

**AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.121 RORAIMA**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **ESTADO DE RORAIMA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA**  
**RÉU(É)(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AM. CURIAE.** : **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIAÇÃO DIREITOS HUMANOS EM REDE -**  
**CONECTAS DIREITOS HUMANOS**  
**AM. CURIAE.** : **INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS -**  
**IMDH**  
**AM. CURIAE.** : **CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA**  
**DO IMIGRANTE - CDHIC**  
**AM. CURIAE.** : **PIA SOCIEDADE DOS MISSIONÁRIOS DE SÃO**  
**CARLOS**  
**ADV.(A/S)** : **BETO FERREIRA MARTINS VASCONCELOS E**  
**OUTRO(A/S)**  
**AM. CURIAE.** : **MUNICÍPIO DE PACARAIMA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **BRUNO DA SILVA MOTA**  
**AM. CURIAE.** : **SOCIEDADE DE DEFESA DOS ÍNDIOS UNIDOS DO**  
**NORTE DE RORAIMA - SODIURR**  
**AM. CURIAE.** : **ALIANÇA DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**  
**DAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE RORAIMA -**  
**ALIDCIRR**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DOS POVOS**  
**INDÍGENAS TAUREPANGS DO ESTADO DE**  
**RORAIMA - ADPITERR**  
**ADV.(A/S)** : **FREDERICO SILVA LEITE**

**Vistos etc.**

Nesta ação cível originária, ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União, apresenta a ré pedido incidental de suspensão do **Decreto nº 25.681/2018** do Estado de Roraima, bem como de seu enquadramento como ato atentatório à dignidade da justiça, com a cominação das sanções previstas na legislação processual (evento 197).

**ACO 3121 / RR**

Argumenta a ré que, dentre os diversos pedidos feitos na inicial, pretende o Estado autor obter tutela antecipada para que *“seja compelida a fechar temporariamente a fronteira Brasil-Venezuela a fim de impedir que o fluxo migratório desordenado produza efeitos mais devastadores aos brasileiros e estrangeiros residentes no Estado de Roraima; ou que seja compelida a limitar o ingresso de refugiados venezuelanos a uma quantidade compatível com a capacidade do Estado Brasileiro de acolher e prover as necessidades básicas de tais estrangeiros, até que sejam minimizados e corrigidos os impactos sociais e econômicos decorrentes dos milhares de estrangeiros que estão no Estado de Roraima”*.

Relata que, não obstante o regular andamento do presente feito, com a citação, realização de audiência de tentativa de conciliação e juntada de documentos, o Estado autor editou, em 1º.8.2018, o Decreto nº 25.681/2018 que, segundo sustenta, *“avança no mérito desta demanda, imiscuindo-se em questões que são objeto da controvérsia e que podem potencialmente implicar a redução da prestação de serviços pelo Estado de Roraima aos imigrantes venezuelanos, além de consubstanciarem interferência nas competências federais, configurando, ato atentatório à jurisdição”*.

Segundo também alega a ré, o referido Decreto *“trata do problema dos refugiados advindos da Venezuela”*, tema em *“intersecção com a causa de pedir constante desta ação”* e *“tem por objetivo minimizar ou suprimir os problemas decorrentes da imigração de venezuelanos”*.

Sustenta serem inconstitucionais seus artigos 1º, 2º e 3º, pelo notório propósito de ingressar nas atividades desempenhadas pela União especificamente quando permitem *“regime de atuação especial das forças de segurança (art. 1º) para possibilitar a fiscalização do fluxo migratório e de aduana mediante controle de pessoas, bagagens e veículos por meio do Posto Fiscal no Município de Pacaraima (art. 2º) de forma suprir alegada ineficiência das ações federais no controle de fronteira”*, bem como quando, por seu art. 3º,

**ACO 3121 / RR**

busca-se “restringir o acesso dos imigrantes venezuelanos aos serviços públicos de competência estadual” como “à saúde, à educação e à segurança pública em razão da condição de estrangeiro da pessoa”.

Aponta que o normativo estadual viola os artigos 1º, III, 3º, IV, 4º, 5º, *caput*, 21, XXII; 144, *caput* e § 1º, III, 196 e 205 da Constituição Federal, bem como os artigos 3º, I, II, VI, IX, X, XI, XII, XVI, XX e XXII, 4º, I, II, VIII, IX, X e XV, § 1º, da Lei nº 13.445/2017 (Lei da Migração) e ainda o "Acordo sobre Documentos de viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados", aprovado pela Decisão CMC na 18/08, ao qual Brasil e Venezuela aderiram.

