

## VOTO

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** Senhor Presidente, trata-se de ação cível originária ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União, no contexto do fluxo migratório de venezuelanos, em que requer, inclusive na forma de tutela de urgência, ordem para **(a)** obrigar a ré a promover medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária na região da fronteira entre o Brasil e a Venezuela; **(b)** 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 **(c)** compelir a União a fechar temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela ou limitar o ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil.

### **I. A competência do Supremo Tribunal Federal para julgar a ação.**

Assento, inicialmente, a competência originária desta Suprema Corte para o julgamento do feito, uma vez que veicula situação de típico conflito federativo, a atrair a incidência do art. 102, I, *f*, da Constituição Federal.

Litiga o Estado de Roraima com a União buscando, em especial, determinação para que a ré arque com os ônus decorrentes do acréscimo dos custos nos serviços públicos estaduais no acolhimento de nacionais venezuelanos em fluxo migratório de ingresso no território nacional via aquele Estado da Federação.

Já decidiu esta Suprema Corte, nas palavras de seu ilustre Ministro decano, que *“a Constituição da República confere ao STF a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, f), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, f, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege,*

*em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação.” (ACO 1048 QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 31.10.2007).*

Evidenciada, na hipótese, situação conflituosa a envolver recursos e responsabilidades concorrentes de ambos os entes da Federação, com potencial capaz de quebrar o necessário equilíbrio harmonioso, atrelada ao grave impacto social ínsito à matéria do movimento migratório de massa, justifica-se a competência deste Supremo Tribunal para apreciação do feito.

## **II. Os pedidos já apreciados e o pleito remanescente.**

A petição inicial deduz três pedidos, mas dois deles, como aponta o autor em suas razões finais, já foram solvidos:

*“(a) obrigar a ré a promover medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária na região da fronteira entre o Brasil e a Venezuela ”* – O pedido foi objeto de acordo entre as partes, já homologado pela decisão contida no evento 556 que, no ponto, resolveu parcialmente o mérito da causa com fundamento no art. 487, III, “b” do CPC. Trata-se, portanto, de **matéria já decidida**;

*“(b) 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 ”* – Este é o **pedido remanescente**, a demandar apreciação, como adiante discorrerei;

*“(c) compelir a União a fechar temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela ou limitar o ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil ”* – O pedido, apreciado em forma de tutela de urgência, foi indeferido nos termos da decisão contida no evento 206. Reapresentado pelo autor na forma de pedido cautelar (evento 228), foi novamente indeferido nos termos da decisão contida no evento 251 . Naquelas decisões consignei que *no marco do Estado democrático de direito, as opções disponíveis à solução de crises restringem-se àquelas compatíveis com os padrões constitucionais e internacionais de garantia da prevalência dos direitos humanos fundamentais* para, em seguida, indeferir o referido pleito porque contrário ao disposto nos arts. 4º, II e IX, e 5º, LIV, da Constituição

da República, no art. 45, parágrafo único, da Lei nº 13.445/2017 e no artigo XVIII do Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela. Por estes motivos, reporto-me aos fundamentos contidos nas referidas decisões, que ora incorporo ao presente voto como razões de decidir para, no ponto, **julgá-lo improcedente com fundamento no art. 487, I, do CPC.**

Por outro lado, a ré apresentou pedido cautelar incidental de *suspensão dos efeitos do Decreto estadual nº 25.681/2018*. Tal pedido (evento 197), foi apreciado e deferido pela decisão contida no evento 210. Posteriormente, todavia, recebi a notícia, dada pelo próprio autor em outros autos de que também sou relatora – a ACO 3360 –, de que revogado o referido Decreto em **06.5.2019**, o que fundamentou inclusive minha decisão, naqueles autos, pela perda do objeto. Assim, também nestes autos, quanto ao referido pedido incidental, **julgo-o extinto com fundamento no art. 485, VI, do CPC.**

Resta, portanto, tão só a apreciação do pedido deduzido no item “b” da inicial, que passo a enfrentar.

Afasto a alegação, feita pela ré em suas razões finais, de suposta alteração do pedido por parte do autor após a citação ou o saneamento capaz de, como alega, ofender o disposto no art. 329, I e II, do CPC.

Quando o autor postula, na inicial, determinação de transferência de recursos da ré para “*suprir custos que vem suportando com a prestação de serviços públicos*”, resta evidenciado tratar-se de obrigações – se procedentes –, de **trato sucessivo** o que, segundo dispõe o Código de Processo Civil, deve ser considerado incluído no pedido. Eis o dispositivo:

“Art. 323. Na ação que tiver por objeto cumprimento de obrigação em prestações sucessivas, essas **serão consideradas incluídas no pedido, independentemente de declaração expressa do autor, e serão incluídas na condenação, enquanto durar a obrigação**, se o devedor, no curso do processo, deixar de pagá-las ou de consigná-las.” (destaquei)

Neste sentido, tratando-se da responsabilidade pela prestação de serviços públicos, matéria em que vigora o *princípio da continuidade*, o

pleito do autor abrange, nitidamente, eventuais obrigações de pagamento enquanto presentes seus motivos.

Por esta razão, afasto a alegação de indevida ampliação da demanda e prossigo com a análise do pleito.

**III. A questão do grau de contribuição, por parte da União, nas despesas adicionais do Estado-federado afetado desproporcionalmente por massiva imigração.**

Aprecio a pretensão do autor de receber valores, da União, para custear integralmente os gastos adicionais decorrentes do aumento populacional ocasionado pelo ingresso de imigrantes.

Em debate o federalismo cooperativo e sua eficácia diante de situação emergencial e conjuntural.

Assim inicio por assentar minha compreensão no sentido de que, com o decorrer do tempo, eventual aumento populacional ocasionado por imigrantes – na medida da regularização do respectivo ingresso, quando passam, gradativamente, a integrar a sociedade e a atuar no fluxo econômico –, gera aumento na arrecadação de impostos e na produção, e é paulatinamente absorvido pelos orçamentos. Dito de outra forma, o impacto inicial acomoda-se com o tempo.

O que reflete a presente ação é, em última análise, uma espécie de “pedido de socorro” decorrente do **impacto inicial** causado pelo aumento populacional acelerado, imprevisto e gerador de diversas consequências sociais.

Prossigo dividindo a questão em tópicos e, por meio deles, fixando algumas premissas.

**III.1. Na hipótese, o Estado de Roraima teve gastos extraordinários com saúde, educação, segurança pública e assistência social em decorrência do fluxo de imigrantes venezuelanos e há prova suficiente nos autos.**

É notório o êxodo populacional que tem afetado a República Bolivariana da Venezuela. Os emigrantes têm se dirigido principalmente aos países vizinhos na América do Sul, dentre eles o Brasil.

Em sua maioria chegam por via terrestre, com pouco ou nenhum dinheiro, buscando sobreviver e ter acesso a condições minimamente dignas de vida.

Após a entrada no país, inevitavelmente seguem em busca de alimento, tratamento de saúde, abrigo, educação e trabalho.

Neste aspecto, não vejo como pôr em dúvida a ocorrência de gastos pelos entes federados em quaisquer esferas do serviço público seja, por exemplo, na Polícia Federal que faz o atendimento, no Posto de Saúde, no Hospital, na Escola, na Assistência Social ou, como é natural, no aspecto da Segurança Pública de forma geral.

Muitos desses gastos, por parte do Estado-federado, são arcados com verbas próprias constantes em orçamento ou objeto de transferência desde que computado o aumento populacional. Todavia, é fato, esse cômputo pode levar tempo superior ao transcurso do exercício financeiro, além de, em se tratando de fluxo constante e crescente de pessoas, poder estar sempre desatualizado, para mais ou para menos.

Tenho, contudo, em qualquer hipótese, como óbvio o aumento de gastos nos serviços públicos considerado o aumento populacional causado por uma situação como a aqui tratada.

Nada obstante, o autor quantifica estes gastos e apresenta os valores, que ora extraio de sua petição juntada no evento 65, apresentada em 18.5.2018 e na forma ali disposta, apontados como referentes aos serviços aos imigrantes entre os anos de 2016 e 2018:

- Secretaria de Educação: R\$ 7.634.274,76, sem prejuízo da inclusão nos sistemas de repasse de verbas federais os alunos imigrantes;
- Secretaria de Saúde: R\$ 138.618.848,73, sem prejuízo do repasse mensal de R\$ 5.745.921,65 para cobrir o gasto mensal com a saúde dos imigrantes;

- Defesa Civil: R\$ 2.055.266,34 até fevereiro de 2018 referentes a acolhimento e manutenção de abrigos;
- Sistema Prisional: R\$ 1.867.515,66 gastos entre 2016 e abril/2018 com detentos imigrantes;
- Segurança Pública: R\$ 16.182.748,47 gastos com o custo operacional de 10 viaturas entre julho de 2016 a março 2018; e
- Polícia Civil: R\$ 17.862.525,42 gastos com ocorrências relacionadas à imigração.

A ocorrência de gastos, embora notória, vem corroborada por documentos juntados pelo autor, especialmente nos **eventos 2-6, 65-91 e 143-93**.

Sobre tal ponto, não vejo como exigir maiores detalhes como, por exemplo, que o autor demonstre, por identificação pessoal de cada um dos cidadãos venezuelanos, os que atendeu nas áreas de saúde, segurança pública e educação. Por vezes, tal custo é diluído e de complexa prova.

