Bolivariana da Venezuela causou verdadeira explosão no fluxo imigratório e levou cerca de 50 mil venezuelanos a entrar no Brasil por via terrestre. A entrada desses estrangeiros pela cidade de Pacaraima (RR) tem ocorrido de forma desordenada, tendo ainda como agravante, a da ausência da atuação da União na fronteira (STF, 2018²).

Segundo dados da ACNUR, presentes no relatório do CONARE (Comitê Nacional para Refugiados) intitulado "Refúgio em Números, 3ª Edição", o Brasil recebeu em 2015, 822 solicitações de refúgio venezuelanos; em 2016, o número subiu para 3.375 e em 2017, foram cerca de 17.865 pedidos, sendo que apenas 18 do total desses pedidos foram reconhecidos como refugiados.

² Vide: STF. Notícias. *Governadora de Roraima pede que União feche fronteira do Brasil com a Venezuela*. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=375419>.. Acesso em 04/04/2019

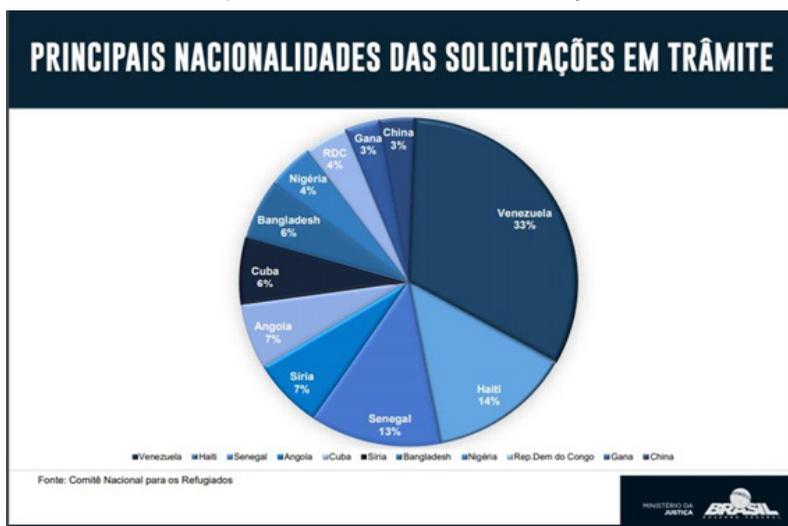
Tabela 01 – Solicitações de Refúgio – Venezuelanos (2010 - 2017)



Fonte: ACNUR³.

As solicitações de reconhecimento do status de refugiados por venezuelanos resultam em 33% do total de pedidos apresentados ao CONARE, em 2017, sendo mais do que o dobro do número de pedidos apresentados pelos Haiti (14%) e pelo Senegal (13%). Vide Tabela 2 abaixo.

Tabela 02. Principais Nacionalidades das Solicitações em Trâmite.



Fonte: ACNUR⁴.

³ ACNUR. Refúgio em Números – 3ª Edição. CONARE. Ministério da Justiça. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf. Acesso em: 24/02/2019.

⁴ Idem.

A expectativa da United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR, 2018), no presente, é a de que, “como resultado da situação política, social e econômica na Venezuela, venezuelanos continuarão a deixar seu país, inclusive por razões que se qualificam à proteção”. A posição desta agência da ONU, especializada em proteção de refugiados, reconhece que “embora seja evidente que nem todos os venezuelanos que deixam seu país são impelidos a fazê-lo por razões relacionadas a refugiados, está se tornando cada vez mais claro que um número significativo precisa, de fato, de proteção internacional”.

2. CONTEXTO SOCIAL E POLÍTICO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA (DECRETO 9.602/2018): Uma análise da ACO 3121 do STF

A governadora do Estado de Roraima, Suely Campos, decretou⁵, em 04 de dezembro de 2017, situação de emergência social afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise social na Venezuela. O documento que institui a situação de emergência no estado autoriza: o SECOM (Secretaria de Estado de Comunicação) a promover campanhas educativas; a SETRABES (Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social) a adotar medidas cabíveis para promover ações socioassistenciais; o SESAU (Secretaria de Estado de Saúde) a minimizar os riscos de anormalidades com objetivo de proteger à saúde da população bem como autoriza que as demais secretarias e órgãos estaduais devem manter-se em alerta, juntamente com a Defesa Civil.