Sustenta tratar-se, a edição do Decreto, de *inovação ilegal do contexto fático e jurídico* sob o qual a controvérsia será solucionada perante esta Suprema Corte, a justificar sua suspensão, bem como seu enquadramento como ato atentatório à dignidade da justiça com as respectivas sanções, nos termos do art. 77, VI, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil.

Sobre este pleito, oportunizei a manifestação da Procuradora-Geral da República que, apontando a inconstitucionalidade, opinou pela suspensão do Decreto (evento 209).

**É o relatório. Decido.**

Trata-se de ação cível originária promovida pelo Estado de Roraima, na qual pleiteada, em sede de tutela de urgência, além do “*fechamento temporário da fronteira Brasil-Venezuela*” e a “*imediata transferência de recursos*”, ordem para que a União atue “*na área de fronteira Brasil/Venezuela, a fim de impedir que o fluxo migratório desordenado produza efeitos mais devastadores à sociedade brasileira, em específico no Estado de Roraima, obrigando a União a promover medidas administrativas na área de controle policial, saúde e vigilância sanitária, sob pena de se manter o abalo indesejado do Pacto Federativo e um estado crítico de coisas inconstitucional*”

ACO 3121 / RR

(evento 1, p. 35).

O pleito deduzido, como se verifica, é complexo por envolver a análise do grau de responsabilidade e comprometimento de cada uma das partes sobre o tema sensível do refúgio humano.

Houve a tentativa de conciliação sobre as questões em que cabível, excluído o tema de “fechamento da fronteira”, sobre o qual proferi decisão negativa (evento 206).

Não obstante inexitosa, até o momento, a conciliação, a questão permanece judicializada neste processo. Houve a apresentação de documentos novos por autor e ré (eventos 130-41 e 144-94), com abertura do contraditório a respeito (evento 196), o que ora se aguarda, estando o feito em seu regular andamento.

Não bastasse tal constatação, forçoso anotar que o tema envolve situação fática em constante evolução, a exigir, por óbvio, sucessivas medidas pelo Poder Executivo, dentro de sua esfera de atuação, para solucionar os problemas que surgem a cada momento.

Todavia, necessário observar que o pedido inicial alberga a pretensão de obrigar a ré a promover “*medidas administrativas na área de controle policial, saúde e vigilância sanitária*”.

De fato, como argui a União, da análise, ainda que perfunctória, do Decreto nº 25.681/2018 do Estado de Roraima, de 1º.8.2018 (evento 198), cuja ementa consta ter por objeto a “**atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de estrangeiros em território do Estado de Roraima**”, sobressai conjunto de ações nestas mesmas áreas, ou seja de *segurança* (art. 1º), “*controle de pessoas, bagagens, veículos, bem como verificação de documentação necessária ao trânsito e permanência em território*”

**ACO 3121 / RR**

*nacional” (art. 2º), “acesso de cidadãos brasileiros e estrangeiros a consultas, exames, atendimento de urgência e emergência e cirurgias” (art. 3º, II), “acesso aos serviços públicos por cidadãos brasileiros e estrangeiros” (art. 3º, III), bem como restrição de acesso, pelos venezuelanos, a todos os serviços públicos, ao dispor que “para acesso aos serviços públicos oferecidos pelo Governo do Estado de Roraima a estrangeiros, com exceção de urgências e emergências, é necessária a apresentação de passaporte válido, a não ser os indivíduos oriundos de Argentina, Paraguai e Uruguai, que gozam dos direitos e prerrogativas do Mercosul, e que podem apresentar documento de identidade válido” (art. 3º, parágrafo único).*

Trata, ainda, o Decreto, de medidas executivas direcionadas diretamente à permanência dos estrangeiros em território nacional, ao dispor que *“aqueles cidadãos estrangeiros que praticarem atos contrários aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal e Constituição do Estado de Roraima, inclusive a violação de direitos fundamentais assegurados aos cidadãos brasileiros, tais como direito à vida, à integridade física, à propriedade, dentre outros, estão sujeitos às normas legais cabíveis, devendo a autoridade policial responsável adotar as providências necessárias para procedimentos de deportação ou expulsão”* (art. 5º).

Sem adentrar no mérito quanto à ilegalidade, inconstitucionalidade ou mesmo violação de tratados internacionais, cuida-se, de forma evidente, da fixação de medidas alternativas restritivas a estrangeiros, especialmente venezuelanos, voltadas à tentativa de diminuição do fluxo migratório.