Acresço entender que seja a União quem deveria ter os dados específicos do quantitativo de estrangeiros ingressos no País pois, nos moldes do art. 21, XXII, da CF, a ela compete 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. Fácil, portanto, à União, com base em critérios estatísticos, estimar o impacto financeiro provocado por aumento populacional dessa ordem nos gastos com saúde, educação e segurança pública.

Nessa linha, não há como exigir do autor a “contagem” dos estrangeiros, pois tal se dá no posto de fronteira, e não nas ruas das cidades.

Ademais, quanto aos valores vindicados, tratando-se de administração pública Estadual e sua relação com a União, presumo a boa-fé no fornecimento de dados internos oficiais, pois tal é princípio legal da Administração (art. 2º, I e IV da Lei nº 9.784/99) e da lealdade processual (CPC, art. 5º e 322, § 2º):

**“Lei nº 9.784/99**

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

[...]

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

**CPC/2015:**

“Art. 5º Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé.

Art. 322. O pedido deve ser certo.

[...]

§ 2º A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.”

Por outro lado de fato houve, e merecem encômios, ações diretas da ré na questão dos imigrantes venezuelanos, dentre as quais destaco a “Operação Acolhida”, uma robusta movimentação do Exército Brasileiro em favor da causa humanitária. Os documentos juntados pelo próprio autor em leal e grande trabalho assim demonstram (eventos 263-421). E, diga-se, o autor não nega tenham efetivamente ocorrido tais ações, de resto amplamente noticiadas pela imprensa. O que se está em questão – e pleiteia o autor – é receber valores, da União, **para custear, e de forma integral, os gastos adicionais decorrentes do aumento populacional** com os serviços por ele prestados (ao que tudo indica, sem deter recursos suficientes e a gerar comprometimento severo na sua estrutura). Tais gastos a ré insiste em sua defesa que não lhe incumbem, seja por não ser por eles responsável constitucionalmente, seja por alegar já ter – e estar –, contribuindo de forma direta com serviços *in natura*.

Entretanto, diversamente do alegado pela União, a maior prova de que tais gastos oneraram desproporcionalmente o autor está no fato, informado pela própria ré em suas razões finais (evento 578), da necessária **intervenção federal em Roraima** pelo Decreto nº 9.602/2018 de 08.12.2018, e que lastreou a transferência de R\$ 225.710.000,00, conforme MP nº 864/2018, valor que teria sido usado apenas para quitar a folha de pagamento dos servidores.

Inegável, portanto, que o fenômeno da migração onerou o Estado autor fortemente.

**III.2. O fluxo da imigração massiva é evento extraordinário, imprevisível, excepcional, e seu impacto no Estado-autor decorre do fato da posição geográfica de Roraima se mostrar atraente a facilitar a entrada dos imigrantes ao Brasil.**

Como consignei na decisão que apreciou parcialmente a tutela de urgência, segundo os dados divulgados pelo **Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)**, desde 2014, mais de **1,5 milhão de venezuelanos**, incluindo centenas de indígenas, deixaram o seu país, em virtude da situação socioeconômica ali vivenciada. Em novembro de 2017, o número de total de venezuelanos na **Colômbia**, o país mais impactado, atingiu **660.000** indivíduos, mais do que o dobro verificado apenas seis meses antes, quando a população de migrantes venezuelanos naquele país não passava de 300.000 indivíduos. Apenas nos três primeiros meses de 2018, **180.000** venezuelanos entraram no **Equador**, comparados com **230.000** em todo o ano de 2017. Entre janeiro e outubro de 2017, pelo menos **100.000** nacionais da Venezuela ingressaram no território do **Peru**. Estima-se em **60.000** o número de venezuelanos nas ilhas do sul do Caribe, sendo **40.000** apenas na **República de Trinidad e Tobago**.

Inegável, portanto, a velocidade do fenômeno e suas potenciais consequências sociais no Estado-destino.

Ainda segundo o **ACNUR**, em novembro de **2017**, a população estimada de venezuelanos vivendo no Brasil era de 30.000 pessoas, número que em abril de **2018** já alcançava mais de **52.000** indivíduos, dos quais **40.000** teriam atravessado a fronteira com o Brasil no Estado de Roraima (chegando a 800 ingressos diários).

Estudo mais atual dá conta de que “*entre 2013 e dezembro de 2019, **264 mil venezuelanos solicitaram refúgio ou residência no Brasil, a grande maioria entrando por Roraima**. O fluxo começou a se intensificar em 2016, mas foi em 2018 que de fato atingiu números bastante elevados*”. Alisando os dados de solicitação de refúgio, contou o Município roraimense de “*Pacaraima, que é a principal porta de entrada desses fluxos, com mais de*



**110 mil pedidos** (90,1%). Ao longo da série analisada, Boa Vista ocupa a terceira posição (5,2 mil pedidos), atrás de Bonfim (6,9 mil solicitações). Por outro lado, os dados de solicitação de residência, indicam, em boa medida, o município de residência dos venezuelanos. Desse modo, Boa Vista acolheu, ao longo dos anos observados, 42.216 pedidos de residência (79,1%) e Pacaraima 8.762 (16,2%) ” – (destaquei) .

Para mensurar o quanto isso representa para Roraima, basta anotar que a população de Roraima pelo Censo/IBGE de 2010 era de **450 mil** pessoas e a estimada para 2020 é de cerca de **630 mil** .

O Brasil faz fronteira com a Venezuela. Esta fronteira tem extensão de 2.199 km, dos quais 90 km são por linhas convencionais e 2.109 km por divisor de águas. Fazem fronteira com a Venezuela os Estados do Amazonas e Roraima.

O acesso por estrada, de fácil constatação por mapas disponíveis na internet, é feito pelo Município roraimense de Pacaraima, distante cerca de 200 km da Capital Boa Vista, pela rodovia BR 174. Em Pacaraima há o posto de fronteira e ali há a travessia para a cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén, distante aproximadamente 16 km.

Se, por um lado, a posição geográfica de Roraima é estratégica em muitos aspectos, fato é que diante de um fenômeno migratório como o que se apresenta, notório que sofra com o impacto de forma muito maior que os demais Estados brasileiros. Tal se agrava pelo fato de Roraima estar geograficamente isolado e sua Capital se situar a cerca de 750 km da Capital mais próxima, Manaus, AM.

Todo Estado fronteiro, é fato, deve esperar certo fluxo migratório normal, decorrente de relações comerciais e até familiares. O que se verifica, todavia, é uma situação absolutamente atípica, de contorno e impacto mundial, consistente em **êxodo massivo de pessoas** , fenômeno por vez denominado **refúgio** .

Enquanto tema que envolve tratados internacionais, importante um olhar mais demorado sobre o conceito de **refugiado** , de uma perspectiva histórica.

Nesse ponto rememoro alguns argumentos da decisão que proferi nestes autos (evento 206) quando indeferi o pedido de “fechamento da fronteira” apresentado pelo autor.

À primeira vista “ a denominação ‘refugiado’ significa alguém que foge, mas também traz implícita a noção de refúgio ou santuário, a fuga de uma situação insustentável para outra diferente e que se espera seja melhor, além de uma fronteira nacional.” (Paulo Borba Casella, *ob. cit.*, p. 22 ).

E o que difere o **migrante** do **refugiado** é o estado de necessidade. Explica Márcia Mieko Morikawa:

“[...] um migrante teria sempre a possibilidade de não migrar, mesmo que isso significasse viver em condições difíceis e de extrema necessidade; já de um refugiado isso não é de se esperar, pois implicaria sofrer as consequências da perseguição, ou seja, a morte, a tortura, os tratamentos desumanos, as hostilidades dos ataques etc.

A questão da necessidade reside, pois, na *impossibilidade da escolha* : a pessoa humana não poderia ter escolhido de outra maneira, por, exatamente, haver um *estado de necessidade* . Isto quer dizer que só há uma saída: a fuga.” (Deslocados Internos: entre a soberania do Estado e a Proteção Internacional dos Direitos do Homem – uma crítica ao sistema internacional de proteção dos refugiados, Coimbra Editora, 2006, p. 46-8)

A definição pura, destacada das *causas da perseguição* , reflete a origem do arcabouço normativo internacional a partir da metade do Século XX. De notar, em qualquer hipótese, que a temática, desde sua origem, esteve na órbita da proteção dos **direitos humanos** como bem jurídico principal.

É o que emerge da leitura do art. 14 da **Declaração Universal dos Direitos Humanos (Paris, 1948)** , que excluía do âmbito de proteção apenas aqueles *perseguidos por motivo legítimo* (destaquei):

“Artigo 14

1. Todo ser humano, **vítima de perseguição** , tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.

2. Esse direito não pode ser invocado em caso de **perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.**”

Não muito tempo depois, regras do direito internacional passaram a focar e discriminar as hipóteses de “perseguição ilegítima”. Sobre o termo *refugiado* veja-se o que dispõe expressamente - e no que interessa -, a Convenção relativa ao **Estatuto dos Refugiados (Genebra, 28.7.1951)** promulgada no Brasil pelo Decreto nº 50.215 de 28.1.1961 (destaquei):

“Art. 1º. **Definição do termo refugiado:**

A. Para fins da presente Convenção, o termo ‘refugiado’ se aplicará a qualquer pessoa: [...]

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser **perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas**, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.”