Posteriormente, em 15 de fevereiro de 2018, o Presidente da República implementa a Medida Provisória 820/2018⁶, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo humanitário provocado por crise humanitária. A medida provisória é transformada, pelo Poder legislativo, na Lei 13.684/2018⁷.

Em 22 de fevereiro de 2018, o Estado de Roraima declara⁸, novamente, situação de emergência social, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise humanitária na Venezuela.

A governadora representando o estado de Roraima, Suely Campos, ajuizou a Ação Civil Originária (ACO) 3121 no dia 13 de abril de 2018, com pedido de tutela provisória, para pedir à União que feche temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela, impedindo a entrada desordenada de cidadãos venezuelanos no estado. De acordo com o site de notícias do STF, na ação, distribuída para a ministra Rosa Weber, na petição afirma que os mais de 50 mil refugiados que se encontravam na capital do estado, Boa Vista, têm levado o estado a suportar “incalculável impacto econômico”.

⁵ Vide Decreto 24.469/2017. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/24469.pdf>. Acesso em: 07/08/2019.

⁶ Vide medida provisória. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7634143&ts=1559744587446&disposition=inline>. Acesso em: 07/08/2019.

⁷ Vide. Lei 13.684/2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/27409248/publicacao/27409396>. Acesso em: 07/08/2019

⁸ Vide Decreto nº 24.842/2018. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/24.824.pdf>. Acesso em: 07/08/2019.

Ainda de acordo com o site de Notícias do STF, além do fechamento da fronteira, o estado pede a concessão de tutela de urgência para que a União promova medidas administrativas na área de controle policial, saúde e vigilância sanitária. Ainda, que a União efetue a imediata transferência de recursos adicionais para suprir os custos suportados pelo estado, especialmente com saúde e educação dos venezuelanos que se estabeleceram em Roraima. Alternativamente, que a União seja obrigada a limitar o ingresso de refugiados do país vizinho.

Para a governadora, ao deixar de agir em sua área de competência e de promover medidas de controle policial e nas áreas de saúde e vigilância sanitária, a União tem mantido um estado crítico de coisa inconstitucional⁹ (ECI) e incorrido em violações sistêmicas aos direitos humanos. Suely Campos também aponta que a omissão da União no controle e na atuação administrativa na área fronteiriça, sem repasse de qualquer recurso ao Estado de Roraima, caracteriza descumprimento dos deveres federativos determinados pela Constituição Federal (STF, 2018).

Na petição inicial, o estado-autor visa obter tutela antecipada para obrigar a União a promover medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária na região da fronteira entre o Brasil e a Venezuela; determinar a imediata transferência de recursos adicionais da União para suprir custos que vem suportando com a prestação de serviços públicos aos imigrantes oriundos da Venezuela estabelecidos em território roraimense; e compelir a União a fechar temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela ou limitar o ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil a fim de impedir que o fluxo migratório desordenado produza efeitos mais devastadores aos brasileiros e estrangeiros residentes no Estado de Roraima.

Em 08 de agosto de 2018, a relatora Ministra Rosa Weber manifestou-se sobre a Tutela Antecipada¹⁰, decidindo com base no art. 22, XV da Constituição da República, a competência privativa da União para legislar sobre “emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros”. Ainda, nos moldes do art. 21, XXII, da CF, competência da União para a execução do serviço de polícia de fronteiras, inserido, pelo art. 144, § 1º, III, da CF, por sua vez, entre as atribuições da polícia federal. A ministra utiliza-se também do art. 91, § 1º, III, da CF sobre a competência do Conselho de Defesa Nacional para propor critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional, e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira.

Além dos dispositivos constitucionais, a Ministra também utilizou o art. 45 da Lei de Migração (Lei nº 13.445/17) ao assegurar que “ninguém será impedido de in-

⁹ A expressão “Estado de Coisas Inconstitucionais”, popular ECI, surgiu na Colômbia em 1997 com a “Sentencia de Unificación 559”. Segundo a autora Lyons: “La figura del Estado de cosas inconstitucionales puede ser definida como un mecanismo o técnica jurídica creada por la Corte Constitucional, mediante la cual declara que ciertos hechos resultan abiertamente contrarios a la Constitución, por vulnerar de manera masiva derechos y principios consagrados en la misma, en consecuencia insta a las autoridades competentes, para que en el marco de sus funciones y dentro de un término razonable, adopten las medidas necesarias para corregir o superar tal estado de cosas”. (LYONS; MONTERROZA; MEZA, 2011, p. 71).