Em análise perfunctória, reitero, de norma estadual, trazida a estes autos de forma incidental pela ré, vislumbro evidenciado cuidar-se de ato não só capaz de tisonar princípios em exame no presente processo, mas também de alterar substancialmente o estado de fato e de direito e, de forma oblíqua, propiciar a obtenção dos resultados almejados pelo autor.

ACO 3121 / RR

Dispõe o Código de Processo Civil (destaquei):

“Art. 77. Além de outros previstos neste Código, **são deveres das partes**, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo: [...]

IV - cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação;

[...]

VI - **não praticar inovação ilegal no estado de fato de bem ou direito litigioso.**

§ 1º Nas hipóteses dos incisos IV e VI, o juiz advertirá qualquer das pessoas mencionadas no caput de que sua conduta poderá ser punida como ato atentatório à dignidade da justiça.

§ 2º **A violação ao disposto nos incisos IV e VI constitui ato atentatório à dignidade da justiça**, devendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta.

[...]

§ 7º **Reconhecida violação ao disposto no inciso VI, o juiz determinará o restabelecimento do estado anterior**, podendo, ainda, proibir a parte de falar nos autos até a purgação do atentado, sem prejuízo da aplicação do § 2º.

[...]

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...]

III - **prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça** e indeferir postulações meramente protelatórias;

IV - **determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial**, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;”

**ACO 3121 / RR**

O reconhecimento efetivo do ato como atentatório à dignidade da justiça exige, obviamente, a oportunidade de defesa.

Deflui da decisão anterior que proferi nestes autos (evento 206), que a negativa de fechamento da fronteira se alicerça em princípios voltados à fruição plena de garantias individuais dos migrantes.

Da leitura do noticiado Decreto estadual, extraio indícios de que seu teor pode inviabilizar tais garantias e interferir negativamente na fruição plena dos direitos cuja decisão, embora de cunho negativo, busca resguardar.

Consigno tratar-se, referido Decreto, de ato normativo cujos efeitos, a par de se prolongarem no tempo, são produzidos diariamente. Por outras palavras, os comandos nele contidos serão cumpridos de forma renovada diuturnamente.

A permanência dos efeitos de ato que, eventualmente, possa ser reconhecido nestes autos como atentatório à dignidade da justiça não deve ser tolerada, sob pena de inocuidade do zelo a direitos e valores cuja proteção merece resguardo nos termos já consignados na decisão anterior.

Sobre o combate a ato atentatório à dignidade da justiça anotam Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero: *“Verificado o atentado, deve o juiz determinar a restituição das coisas ao seu estado anterior. [...] Pode até o juiz ordenar sob pena de multa coercitiva (art. 77, § 7º, CPC) e alçar mão de qualquer outra técnica processual que se mostre adequada para a prestação da tutela contra o atentado (art. 139, IV, CPC).”* (Código de Processo Civil Comentado, 2ª Edição, Editora Revista dos Tribunais, p. 222, destaquei)

Embora o mencionado Decreto seja anterior à minha decisão, como disse, seus efeitos se renovam diariamente.

ACO 3121 / RR

Diante destes elementos, na presença de indícios da possibilidade de indevida interferência do ato normativo em questão no estado de fato e nos direitos em debate nestes autos, **suspendo cautelarmente o Decreto nº 25.681/2018 do Estado de Roraima**, sem prejuízo da eventual discussão de sua constitucionalidade pela via do controle direto em ação própria.

Consigno, por fim, já serem suficientemente complexas as dificuldades naturais decorrentes dos fatos tratados nestes autos, a envolver pessoas em situação de vulnerabilidade. Por estes motivos, espera-se das partes, a evitar a advertência de que trata o art. 77, § 1º do CPC, a mais completa boa-fé, como impõe o art. 5º do mesmo CPC, mormente em se tratando de pessoas jurídicas de direito público.

**Conclamo as partes, novamente, à composição pela forma de conciliação, o que faço não somente pelo dever legal de estimulá-la (art. 3º, § 3º do CPC), mas para evitar que controvérsia exclusivamente existente no campo da divisão de competências na esfera administrativa, desborde para ampliação do sofrimento de seres humanos.**

Intime-se com urgência o Estado de Roraima para ciência e imediato cumprimento, bem como para, caso queira, se manifestar em 30 (trinta) dias sobre o pedido incidental apresentado pela União (evento 197).

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 08 de agosto de 2018.

**Ministra Rosa Weber**

Relatora