A restrição quanto aos “*acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951*” para fins da definição de refugiado posteriormente foi excluída do regulamento internacional por meio do **Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (Nova York, 31.6.1967)**, ratificado e promulgado no Brasil pelo Decreto nº 70.946 de 07.08.1972 (destaquei):

“Considerando que a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, a 28 de julho de 1951 (doravante denominada Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951.

Considerando que surgiram novas categorias de refugiados desde que a Convenção foi adotada e que, por isso, os citados refugiados não podem beneficiar-se da Convenção,

Considerando a conveniência de que o mesmo Estatuto se aplique a todos os refugiados compreendidos na definição dada na Convenção, independentemente da data-limite de 1º de janeiro de 1951,

Convierem no seguinte:

## ARTIGO I Disposição Geral

1. Os Estados partes no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34 inclusive da Convenção aos refugiados, definidos a seguir.

2. Para os fins do presente Protocolo o termo 'refugiados' salvo no que diz respeito à aplicação do parágrafo 3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, **como se as palavras 'em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...' e as palavras 'como consequência de tais acontecimentos' não figurassem no parágrafo 2 da seção A do artigo primeiro.**"

Ampliou-se portanto, ao menos no caráter temporal, a abrangência das situações capazes de se inserir no conceito de refúgio.

Ainda assim, como esclarece Paulo Borba Casella, o conceito de *refugiado* tinha como critério crucial " *a existência de fundado medo de perseguição em virtude de motivos étnicos, religiosos ou políticos*" (Refugiados: conceito e extensão, in O Direito Internacional dos Refugiados – Uma Perspectiva Brasileira, ed. Renovar, 2001, p. 20) .

Tal rede de proteção ainda se mostrava insuficiente dada a excessiva restrição do conceito de *refugiado* . Como esclarece publicação do próprio ACNUR " *após a adoção da Convenção de 1951, juristas especialistas estudaram essa definição algo complexa de forma muito detalhada concentrando-se, em particular, no sentido de expressões como 'receando com razão', 'perseguição' e 'filiação em certo grupo social'.*" (A Situação dos Refugiados no Mundo 1997-98 – um programa humanitário", ACNUR, Lisboa, 1998, p. 50).

Frente à estreiteza do conceito e à crescente problemática africana relacionada ao processo de descolonização institucionalizou-se a **Convenção sobre Refugiados da Organização de Unidade Africana (Adis-Abeba, 1969)** que, embora subscrita apenas por Estados africanos, contribuiu para o alargamento da definição de *refugiado* , assim dispondo (destaquei):

"Artigo I Definição do termo Refugiado [...]

2 - O termo refugiado aplica-se também a **qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a**

**acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública** numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.”

Esse fenômeno de evolução do conceito de *refugiado* também se materializou na **Declaração de Cartagena (Cartagena das Índias, 1984)** que dispôs, dentre suas conclusões, o seguinte (destaquei):

“Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, **a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública .”**

No mesmo sentido, e já focando expressamente na necessidade de proteção dos ***direitos humanos***, o alargamento da proteção do migrante - ainda que não propriamente denominado *refugiado* -, pela a **Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (São José, 1994)** :

“Décima. Reafirmar que tanto os refugiados como as pessoas que migram por outras razões, incluindo razões econômicas, são titulares de direitos humanos que devem ser respeitados em qualquer momento, circunstância ou lugar. Esses direitos inalienáveis devem ser respeitados antes, durante e depois do seu êxodo ou do regresso aos seus lares, devendo ser-lhes proporcionado o necessário para garantir o seu bem-estar e dignidade humana.”

Nesse contexto de modificação do conceito de **refugiado**, esclarece Paulo Borba Casella que “ *novos tipos de deslocamentos de pessoas*

*emergiram nos últimos anos e nem sempre é possível caracterizar adequadamente a diferença entre um refugiado político e um refugiado econômico na medida em que se configura fenômeno que não pode ser ignorado [...]”*. O mesmo autor classifica em três os “tipos de fatores que podem dar causa a deslocamento internacional de pessoas configurando fluxo de refugiados. Esses fatores são: políticos, ambientais e econômicos” (Refugiados: conceito e extensão, in O Direito Internacional dos Refugiados – Uma Perspectiva Brasileira, ed. Renovar, 2001, p. 23).

Como se observa, o alargamento histórico do conceito foi se moldando às múltiplas facetas em que se desdobrava o fenômeno do deslocamento de pessoas, mormente no que concerne a suas causas.

A tão grande evolução conceitual não ficou infenso o legislador brasileiro que, seguindo principalmente a conclusão da Declaração de Cartagena, internalizou a seguinte definição de *refugiado* na **Lei nº 9.474/97** (conhecida como “Lei do Refugiado”) - destaquei:

“Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - **devido a grave e generalizada violação de direitos humanos**, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.”

A recente **Lei de Migração, Lei nº 13.445, de 24.5.2017**, que revogou o chamado Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.964/81), assim dispõe sobre a *acolhida humanitária*, por meio de visto temporário:

“Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: [...]

VI - **acolhida humanitária**;

[...]

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

I - o visto temporário tenha como finalidade:

- a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;
- b) tratamento de saúde;
- c) **acolhida humanitária** ;

[...]

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

[...]

Art. 20. A identificação civil de solicitante de refúgio, de asilo, de reconhecimento de apatridia e de **acolhimento humanitário** poderá ser realizada com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser.

[...]

Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses:

I - a residência tenha como finalidade:

- a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;
- b) tratamento de saúde;
- c) **acolhida humanitária** ;

[...]

Art. 49. A repatriação consiste em medida administrativa de devolução de pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade.

[...]

§ 4º Não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ao menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou separado de sua família, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem, ou a quem necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa.”

De fato, contextualizado o fenômeno do **refúgio**, possível afirmar não se estar diante de um deslocamento corriqueiro ou eventual de imigrantes, mas sim uma **situação infelizmente épica, histórica, extraordinária, imprevisível** . Pessoas ingressam constantemente no Brasil, pela “porta roraimense”, em busca de melhor condição de vida.

Partindo dessas premissas, especialmente da excepcionalidade e magnitude do evento, não há como exigir, dentro da lógica do razoável e do proporcional, que um Estado federado, apenas por se localizar na fronteira, tenha computado em seu limitado orçamento o risco de um evento migratório massivo.

Nessa linha, não há como não concordar, desde já, com a seguinte observação lançada no voto do Ministro Marco Aurélio proferido a **ACO 3113** (em que debatida a questão dos imigrantes *haitianos* no Estado do Acre):

**“ Não é razoável a União permitir o ingresso de imigrantes em território brasileiro e não arcar com as despesas decorrentes, ressarcindo os entes federados somente quando lhe for conveniente. O ente federado não pode ficar prejudicado, considerada a localização, na fronteira, quando de postura da União surge fluxo de refugiados no território. A questão migratória é de alcance maior, envolvendo interesse nacional. Mostra-se inviável concluir-se no sentido de as obrigações da União se encerrarem no momento em que o estrangeiro ingressa no Brasil. O compromisso continua, ante a necessidade de acolhimento do imigrante para posterior distribuição, evitando-se sobrecarga ao Estado .”** (ACO 3113, Rel. Ministro Marco Aurélio, em julgamento, voto proferido no Plenário em Sessão Virtual de 15.5 a 21.5.2020, ata no DJe 27.5.2020, destaquei)

Conquanto divirja parcialmente das conclusões de Sua Excelência, repito, não discordo dessa afirmação. O mero aspecto geográfico não pode ser razão a onerar apenas um Estado da Federação em decorrência de um fenômeno internacional.

**III.3. O gasto extraordinário não resultou de qualquer fato imputável ao Estado de Roraima, mas sim da necessária (decorrência do cumprimento de tratados internacionais) abertura da fronteira, pelo Estado brasileiro, para recepcionar refugiados venezuelanos.**

Eis um breve apanhado do arcabouço normativo que envolve o tema do necessário acolhimento dos refugiados.



No plano convencional, em 07 de abril de 1972, o Estado brasileiro aderiu ao Protocolo de 1967, relativo à Convenção das Nações Unidas sobre o estatuto dos refugiados, de 1951, em que definido o conceito jurídico de refugiado como a pessoa que está fora do país de que é nacional ou onde residia habitualmente e esteja incapaz ou não disposta a retornar em razão de receio fundado de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opinião política. Estabelecido, ainda, por esta Convenção, o princípio do *non-refoulement* (não-devolução), pelo qual refugiados não podem ser obrigados a retornar ao território onde sua vida ou liberdade estão ameaçadas.

Sucessivamente, promovido por instrumentos celebrados posteriormente, ainda que em âmbitos regionais, deu-se o **elastecimento do conceito de refugiado**. A propósito, ainda que vincule tão somente países membros da Organização da Unidade Africana - OUA, a Convenção sobre Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, de 1969, em seu artigo I, § 2º, reconhece a condição de refugiado a qualquer pessoa compelida a deixar o local de residência habitual “ *devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade* ”.

Na mesma direção da amplitude conceitual a Declaração de Cartagena, de 1984. Em **2014**, representantes de 28 países e 3 territórios da América Latina e do Caribe, reunidos em Brasília, assinaram a **Declaração do Brasil (Cartagena +30)**, em que reafirmados os princípios da Declaração de Cartagena, o compromisso dos países da região em fortalecer, mediante a promoção de soluções sustentáveis, a proteção de refugiados, pessoas deslocadas e apátridas, bem como a prevalência, no controle das fronteiras, do princípio da solidariedade.