¹⁰ Vide integra decisão em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314948662&ext=.pdf>

gressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política” bem como, também citou os princípios e diretrizes da nova lei de migração¹¹. Ademais, mencionou o Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça (aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 45/1984 e promulgado mediante o Decreto nº 59/1991) em que Brasil e Venezuela concordaram em não adotar medidas de profilaxia internacional que impliquem o fechamento total de suas respectivas fronteiras (vide artigo XVIII do decreto).

Não obstante, a Ministra também citou art. 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹² (Paris, 1948), o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (Nova York, 31.6.1967), a Convenção sobre Refugiados da Organização de Unidade Africana (Adis-Abeba, 1969), a Declaração de Cartagena (Cartagena das Índias, 1984), a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (São José, 1994), a ACNUR, a Lei nº 9.474/97 (que trata da implementação do Estatuto dos Refugiados, de 1951) e por fim, a atual Lei de Migração, expondo a evolução e a abrangência do conceito de refugiado, referindo-se a proteção do refugiado como regra solidamente internalizada no ordenamento jurídico brasileiro.

Com base em todo esse alicerce legislativo, a ministra indeferiu os pedidos de fechamento temporário da fronteira com a Venezuela e de limitação do ingresso de refugiados venezuelanos no Brasil.

O Estado de Roraima entrou com o pedido Tutela Provisória Incidental e com Embargos de Declaração em Tutela Provisória frente a decisão da ministra que indeferiu os pedidos previamente citados, obtendo, novamente o indeferimento com base na fundamentação acima.

Diante desse caso, o Ministério da Defesa – Exército Brasileiro, organizou a “Operação Acolhida” para atuar no apoio desses migrantes vindos da Venezuela. Em nota oficial, a força tarefa atua, em cooperação com agências nacionais e internacionais e organizações não governamentais (ONG), para que a dignidade de cada pessoa, assim como o respeito ao núcleo familiar, seja preservada. Isso se dá em todos os abrigos que possuem famílias, em que os filhos permanecem junto a seus pais. O esforço tem sido para que as crianças se sintam inseridas socialmente, tanto que parte delas está matriculada em escolas da região¹³.

¹¹ Dentre os princípios e diretrizes da política migratória brasileira trazidos pela Ministra estão: a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (art. 3º, I), a acolhida humanitária (art. 3º, VI), o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas (art. 3º, XIV) e a cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante (art. 3º, XV).

¹² Vide medida provisória. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7634143&ts=1559744587446&disposition=inline>. Acesso em: 07/08/2019.

¹³ Notícia disponível em: Ministério da Defesa. Operação Acolhida: Núcleo Familiar É Preservado Nos Abrigos Para Imigrantes Em Boa Vista E Pacaraima. Disponível em: https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/operacao-acolhida-nucleo-familiar-e-preservado-nos-abrigos-para-imigrantes-em-boa-vista-e-pacaraima-. Acesso em: 07/08/2019.

O Ministério da Defesa¹⁴ ainda afirmou que o cuidado no trato às pessoas começa desde a entrada do imigrante oriundo da Venezuela no Brasil. No município de Pacaraima, a Força-Tarefa construiu o Posto de Recepção e Identificação, onde são realizados atendimentos de identificação da nacionalidade, emissão do cartão de entrada e saída – para os estrangeiros que não possuem passaporte – e cadastramento, realizado pela Polícia Federal. No Posto de Triagem, há a presença do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), que atuam no caso de o estrangeiro manifestar a solicitação de refúgio. A Operação Acolhida, instrumento de ação do Estado Brasileiro, destina-se a apoiar, com pessoal, material e instalações, a organização das atividades necessárias ao acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, decorrente do fluxo migratório para o estado de Roraima.

Conforme pesquisa realizada no ano de 2018, em parceria do UNHCR com a Universidade Federal de Roraima (UFRR), 77% dos venezuelanos que vivem atualmente em Roraima esperam se mudar para outras partes do Brasil (UNHCR, 2018).

De acordo com dados da ACNUR, em março de 2019, cerca de 5.250 venezuelanos seriam transferidos para 17 estados do Brasil. Dentre esses estados, encontra-se o Rio Grande do Sul recebendo cerca de 918, Santa Catarina 482, Paraná 545, São Paulo 877 e Mato Grosso 190 venezuelanos (UNHCR, 2019).