A teor do art. 22, XV, da Constituição da República, compete privativamente à União legislar sobre “ *emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros* ”. Nos moldes do art. 21, XXII, da CF, compete à União 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. Dispõe, ainda, o 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.

No exercício da sua competência privativa, a União editou a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), que afirma, entre os princípios e diretrizes da política migratória brasileira, 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).

O art. 45, parágrafo único, da Lei nº 13.445/2017 é categórico, ainda, ao assegurar que “ *ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política* ”.

Ao lado desse extenso rol, os governos do Brasil e da Venezuela celebraram, em 1982, 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 se comprometem reciprocamente a, mesmo diante de imperativos de prevenção e controle da transmissão internacional de doenças, não adotar medidas de profilaxia internacional que impliquem o fechamento total de suas respectivas fronteiras (artigo XVIII).

Sobre essa questão, ademais, ressalte-se que a teor do art. 84, VII, da CF, é de competência privativa do Presidente da República “ *manter relações com Estados estrangeiros* ”.

No plano internacional há órgão convencional com o objetivo de acompanhar o movimento de refúgio e acolhimento, ao qual compete garantir a proteção internacional dos refugiados enquadrados no âmbito da sua competência, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas.

Trata-se do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) . (“Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado” in [www.acnur.org](http://www.acnur.org)).

O Brasil encontra institucionalmente aparelhado para a recepção de pedidos de refúgio, o que é feito por meio do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) , órgão criado no âmbito do Ministério da Justiça pelo art. 11 da Lei nº 9.474/97. É presidido por membro do Ministério da Justiça e integrado por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, bem como pela Polícia Federal e por organizações não-governamentais dedicadas a atividades de assistência, atualmente o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e as Cáritas Arquidiocesanas de Rio de Janeiro e São Paulo. O ACNUR também participa das reuniões do órgão, porém sem direito a voto.

Exposta essa extensa rede protetiva de normas voltadas ao acolhimento dos refugiados, fica evidente que o Estado brasileiro aderiu a diversos tratados internacionais, internalizou diversos princípios protetivos e vem traçando a política neste sentido como lhe incumbe.

Todavia, **os Estados-federados não têm qualquer participação na formulação da política sobre o assunto** .

Especificamente no âmbito interno vê-se, por exemplo, da leitura do disposto no art. 14 da Lei nº 9.474/97, que **nenhum membro dos Estados-federados brasileiros, muito menos do Estado de Roraima, compõe o CONARE** .

Por não deter competência na matéria, resta ao Estado de Roraima apenas recepcionar os migrantes, sem qualquer participação na política ou na tomada de decisões sobre seu ingresso.

Assim, de forma alguma se está a questionar as opções políticas de adesão a tratados internacionais feitas pelo Estado brasileiro. Mas é impossível ignorar que esta política traz impacto aos Estados-federados e o que se põe em questão é o fato de ser ou não razoável que tenham de arcar com as consequências sejam quais forem. Tudo indica que não.

III.4. O federalismo brasileiro é de base cooperativa, o que encontra fundamento constitucional. Há, todavia, uma distorção entre o texto constitucional e a realidade. Falta efetiva cooperação.

Demonstrado que, ao Estado de Roraima, nada mais resta do que receber as pessoas que por ali ingressam vindas do país vizinho, passo a discorrer sobre a competência material para arcar com os custos advindos da necessária prestação de serviços público aos refugiados.

Início transcrevendo dispositivos constitucionais que tratam da competência material comum da União, Estado, Distrito Federal e Municípios no que pertine aos temas em debate.

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios :

[...]

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência ;

[...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação ;

[...]

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos ;

[...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional .

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado , programas de educação infantil e de ensino fundamental ;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado , serviços de atendimento à saúde da população ;

[...]

“Art. 144. A segurança pública , dever do Estado, direito e responsabilidade de todos , é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.”
- [...]

Art. 196. **A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

[...]

Art. 205. **A educação, direito de todos e dever do Estado** e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”  
(destaquei)

Prossigo ressaltando que a análise da questão passa necessariamente pelo estudo da definição de Federalismo Cooperativo, cujas bases partem de conceitos vagos e modelos diversos:

“Apesar da inexistência de um modelo teórico único de federalismo, uma vez que tal fenômeno surge e se desenvolve de maneira peculiar em cada país, sendo correto afirmar que **há tantos modelos de federalismos quantos Estados Federais, politicamente o termo "federalismo" denota a distribuição de poder em vários níveis, contemplando um governo central e governos subnacionais**.

Obviamente, a forma como o poder é dividido entre as esferas de governo e a preponderância ou mesmo a intensidade do papel da esfera nacional no sistema como um todo revelará o grau de centralização de cada arranjo federativo.

Em arranjos federativos mais centralizados, haverá a predominância de poder do governo nacional, que desenvolverá o papel de entidade dominante, a partir da qual as políticas serão disseminadas, estando as localidades mais voltadas para a execução de políticas nacionais e tratamento de assuntos de interesse localizado.

Entre os dois extremos: Estados federais com forte poder central e Estados federais em que as localidades assumem importância ímpar e dispõem de amplos poderes e autonomias, há os modelos de Estados federais cooperativos, que reservam os assuntos de interesse nacional para partilha cooperativa do poder, significando que são erigidas competências comuns às localidades e ao governo nacional, que deverão, em conjunto, unir esforços para o cumprimento de objetivos comuns.

Tal sistemática difere do federalismo dual, termo a ser reservado para aquelas situações em que o governo federal e as localidades agem independentemente, sem a necessidade ele aliar esforços e onde as esferas ele poder não se sobrepõem.

Nesse sentido, **o federalismo cooperativo diz respeito ao relacionamento entre os níveis de poder e requer, por conseguinte, um alto grau de coordenação entre as esferas ele governo, a fim de atingirem o objetivo nacional comum. Não se trata ele tarefa fácil, pois envolve coordenação ele agentes autônomos e dependerá da repartição estratégica ele competências e recursos.**

**Além desse desafio, o tratamento das questões vinculadas a políticas federativas num ambiente ele cooperação necessitará que as instituições que presidem as relações fiscais estejam em contínua revisão e aperfeiçoamento .” (destaquei)**

A análise histórica do federalismo , que ora trago pela obra de Ana Maria Brasileiro, se faz importante para fortalecer a noção de que o tema em debate possui nuances e espaços interpretativos.

“À palavra federalismo, que ainda traz em si a conotação tradicional isolacionista dual, centrífuga, vão sendo acrescentadas outras que a qualificam, introduzindo novas dimensões. Fala-se atualmente em novo federalismo, **federalismo cooperativo** , federalismo criativo, federalismo participativo, para retratar a **situação em que se reconhece que o processo governamental não pode mais ser visualizado como produto da atuação isolada de três distintos níveis de governo. Atualmente se reconhece que todas as três esferas estão intimamente relacionadas e não são mutuamente exclusivas. A competição intergovernamental cede o passo à cooperação .** E os esforços que se processam nessa área são no sentido de imprimir maior racionalidade e ativar a participação de cada unidade nas relações entre União, Estado e Município.

**O conceito de autonomia também se reveste de nova feição .** Pesquisas têm demonstrado que nem sempre à autonomia político-administrativa contemplada nas Constituições corresponde uma verdadeira autonomia, isto é, a capacidade de decisão e de ação ou execução. A autonomia começa a ser medida, não através dos textos legais, mas através do comportamento efetivo das unidades que compõem o Estado, através dos produtos que elas podem elaborar e vêm elaborando. Como , **para fazer coisas, além de uma efetiva delegação de atribuições, é necessário que elas disponham de**

**recursos, principalmente financeiros** , grande ênfase vem sendo dada ao volume de recursos à disposição das unidades federadas face ao Estado Federal, à autonomia financeira.” (destaquei)

A mesma autora aprofunda nos aspectos históricos do Federalismo no Brasil e expõe que a Calamidade Pública foi a semente da ideia de cooperação:

“A Constituição de **1891** , que introduziu, formalmente, o sistema federalista no Brasil, reflete a concepção política e jurídica do Estado Liberal.

A autonomia política das unidades federadas está aí caracterizada, inclusive no que se refere aos Municípios. Em seu artigo 68, dispunha a Constituição que: "Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo que respeite o seu peculiar interesse". Fiel, contudo, ao modelo que a inspirava, quase nada mais dispôs a Constituição Federal com referência ao Município, que passou a ser encarado como criatura do Estado-membro. Caberia a este operacionalizar o conceito de peculiar interesse do Município, o que, porém, deixou de ser feito.

No que se refere à repartição de poderes pelos diferentes níveis, a Constituição também foi coerente com seus princípios básicos, ao restringir o campo de atuação do poder central e atribuir aos Estados-membros os poderes remanescentes (art. 65 – 2º). Estes, ao tratarem de sua organização constitucional, exploraram ao máximo a possibilidade aberta pelo texto constitucional.

A ênfase dada à autonomia político-jurídica do Estado-membro trouxe, como corolário, congelamento nos contactos inter-governamentais. O auxílio financeiro a ser prestado pela União aos Estados caracterizou-se como hipótese extrema . **Seria prestado, apenas em caráter eventual , em forma de subsídios a título de socorro , em caso de calamidade pública e quando solicitado (art. 5º).** Norma posterior caracterizava os casos de calamidade pública que poderiam dar origem ao recebimento do subsídio, e o fazia dependente da **exaustão dos recursos locais, devidamente comprovada** . A orientação fixada pelo Governo federal foi, também, seguida pelo Estado. Apenas em caso de calamidade pública seriam os Municípios socorridos.

[...]

A expansão dos poderes federais, a criação de mecanismos de cooperação e integração governamental e a definição da autonomia municipal são alguns dos elementos que refletem total mudança de

posição do legislador de 1934 frente ao de 1891. Delineia-se aí o modelo de federalismo cooperativo a ser desenvolvido nas próximas Constituições a partir da de 1946.

[...]

No campo da cooperação intergovernamental propriamente dita, estabeleceu-se que: a União organizaria o serviço nacional de combate às endemias, cabendo-lhe o custeio, a direção técnica e administrativa nas zonas onde a execução do mesmo excedesse as possibilidades dos Governos locais (art. 140), e incumbir-se-ia permanentemente da defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte, elaborando, para tanto, um plano sistemático de ação e destinando às obras que se fizessem necessárias quantia nunca inferior a 4% de sua receita tributária (art. 177). O artigo 9º dá bem ideia dos novos rumos tomados pelas relações intergovernamentais nesse período, ao dispor que: "É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços..."

[...]

O modelo de federalismo cooperativo, testado efetivamente pela primeira vez sob o regime da Constituição de 1946, apresentou, nesse período, a par de suas inúmeras vantagens, distorções que dificultaram a integração e cooperação real entre os três níveis de governo. Algumas destas até hoje perduram.

[...]

A instituição de mecanismos de cooperação financeira, por sua vez, veio possibilitar a aproximação efetiva das três esferas de governo. O reconhecimento de que alguns problemas governamentais não se circunscrevem a fronteiras políticas, e de que a busca de soluções depende de recursos vultosos em planejamento em escala nacional, fez com que a União deixasse de agir errática e relutantemente com referência às chamadas regiões problemas, chamando a si a responsabilidade de orientar o seu desenvolvimento, num esforço para atenuar as discrepâncias regionais. A caracterização da autonomia municipal e o fortalecimento de sua base financeira potencial permitiu também a consolidação institucional do Município, que tem agora uma posição definida dentro da estrutura governamental.

Por outro lado, contudo, a expansão crescente da máquina burocrática federal, principalmente a da administração indireta, o controle do comércio exterior e de câmbio, e a faculdade de emitir moeda agigantam o poder econômico da União e fazem com que os Estados, para sobreviverem, dependam de seu auxílio financeiro, que nem sempre é provido de forma sistemática e racional. O enfraquecimento do Estado dentro da estrutura governamental, no período, acentua-se à medida em que a União intensifica a cooperação direta com os Municípios, sobrepassando os Estados.



O sistema de competência concorrente entre as três esferas em matéria de serviços prestados dilui as barreiras funcionais de cada esfera e resulta na indefinição das responsabilidades respectivas, na duplicação de esforços, na ausência de coordenação e integração governamental.” (op. cit., p. 92-101)

Ao comentar o texto constitucional então vigente, nessa mesma obra publicada em 1974, autora Ana Maria Brasileiro assim tratou a questão, demonstrando os problemas da **falta de clareza** sobre o grau de competência de cada ente federado:

“Para que, contudo, o federalismo cooperativo realize toda a sua potencialidade, certos problemas devem ser resolvidos. Enunciamos, a seguir, alguns dos mais importantes:

1. Sistema de competência concorrente entre as três Esferas de Governo na prestação de serviços

**Como o papel de cada esfera de governo não está definido, cada uma delas pode prestar os mesmos serviços, ocorrendo, na prática, a duplicação de esforços, principalmente nos campos da educação e da saúde, com desperdício dos recursos já de si escassos. Esse sistema impede a fixação de responsabilidades na prestação de serviços. “O que, legal ou teoricamente, é a obrigação de todos os níveis de governo termina não sendo de nenhum - é a irresponsabilidade geral”**

. A presença do Estado e da União na prestação de serviços públicos de caráter local, fenômeno cada vez mais frequente, leva à dispersão de esforços, ao mesmo tempo que contribui para o esvaziamento da instituição municipal, relegando-a a um papel predominantemente político, e cerceando a sua possibilidade de desenvolver atuação mais racional. Pesquisa enfocando aspectos do processo decisório municipal na alocação de recursos pelas diversas funções governamentais indica que a presença marcante das outras esferas de governo, principalmente o Estado, na prestação de serviços de interesse predominantemente local tende a forçar os Municípios a desenvolver atuação meramente supletiva. Na expectativa de que suas necessidades básicas venham a ser supridas pelas esferas superiores de governo, dispersam-se os esforços municipais.” (ob. cit., p. 108-9, destaquei)

Por fim, Ana Maria Brasileiro, ainda na mesma obra, já então destacando a importância de se tratar individualmente cada um dos entes

federados com base em *“critérios objetivos que levassem em conta a capacidade operacional dessas unidades: a sua renda, a sua população urbana ou total”*, assim conclui:

“Nesses quase oitenta anos de vigência, apenas interrompida no Estado Novo, transformou-se o federalismo brasileiro em atendimento às necessidades trazidas pelas novas circunstâncias.

Transplantado para o Brasil logo após a proclamação da República, o sistema caracterizou-se, de início, pela predominância do Estado-membro na estrutura governamental e pelo congelamento das relações intergovernamentais. Negando à esfera mais abrangente de governo a possibilidade de orientar e coordenar a atuação governamental global, o federalismo dessa época alimentou o processo de desenvolvimento desigual de nossas regiões e permitiu que os Estados poderosos dominassem a cena política nacional.

**A "calamidade pública", contudo, abre a primeira brecha para a cooperação entre as diferentes esferas de governo, desestimulada no texto legal. A partir daí começam a se desenvolver mecanismos de cooperação que terminam por acarretar, principalmente a partir de 1946, e especialmente depois de 1964, profundas modificações no sistema tradicional. Dentro do novo modelo, adquire proeminência o Governo federal, principalmente no seu ramo executivo, passando este a comandar o processo de desenvolvimento nacional ; estruturam-se os laços entre as diferentes esferas de governo; **ampliam-se os mecanismos de cooperação, principalmente a de ordem financeira** ; e surge uma nova filosofia a presidir as relações intergovernamentais: os níveis governamentais estão intimamente relacionados entre si e não são mutuamente exclusivos. O que um Governo faz, ou deixa de fazer, interessa aos demais. Todos eles devem colaborar na elaboração do produto final do sistema.**

[...]

A delegação de competência aos Governos estaduais e municipais para a execução de serviços na área da cooperação intergovernamental **deveria ser efetuada atendendo a critérios objetivos que levassem em conta a capacidade operacional dessas unidades: a sua renda, a sua população urbana ou total , o seu eleitorado e outros fatores objetivamente mensuráveis** . Os Estados poderiam, ainda, atendendo ao dispositivo constitucional que permite a variação da organização municipal segundo as peculiaridades locais, classificar, para o fim da delegação de competência, os Municípios em categorias, de acordo com o seu desenvolvimento e capacidade operacional.” (ob. cit, p. 124-6, destaquei)

O fenômeno do Federalismo Cooperativo foi, portanto, paulatinamente sendo absorvido pelo constituinte brasileiro, até desembocar na Constituição de 1988. Tal fenômeno, no entanto, embora constante no texto normativo, não resultou em automático e efetivo resultado prático.

Crítica, neste sentido, é feita pelo professor Gilberto Bercovici, quando preleciona que “ *o real problema da descentralização ocorrida após 1988 é a falta de planejamento, coordenação e cooperação entre os entes federados e a União, ou seja, a falta de efetividade da própria Constituição e do federalismo cooperativo nela previsto*”. Eis trechos de sua obra:

“Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. **Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no art. 23 da Constituição de 1988**. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: **não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução dessas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo**. A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determina do ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas.

[...]

A fonte da cooperação federal é a Constituição. Fora dos casos expressamente previstos no texto constitucional (obrigatórios ou facultativos), predomina o princípio da separação e independência no exercício das competências constitucionais. No caso brasileiro, as competências comuns do art. 23 da Constituição, após sua regulamentação pela lei complementar prevista no parágrafo único do mesmo artigo, serão obrigatórias para a União e todos os entes federados. A lei complementar prevista não poderá retirar nenhum ente da titularidade das competências comuns, nem restringi-las.”

[...]

Infelizmente, a política deliberada do Governo Federal vem sendo a inclusão de dispositivos na Constituição para obrigar os entes federados a assumir certas políticas sociais, sem qualquer

contrapartida federal e vinculando receitas, como nos casos do ensino fundamental (Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996) e dos serviços públicos de saúde (Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000).

[...]

Há, dentro das correntes que combatem o Estado Social, alguns autores que consideram a repartição de competências prevista na Constituição de 1988, especialmente nos arts. 23 e 24, "irracional". Para eles, a repartição deveria ser clara, com a eliminação das competências concorrentes (não distinguem as competências concorrentes das comuns), por alargarem a "margem de irracionalidade". As competências, ainda, deveriam ser descentralizadas para Estados e municípios.