Frente a todos esses acontecimentos, o ex-Presidente da República, Michel Temer, decretou, em 08 de dezembro de 2018, a Intervenção Federal¹⁵ no Estado de Roraima, com base no art. 34, caput, inciso III, da Constituição Federal. Para desempenhar a função, foi nomeado como interventor Antonio Oliverio Garcia de Almeida, mais conhecido como Antonio Denarium, possuindo as mesmas atribuições dadas ao governador do Estado, estando subordinado apenas ao Presidente da República.

A intervenção se deu, pois, o Estado enfrentava uma grave crise financeira desencadeada por problemas na gestão, falência do sistema prisional e denúncias de corrupção no governo local que ocasionou no não pagamento de salários de servidores públicos de diversas áreas e secretarias, assim como a greve desses servidores. Outro fato que agravou ainda mais a situação do Estado foi a grande migração de Venezuelanos cruzando a fronteira entre a Venezuela e o Brasil e, conseqüentemente, instalando-se em Roraima. Com isso, muitos setores sofreram impacto como saúde, educação e segurança, além de provocar diversas tensões com a população local.

Com o período eleitoral em outubro de 2018, a então governadora Suely Campos tentou a reeleição, entretanto, a candidata não seguiu para o segundo turno, que teve na disputa: Antonio Denarium (PSL) e Anchieta Junior (PSDB). Ao final das eleições,

¹⁴ Notícia disponível em: Ministério da Defesa. Operação Acolhida: Núcleo Familiar É Preservado Nos Abrigos Para Imigrantes Em Boa Vista E Pacaraima. Disponível em: https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/operacao-acolhida-nucleo-familiar-e-preservado-nos-abrigos-para-imigrantes-em-boa-vista-e-pacaraima-. Acesso em: 07/08/2019.

¹⁵ Vide em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9602.htm. Acesso em: 07/08/2019.

Denarium (PSL) saiu vencedor com 53,34% dos votos, assumindo o cargo de governador do estado a partir de 2019¹⁶.

No mês de março de 2019, o estado de Roraima decretou¹⁷, pela terceira vez, situação de emergência social, pelo prazo de 180, em razão do fluxo migratório de estrangeiros venezuelanos em situação de vulnerabilidade, causada pela crise humanitária na Venezuela, nos termos do Art.3º, da Lei Federal nº 16.684, de 21 de junho de 2018. No que diz respeito a ACO 3121 que tramita no STF, as partes pleitearam a suspensão do processo¹⁸ pelo prazo de seis meses, sendo deferido pela relatora em 14 de maio de 2019.

3. FEDERALISMO: A DISCRICIONARIEDADE DO ESTADO DE RORAIMA NA ACO 3121/STF

Com o advento da redemocratização e da Constituição de 1988, o sistema federalista brasileiro passou a ter três níveis, pois, conforme afirma SOUZA (2005) incorpora os municípios e estados como parte integrante da federação. Dentro desses três níveis de governo, cada qual possui seus próprios poderes, entes legislativos e judiciários.

A definição contemporânea de federalismo apresenta-se como um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais. O federalismo é definido, em sua acepção positiva, como um meio-termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados na União. O vínculo federativo é o fundamento da existência da própria Federação, o que leva o governo central a munir-se de meios necessários à manutenção da União, COSER (2008).

O texto constitucional é peremptório quando diz que a União não intervirá nos Estados e nem no Distrito federal, e os Estados não intervirão nos Municípios, excetuando os casos ali enumerados. Ora, o que existe é a obrigatoriedade de não intervir. Não se dará a intervenção, não será permitida, a não ser nos casos elencados. Uma vez concretizadas as hipóteses autorizadoras previstas, aqueles (União e Estados) poderão fazê-lo, ou seja, não estão obrigados, a intervir, COSER (2008).

Quando se fala em atos discricionários, faz-se necessário explicar de onde vem esse conceito e qual a importância para o presente artigo. O Estado de Direito pressupõe que a administração pública deve executar suas atividades conforme aos modelos que a legislação estabelece, sob pena de nulidade dos atos realizados, explica BOSCO; DALLA VALLE (2005). A norma jurídica, todavia, reserva situações específicas, nas quais o administrador, ainda que seguindo a determinação legal, dispõe de certa margem de liberdade para algumas decisões, que se costuma entender como aquelas nas quais é o agente público o especialista para adotar a decisão mais adequada aos administrados, quando se tem, então, um ato discricionário.