É a falta de uma política nacional coordenada, e não a repartição de competências concorrentes e comuns, que faz com que determinados programas e políticas públicas sejam realizados por mais de uma esfera governamental e outros por nenhuma. Falta de coordenação e cooperação esta que, emblematicamente, se revela na ausência da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição, que deve regulamentar as normas para a cooperação entre a União e os entes federados." (destaquei)

Tratando especialmente do art. 23 da Constituição Federal de 1988, Alessandra Schettino Tavares aponta a falta de regulamentação, de que trata seu parágrafo único, como um dos motivos deste vazio de efetividade:

"A atual Constituição abriu a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios compartilharem com a União, sob as diretrizes da Constituição Federal, a prestação de serviços em assuntos do setor social, principalmente nas áreas de saúde, cultura, educação, meio ambiente, habitação, combate à pobreza, integração social, políticas de trânsito, exploração de recursos hídricos e minerais (art. 23).

As competências comuns exigem a atuação conjunta dos entes federativos. Dessa forma, a União, os Estados-Membros e os Municípios devem cooperar e desenvolver atividades conjuntas para atender melhor a população em suas necessidades. **Infelizmente, a ausência de regras precisas sobre como o relacionamento entre as três esferas de governo deve ocorrer, parece fazer surgir um vazio na atuação dos entes federativos, pois falta uma regulamentação clara de quem cuidará de algumas questões sociais, já que a norma constitucional, prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição, ainda carece de regulamentação** : 'Leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal

e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional’.

Este vazio pode ser suprido, pela descentralização das ações e desde que haja participação de todos os entes interessados na implantação de determinada política, de maneira coordenada e cooperativa.” (destaquei)

No mesmo sentido a doutrina de Andreas J. Krell:

“No Brasil, o art. 23, § único, da Carta de 1988 e a inserção do art. 241, dez anos depois, introduziram o modelo do federalismo cooperativo. **A falta de efetividade social das políticas públicas sempre foi causada também pela falta de clareza sobre as competências de cada nível de governo, que levou à superposição de comandos e de recursos e à falta de responsabilização das entidades governamentais. A Carta de 1988 não delimitou mais precisamente essas tarefas, estabelecendo, no art. 23, mais do que trinta funções concorrentes entre os diferentes níveis de governo, intituladas de competências comuns.** Porém, não definiu uma hierarquia no exercido desta cooperação, o que causa, até hoje, esforços duplicados (ou até triplicados) do Poder Público, aumentando sobremaneira os custos dos respectivos serviços públicos, sem que houvesse um aumento de sua eficiência.

O parágrafo único do art. 23 deixa para leis complementares a fixação de normas para a cooperação entre os três níveis estatais, a qual deve ter ‘em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional’; nenhuma dessas leis até hoje foi promulgada, apesar de alguns projetos já terem sido discutidos em várias comissões do Congresso Nacional, propondo, inclusive, novos mecanismos institucionalizados de solução de conflitos entre os diferentes níveis governamentais.

**Na verdade, o próprio conceito de uma competência ‘comum’ implica a possível superposição das atribuições, com o objetivo de garantir o seu exercido por, pelo menos, um dos entes federados, caso os outros se omitam, para que seja preservado o interesse público subjacente. Assim, o art. 23 não define o ente estatal titular do serviço, mas possibilita a ação de qualquer um deles para garantir o melhor resultado na matéria, com o nítido fim da cooperação produtiva em vez de uma superposição inútil e dispendiosa .”** (destaquei).

No mesmo sentido Ricardo Ismael:

“No debate sobre a distribuição de competências entre os entes federados na Assembleia Nacional Constituinte, terminou

prevalecendo o “princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis (governamentais)” [Celina Souza, Desenho Constitucional, Instituições Federativas, e Relações Intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sonia (Org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 196]. Os Artigos 23 e 24 da CF tratam das competências concorrentes, indicando que a União, estados e municípios possuem competência para legislar e produzir políticas públicas nas áreas de saúde, assistência pública, educação, habitação, saneamento básico, cultura, combate à pobreza etc. Nesse caso, o desafio que se coloca é estabelecer, nas diferentes áreas, condições favoráveis para uma cooperação intergovernamental, que, longe de ser espontânea, ainda enfrenta a “ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulem as relações intergovernamentais e que estimulem a cooperação” (Souza, 2006. p. 197).” (destaquei)

Ainda, a reforçar as nefastas consequências do vazio normativo na efetiva cooperação federativa, lecionam César Caúla e Lilian Manzi:

“O modelo de federalismo cooperativo adotado a partir da Constituição de 1988 prevê uma série de competências comuns e concorrentes (artigos 23 e 24) a partir das quais as três esferas da federação (União, Estados e Municípios) devem atuar conjuntamente, promovendo ações e exercendo competência legislativa concorrente.

Além das competências comuns e concorrentes, o federalismo cooperativo no Brasil, para além dos objetivos gerais, detém um objetivo especial, de redução das desigualdades regionais, nos termos do art. 3º da Constituição da República.

Nesse cenário, o federalismo cooperativo brasileiro de 1988 pretendeu criar uma rede de cooperação entre os níveis de governo, sendo que, no que tange às competências executivas, previstas no art. 23 da Constituição, previu-se a ação conjunta dos entes sem uma delimitação específica do papel de cada qual, o que tem sido feito de forma esparsa pela Constituição ou por meio de legislação federal, a depender da matéria tratada (saúde, educação, segurança etc.).

[...]

Observando o art. 23 da Constituição, que trata especificamente das competências comuns entre os entes federados, não há uma divisão estanque e clara de quais matérias ficarão a cargo de que entes, apenas há a referência de que “[l] eis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do

desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional." Dessa observação, extrai-se que, desde a promulgação da Constituição, vem-se construindo toda uma prática de federalismo cooperativo no Brasil, sendo certo afirmar que o modelo não esteve, desde o seu início, detalhado ." (destaquei)

Para finalizar este tópico, reproduzo trecho do voto do Ministro Edson Fachin em julgado deste Supremo Tribunal Federal, em que Sua Excelência menciona a necessidade de aproximação da realidade à norma constante no texto constitucional:

"Portanto, observa-se que a federação brasileira ainda se revela altamente centralizada, inclusive com uma relação nem sempre de harmonia entre a unidade nacional e a autonomia local. Ocorre que a federação não pode ser vista como uma entidade abstrata: ela é, em verdade, modelada em determinados momentos históricos.

Gilberto Bercovici chama atenção para o quesito da mutabilidade presente no federalismo:

‘O federalismo é um instrumento de integração, sendo, inclusive, essencial para a configuração do espaço econômico: afinal, a unificação do espaço econômico é uma garantia da unidade nacional. Não basta ao sistema federal estabelecer algumas regras simples e duradouras sobre repartição de competências e rendas. Constantemente, são necessárias mudanças para manter ou recuperar o equilíbrio entre todos os integrantes da federação’. (BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003. pg. 241.)

Bercovici sustenta que o federalismo cooperativo, que aparece expressamente na redação da Constituição de 1988, é ainda altamente teórico:

“(…) a prática do federalismo sob a Constituição de 1988 tem sido bem diversa do previsto no texto constitucional. Um exemplo, consequência direta da falta de uma política nacional de desenvolvimento, é a guerra fiscal, travada entre os Estados para a atração de novas indústrias’. (BERCOVICI, Gilberto. Dilemas do Estado Federal Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. pg. 95-96).

Diante disso, **um novo olhar, como exige o federalismo cooperativo presente na Constituição da República de 1988, é o que propomos ."** (voto do Ministro Edson Fachin no RE 194.704, Relator Min. Carlos Velloso, Relator para o Acórdão Min. Edson Fachin, 17.11.2017, destaquei)

Peço vênia pela extensa doutrina mencionada, mas reputo necessário demonstrar haver um hiato entre o texto constitucional e a sua efetiva implementação em tema sensível a tratar do gasto com refugiados, que urge seja integrado para amenizar este evidente e sensível conflito federativo.

### III.5. Nas matérias de que trata o art. 23 da CF o cooperativismo é obrigatório, e não facultativo.

Conquanto o termo *cooperativismo* pareça conduzir à intrínseca noção de *liberalidade* ou *auxílio opcional*, explica a doutrina de Gilberto Bercovici que se trata de ato obrigatório e não facultativo:

“A cooperação pode ser obrigatória ou facultativa. **A cooperação obrigatória é exigida diretamente pela Constituição: determinada competência só pode ser exercida de forma conjunta (casos previstos no art. 23 da Constituição de 1988).** Já na cooperação facultativa, a Constituição prevê uma distribuição alternativa de competências entre a União e os entes federados, permitindo ou estimulando que atuem em conjunto. Nesse caso, a Constituição estabelece os critérios da cooperação: uma vez que se decide atuar em cooperação, esta só pode ocorrer nos termos previstos no texto constitucional. Há ainda a cooperação voluntária, ou livre, baseada em acordo entre as partes, que podem, inclusive, decidir atuar de forma distinta ao disposto na Constituição. Vide Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperación en la Republica Federal Alemana*, cit., pp. 487-490. **O Brasil é um exemplo de Federação em que a cooperação é obrigatória, conforme o art. 23 da Constituição.** Já na Alemanha, a cooperação pode ser obrigatória (artigo 91, 'a', da Lei Fundamental Alemã), facultativa (artigo 91, “a”, da Lei Fundamental Alemã) ou livre (como ocorreu inúmeras vezes).” (destaquei)

Na mesma esteira Álisson José Maia Melo:

“ As competências comuns, previstas no artigo 23 da Constituição, envolvendo todos os níveis federativos, inclusive o municipal, incluem como competências de responsabilidade conjunta da federação questões relacionadas ao meio ambiente (incisos VI e VII), à saúde (inciso II), à proteção das instituições públicas (inciso I) e da cultura, educação e ciência (incisos III a V e XII), bem como à erradicação da pobreza (incisos VIII a X). Veja-se que nesse dispositivo se inserem temas que se enquadram na noção econômica de bem



**público, ensejando a necessidade de cooperação** . Esses temas, aliás, foram todos tratados em capítulos próprios na seção constitucional destinada à ordem social (artigos 193 a 232).