¹⁶ Vide dados do TRE. Resultados das Eleições Gerais 2018. Disponível em: <http://www.tre-rr.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/resultado-eleicoes-gerais-2018>. Acesso em: 15/09/219.

¹⁷ Vide decreto em: https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos_Estaduais/2019/26615.pdf

¹⁸ Vide decisão que suspendeu o processo em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340143895&ext=.pdf>. Acesso em: 15/09/219.

A situação agrava-se à medida que a discricionariedade do agente público na tomada de decisões é analisada à luz dos direitos sociais e sua implementação por meio de políticas públicas, sobretudo nos países em desenvolvimento, cuja insuficiência estrutural atinge principalmente os direitos fundamentais dos cidadãos, deixando evidente a carência de instrumentos para a efetividade dos direitos previstos na Constituição Federal (DANIEL, 2011).

A excepcionalidade da medida interventiva fundamenta-se na segurança das entidades da federação em exercer a autonomia como princípio básico da forma de Estado assegurada pela Constituição. Destarte, a intervenção só poderá ocorrer nos casos taxativamente estabelecidos na Constituição, cuja regra é a de não intervir (MARTINS, 2008).

Ainda que a Constituição tenha reduzido o número de casos em que o governo federal pode intervir nos estados e nos municípios, essa previsão ainda vigora sujeita à aprovação legislativa. Os pedidos dos estados para a presença do Exército nas grandes cidades por força de questões como o aumento da violência e greves das polícias militares estaduais têm reacendido o debate sobre a intervenção.

Frente a todos os dados expostos, demonstra-se que o posicionamento do estado de Roraima, além de representar atos discricionários do poder executivo, também se apresenta contrária às competências atribuídas aos estados pela Constituição de 1988.

4. CONCLUSÃO

O impacto da crise na Venezuela afetou diretamente as fronteiras com o Brasil, sendo o estado de Roraima, o mais afetado e também, o que mais recebeu os imigrantes. Mesmo não estando financeiramente em condições, o Estado de Roraima, juntamente com o governo federal, buscou medidas fundamentais para acolher os imigrantes venezuelanos.

Com base nos dados da ACNUR e do CONARE, o Brasil recebeu um total de 33.866 solicitações de reconhecimento da situação de refugiado em 2017, de todas as nacionalidades, sendo que desse total 33% são da Venezuela. A expectativa da ACNUR, é que os venezuelanos continuem a deixar seu país em busca de proteção enquanto a situação política, social e econômica na Venezuela não se recupera.

Em razão do aumento populacional que o estado de Roraima passou a receber, a governadora do estado decretou situação de emergência social, e posteriormente, ajuizou a Ação Civil Originária 3121 no STF em face da União para solicitar o fechamento das fronteiras entre Brasil-Venezuela.

O problema da pesquisa foi verificar se a conduta do estado de Roraima ao impetrar com a Ação Civil Originária 3121 no Supremo Tribunal Federal poderia ser considerada um ato discricionário do poder executivo, levando-se em consideração que os assuntos relacionados a migrações e fronteiras são de competência privativa da União e não dos estados.

Em resposta a ACO 3121, a ministra relatora Rosa Weber, negou provimento aos pedidos com base no argumento de que decidir sobre o fechamento ou não as fronteiras só poderiam ser feitas pela União, que possui competência privativa para legislar sobre o tema, e utilizou-se dos artigos constitucionais, de tratados internacionais e de lei interna para fundamentar sua decisão.

Com isso, juntamente com a decisão, analisou-se que os estados possuem competência residual, ou seja, só podem fazer aquilo que a constituição não proíbe. Entretanto, no artigo 22, XV têm-se que compete privativamente à União legislar sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros.

Portanto, verifica-se que o Estado de Roraima atuou discricionariamente, ao ingressar com a Ação Civil Originária 3121 e peticionar para o fechamento das fronteiras, uma vez que a Constituição é categórica ao delimitar as competências dos entes federativos.

REFERÊNCIAS

ACNUR. *Refúgio em Números – 3ª Edição*. CONARE. Ministério da Justiça. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf. Acesso em: 24/07/2019.