Ademais, **a Constituição exige que a cooperação seja implementada** , especialmente quando da participação da União, através de Lei Complementar, nos termos do parágrafo único do artigo 23.

[...]

Gestão compartilhada, portanto, ocorre quando pelo menos um determinado serviço público é gerido por dois ou mais entes federativos. E essa gestão pode envolver tanto a atribuição de competências de gestão diferenciadas (heterogênea) ou a união de esforços para a realização de iguais competências (homogênea).

Desse grande gênero, duas classificações podem ser atribuídas. A primeira procede à subdivisão da gestão compartilhada de acordo com o fundamento jurídico para o compartilhamento. A depender do regime jurídico do federalismo presente no texto constitucional, podem-se vislumbrar situações em que o compartilhamento de atividades seja obrigatório. Assim, pode-se subdividir o gênero em duas espécies, a saber, em compartilhamento vinculado e de compartilhamento facultativo.

Enquadra-se na espécie de compartilhamento vinculado a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões conforme exposto no artigo 25, § 3º, da Constituição da República de 1988, porque, uma vez aprovada a lei complementar estadual de criação, dentro do respeito aos parâmetros constitucionais, obrigam-se os municípios da área de conurbação a realizar a gestão regional de forma conjunta. **Também poderá ser incluída na subespécie de compartilhamento vinculado a realização da cooperação das competências materiais comuns entre União e demais entes federativos, conforme previsão do artigo 23, parágrafo único, da Constituição, porque a obrigatoriedade de cooperação fica subentendida para o desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional.**

Como compartilhamento facultativo, inserem-se tanto soluções em que o sistema constitucional expressamente estabeleceu a possibilidade de compartilhamento da gestão dos serviços, quanto aquelas implícitas no sistema, realizadas dentro dos limites da autonomia federativa conferida pela Constituição.” (destaquei)

Partilho destas compreensões para concluir que, de fato, expressada no texto constitucional a partilha material de competências entre União e

Estados, a cooperação é **ato vinculado**, de forma que nenhum destes entes pode se eximir de cumprir suas obrigações na medida de suas possibilidades.

### III.6. O princípio da solidariedade é constitucional e aplica-se nas relações entre os entes federados.

Outros fundamentos, além da obrigatória cooperação, também são fundamento para solver a contenda.

O autor Samuel Cunha Oliveira disserta sobre a necessária aplicação do princípio da solidariedade no âmbito das relações entre os entes federados:

“Visto sob uma perspectiva jurídica, **a solidariedade alcançou o patamar de princípio**, consistindo, desse modo, conforme o pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 53), em um mandamento nuclear do sistema normativo, ou seja, um critério balizador tanto para o intérprete como para o aplicador do Direito.

Inicialmente desenvolvido no âmbito do Direito Privado, o referido princípio atualmente possui caráter interdisciplinar, estando presente em diferentes ramos do Direito. Na seara constitucional, a presença do aludido postulado decorre de previsão expressa da Constituição de 1988, que proclama, em seu art. 3º, I, como objetivo da República construir uma sociedade livre, justa e solidária, além do que, conforme proclama o constituinte de 1988 em seu Preâmbulo, buscou-se, a partir da Lei Maior, instituir um Estado Democrático, segundo os valores de uma sociedade fraterna. (ARAÚJO; MARQUES JÚNIOR, 2008)

[...]

**No tocante aos Estados que adotam a forma federativa, portanto, a solidariedade também se impõe, mormente naqueles em que há certo grau de disparidade de desenvolvimento econômico e social entre as diversas regiões**. Com efeito, diante do estabelecimento de um Estado Social, marcado pela ideia de igualdade, não mais se aceita que determinadas regiões de um Estado Federal alcancem altos níveis de desenvolvimento, enquanto outras permanecem em níveis de elevada pobreza. Como uma tentativa de solucionar esse problema, pode ser invocada a tipologia do federalismo cooperativo, já analisada anteriormente, fundamentada, em grande medida, na solidariedade entre os entes federados. Nesse sentido, é interessante trazer à baila o pensamento de Gilberto Bercovici:

O Federalismo Cooperativo está em estreita relação com o Estado intervencionista (o chamado Estado Social), que tem por objetivos, entre outros, a igualação das condições de vida e a redução das desigualdades sócio-econômicas em todo o território nacional (no nosso caso, inclusive, por determinação expressa do art. 3º da Constituição de 1988, conforme veremos adiante). É justamente a exigência de solidariedade do Estado Social que fez com que fosse formulado um princípio de fidelidade federal que vincula a União e os entes federados, condicionando e orientando suas políticas na direção da diminuição das desigualdades sociais. Não é possível, porém, a uniformização das condições sociais de vida entre os vários entes federados se estes não tiverem capacidade suficiente (não apenas econômica, mas também política) para satisfazer plenamente todas as suas funções. Assim, a forma cooperativa de Federalismo tem por objetivo fundamental a igualação de capacidade dos membros da Federação. (BERCOVICI, 2003, p. 78-79)

**O Brasil caracteriza-se por uma marcante diferença entre os níveis de desenvolvimento alcançado pelas diversas regiões, situação que ainda persiste**. Com efeito, basta uma análise dos dados referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do ano de 2010 para constatar que os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiros possuem a maior parte de seus Municípios enquadrados no IDHM de nível médio, baixo ou muito baixo; ao passo em que, nas regiões Sul e Sudeste, a maioria dos municípios tem alto Índice de Desenvolvimento Humano. (PNUD, 2013)

Atento a essa realidade, o constituinte de 1988 estampou, no art. 3º da Constituição, como objetivos fundamentais da República, “garantir o desenvolvimento nacional” e “reduzir as desigualdades sociais e regionais”, bem como alçou a redução das desigualdades regionais e sociais à categoria de princípio da atividade econômica, conforme o art. 170 da Carta Magna. Ora, os dispositivos supramencionados devem ser interpretados de forma harmônica entre si, de modo que se pode concluir, sem muitas dificuldades, que o desenvolvimento nacional, e toda a atividade econômica desenvolvida no Brasil, deve se dar de forma equânime entre as diversas regiões do País, com o fito de, progressivamente, reduzir as disparidades existentes entre as diversas partes da Nação.

Percebe-se, desse modo, a importância que a questão da desigualdade entre as regiões do País tem no texto constitucional vigente, perpassando, assim, todo o ordenamento jurídico. Nesse sentido, pode-se dizer que a busca pela redução das desigualdades regionais é um vetor interpretativo que deve vincular toda a atividade estatal, em suas diferentes manifestações, quais sejam, legislativa, executiva e judicial, bem como, em certa medida, a atuação dos agentes privados. Conforme aponta Gilberto Bercovici:

A ideologia constitucional não é neutra, é política, e vincula o intérprete. Os princípios constitucionais fundamentais, como o art. 3º da Constituição de 1988, são a expressão das opções ideológicas essenciais sobre as finalidades sociais e econômicas do Estado, cuja realização é obrigatória para os órgãos e agentes estatais e para a sociedade, ou, ao menos, os detentores do poder econômico ou social fora da esfera estatal. Constitui o art. 3º da Constituição de 1988 um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo todas as atividades do Estado Brasileiro (inclusive as políticas públicas, medidas legislativas e decisões judiciais) se conformar formal e materialmente ao programa inscrito no texto constitucional. (BERCOVICI, 2003, p. 100)

A concretização desse objetivo depende, fundamentalmente, da solidariedade no relacionamento entre os entes federados, na perspectiva de um federalismo de tipo cooperativo.

[...]

Destarte, revela-se imprescindível, na análise do pacto federativo instituído pelo constituinte de 1988, a solidariedade entre os entes federados, mormente quando se destacam os objetivos fundamentais estabelecidos para a República Federativa do Brasil no art. 3º da Carta Magna, isto é, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o desenvolvimento nacional sirva não somente para o enriquecimento de poucos, mas sim para reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos os brasileiros.

[...]