BOSCO, Maria Goretti Dal; DALLA VALLE, Paulo Roberto. *Novo Conceito Da Discricionariedade Em Políticas Públicas Sob Um Olhar Garantista, Para Assegurar Direitos Fundamentais*. (Artigo integrante da tese de doutorado da autora, intitulado “Políticas Públicas e improbidade: uma aproximação garantista”). 2005. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_maria_dal_bosco_e_paulo_valle.pdf. Acesso em: 09/08/2019.

COSER, Ivo. *O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX*. Scielo. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400005. Acesso em: 09/08/2019.

DANIEL, Juliana Maia. *Discricionariedade Administrativa Em Matéria De Políticas Públicas*. 2011. Disponível em: http://veirano.com.br/upload/content_attachments/16/Discricionariedade_Administrativa_em_Materia_de_Politicass_Publicas_2011_original.pdf. Acesso em: 11/07/2019

DANIEL, Juliana Maia. *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (Paris, 1948). Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 07/08/2019.

LYONS. Josefina Quintero; MONTERROZA. Angélica Matilde Navarro; MEZA. Malka Irina. *La Figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colômbia*. Revista jurídica Mario Alario d’filippo. Universidad de Cartagena, 2011, volume 3, número 1, p. 69 – 80. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/revista/21880/A/2011>. Acessado em 11/12/2018

MARTINS, Francisco J. B. *A Intervenção Estadual No Federalismo Brasileiro: Dispositivos Constitucionais Inócuos? Uma Análise Crítica Ao Instituto Da Intervenção Estadual Nos Municípios*. 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/ma-naus/arquivos/anais/brasil/10_630.pdf. Acesso em: 09/08/2019.

Ministério da Defesa. *Operação Acolhida: Núcleo Familiar É Preservado Nos Abrigos Para Imigrantes Em Boa Vista E Pacaraima*. Disponível em: https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/operacao-acolhida-nucleo-familiar-e-preservado-nos-abrigos-para-imigrantes-em-boavista-e-pacaraima-. Acesso em: 07/08/2019.

PLANALTO. *Decreto nº 9.602 de 8 de dezembro de 2018*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9602.htm. Acesso em: 07/08/2019.

PINTO, Lara Constantino; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. *A Crise Dos Refugiados Na Venezuela E A Relação Com O Brasil*. Revista Derecho y Cambio Social. 2018. Disponível em: https://www.derechoycambiosocial.com/revista051/A_CRISE_DOS_REFUGIADOS_NA_VENEZUELA.pdf. Acesso em: 17/07/2019.

SENADO. *Lei 13.684/2018*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/27409248/publicacao/27409396>. Acesso em: 07/08/2019.

SENADO. *Medida Provisória Nº 820, de 15 de fevereiro de 2018*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7634143&ts=1559744587446&disposition=inline>. Acesso em: 07/08/2019.

SOUZA, Celina. *Federalismo, Desenho Constitucional E Instituições Federativas No Brasil Pós-1988*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24>. Acesso em: 22/07/2019.

STF. *Ação Cível Originária 3.121 Roraima – Despacho*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340143895&ext=.pdf>. Acesso em: 07/08/2019.

STF. *Tutela Provisória Na Ação Cível Originária 3.121 Roraima*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314948662&ext=.pdf>. Acesso em: 07/08/2019.

STF. Notícias STF: *Governadora de Roraima pede que União feche fronteira do Brasil com a Venezuela*. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticia-Detalhe.asp?idConteudo=375419>. Acesso em: 07/08/2019.

TJRR. *Decreto 24.469-E de 04 de dezembro de 2017*. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/24469.pdf>. Acesso em: 07/08/2019.

TJRR. *Decreto Nº 26.615-E de 15 de março de 2019*. Disponível em: https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos_Estaduais/2019/26615.pdf. Acesso em: 07/08/2019.

TJRR. *Decreto N° 24.824-E de 22 de fevereiro de 2018*. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/24.824.pdf>. Acesso em: 07/08/2019.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Interiorização beneficida mais de cinco mil venezuelanos no Brasil*. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/03/12/interiorizacao-beneficia-cinco-mil-venezuelanos-brasil/>. Acesso em: 15/09/2019.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Venezuela Situation: responding to the needs of people displaced from Venezuela*. 2018.