**Diante dessa opção política formulada no texto da Constituição, cabe ao Estado e à sociedade formularem mecanismos que a concretizem, mormente quando da interpretação de dispositivos infraconstitucionais. Tendo a concretização dos objetivos fundamentais da República caráter vinculante para o intérprete; no que se inclui, certamente, o atual modelo federativo brasileiro, fundamentado na cooperação e solidariedade entre os entes federados, toda a atividade que os desconsidere, seja ela estatal (executiva, legislativa ou judiciária), seja dos agentes privados que tenham condições de influenciar os rumos econômicos do País, será materialmente inconstitucional.” (destaquei)**

No mesmo sentido Heleno Taveira Torres:

**“Diante dos valores que o distinguem, o federalismo brasileiro assume um modelo cooperativo, fundado na solidariedade e na garantia do bem-estar, que são valores típicos do Estado Social . Por isso, o sistema nacional de federalismo cooperativo contempla as**

competências das fontes, acompanhadas da distribuição de competências impositivas e dos direitos de participação nos fundos especiais formados com arrecadação de tributos de unidades alheias, geralmente a União.

A solidariedade que informa esse sistema de financiamento entre os entes do federalismo é princípio que se deve efetivar, de sorte a garantir a unidade constitucional com o descentralismo das unidades federativas (DALLARI, Dalmo de Abreu. O estado federal. São Paulo: Ática, 1986, p. 49. HORTA, Raul Machado. Direito constitucional. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 326). Por isso, como destaca Gilberto Bercovici, **a solidariedade é o principal elemento de “legitimação político-constitucional do federalismo”** (BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 169.).

**A Constituição, assim, ao promover o pacto federativo à condição de cláusula pétrea, assegura igualmente que nenhum dos seus requisitos de identidade (igualdade, autonomia e solidariedade) possam ser eventualmente suprimidos ou substancialmente alterados** (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 172). **Com isso, protegem-se, a um só tempo, o direito das unidades do federalismo e a identidade do Estado brasileiro, além dos valores a serem concretizados por intermédio do federalismo cooperativo.”** (destaquei)

Também, no mesmo sentido, com vista à garantia da máxima efetividade:

**“O rol de competências materiais comuns impõe deveres solidários a todos os entes federativos , reforçados pelo comando constitucional de estabelecimento de regras compondo a cooperação intergovernamental. Essas normas inferem que o Constituinte, mais do que estimular a atuação coordenada das parcelas autônomas do Estado Federal, determinou-lhes que a fizessem em prol da máxima efetivação dos direitos fundamentais .”** (destaquei)

E a consequência da ação federativo-solidária é positiva, segundo Wilba Lúcia Maia Bernardes:

**“A base do federalismo cooperativo está mesmo assentada em uma forte relação de cooperação, solidariedade e atuação conjunta dos componentes federativos, sem exclusivismos na definição de**

competências e finanças. **Podemos, em razão dessa noção, identificar, talvez, o maior de seus méritos: a criação de vínculos sociais maiores e mais consolidados. Nos novos modos de governança, formas que propiciam vínculos sociais mais fortes, são muito festejadas, já que atuam na supressão de um dos seus maiores abismos: o déficit de legitimidade democrática .”** (destaquei)

Nesta linha da aplicação do princípio da solidariedade no federalismo cooperativo reproduzo julgado deste Supremo Tribunal Federal em que reconhecida a corresponsabilidade em matéria de direito à saúde:

“Suspensão de Segurança. Agravo Regimental. Saúde pública. Direitos fundamentais sociais. Art. 196 da Constituição. Audiência Pública. Sistema Único de Saúde - SUS. Políticas públicas. **Judicialização do direito à saúde. Separação de poderes. Parâmetros para solução judicial dos casos concretos que envolvem direito à saúde. Responsabilidade solidária dos entes da Federação em matéria de saúde.** Fornecimento de medicamento: Zavesca (miglustat). Fármaco registrado na ANVISA. Não comprovação de grave lesão à ordem, à economia, à saúde e à segurança públicas. Possibilidade de ocorrência de dano inverso. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STA 175 AgR, Relator Min. Gilmar Mendes, DJe 30.4.2010, destaquei)

Do voto Ministro Gilmar Mendes extraio o seguinte trecho:

“A responsabilidade dos entes da Federação foi muito enfatizada durante os debates na Audiência Pública – Saúde, oportunidade que externei os seguintes entendimentos sobre o tema:

O Poder Judiciário, acompanhado pela doutrina majoritária, tem entendido que a competência comum dos entes resulta de sua responsabilidade solidária para responder pelas demandas de saúde.

**Muito dos pedidos de suspensão de tutela antecipada, suspensão de segurança e suspensão de liminar fundamentam a ocorrência de lesão à ordem pública na desconsideração, pela decisão judicial, dessa divisão de responsabilidades estabelecidas pela legislação do SUS, alegando que a ação deveria ter sido proposta contra outro ente da Federação.**

Não temos dúvida de que o Estado brasileiro é responsável pela prestação dos serviços de saúde. Importa aqui reforçar o entendimento de que cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios agirem em conjunto no cumprimento do mandamento constitucional.

**A Constituição incorpora o princípio da lealdade à Federação por parte da União, dos Estados e Municípios no cumprimento de suas tarefas comuns .**

De toda forma, parece certo que, quanto ao desenvolvimento prático desse tipo de responsabilidade solidária, deve ser construído um modelo de cooperação e de coordenação de ações conjuntas por parte dos entes federativos.” (STA 175 AgR, Relator Min. Gilmar Mendes, DJe 30.4.2010, destaquei)

Portanto, a aplicação do princípio da solidariedade na relação entre os entes-federados encontra eco na doutrina e na jurisprudência.

**III.7.O Estado de Roraima é pequeno em dimensão territorial e, atualmente, também em renda, se comparado aos demais Estados brasileiros, e ínfimo à luz da União, que tem mecanismos para socorrer os entes federados em casos de anormalidade.**

Chama atenção a alegação do autor de que os imigrantes venezuelanos em Roraima podem chegar a **100 mil** entre os anos de 2015 e 2019, número correspondente a cerca de **20% da população** daquele Estado segundo dados do IBGE (evento 557).

O Estado de Roraima é o que tem o menor Produto Interno Bruto (PIB) . São cerca de **R\$ 12 bilhões em 2017**. **O PIB do Brasil em 2019 foi de R\$ 7,3 trilhões**. Portanto o PIB de Roraima representa, em ordem de grandeza, pouco mais de 0,1% do PIB nacional .

Estudos recentes indicam que *“é inegável que a economia de Roraima não possui uma estrutura adequada para lidar, sozinha, com todo o fluxo venezuelano. Não há possibilidade de alocação de todos os refugiados e imigrantes no mercado de trabalho local, tendo em vista que a economia é fracamente diversificada”*.

Especialmente Roraima e alguns outros Estados Região Norte (antes do fenômeno migratório ora tratado) sempre necessitaram maior auxílio da União. Neste sentido o seguinte artigo explica que tal auxílio deriva de constante migração de novas pessoas em busca de oportunidades:

“Na subseção anterior, foi destacado o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico da Amazônia. Sabe-se que a ação pública, por meio da política fiscal, apresenta três funções clássicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa está associada ao provisionamento dos bens públicos, que são ofertados pelo agente público graças à receita de impostos. A função distributiva está associada ao papel do governo, como o agente que procura diminuir as desigualdades entre as pessoas e entre as regiões de uma Federação. A função estabilizadora está voltada para minimizar os efeitos dos ciclos econômicos, especialmente durante os períodos recessivos e depressivos. Esta última é de responsabilidade da União.

A tabela 6 apresenta as estimativas do índice de autonomia referente aos estados da região Norte no período 2000-2010. O índice de autonomia é um indicador de desequilíbrio vertical, capaz de refletir o grau em que cada governo subnacional depende das receitas da União para apoiar as suas despesas.

[...]

Com essas estimativas é possível afirmar que a totalidade dos estados da região apresenta uma forte dependência das transferências governamentais federais. Trata-se de uma situação de grande vulnerabilidade dos Entes Federativos da região em relação à administração federal. Os resultados apresentados na tabela 6 indicam que os administradores dos estados da região Norte não dispõem de graus de liberdade para desenvolver políticas públicas autônomas, geradas pela inteligência local, capazes de alavancar o desenvolvimento econômico da região. Qualquer política pública gestada em uma visão eminentemente local, que envolva aportes significativos de recursos, terá que ser realizada de forma cooperativa com o governo da União, pois os entes locais não possuem graus de liberdade para implantar os projetos.

Tal evidência é deveras preocupante na medida em que se reconhece a Amazônia como a última fronteira de exploração do território nacional. Trata-se de uma região fortemente receptora de força de trabalho sempre à procura de novas oportunidades de emprego geradas por atividades formais – grandes projetos privados – ou informais. Tal processo de migração engendra uma demanda derivada por uma cesta de bens públicos, como educação, saúde e segurança, que estão além das capacidades fiscais das administrações sub-regionais. **Para suprir as necessidades de serviços públicos destes novos demandantes, que aportam todos os anos na fronteira regional, torna-se necessário então recorrer à cooperação do governo federal, pois as receitas próprias dos Entes Federativos locais não são suficientes para cobrir as despesas com investimentos em novos equipamentos públicos necessários à satisfação destes demandantes.**



Observando-se o comportamento do índice de autonomia de cada estado, percebe-se que Acre, Amapá, Roraima e Tocantins apresentam um elevado grau de dependência dos recursos da União. Sem os aportes do governo central, as administrações destes estados não podem suprir a população local dos serviços básicos, como educação, saúde e segurança. O Amazonas apresenta o melhor perfil regional em relação à questão da autonomia fiscal. Existem várias explicações para este comportamento: em primeiro lugar, o papel da Zona Franca de Manaus, como importante gerador de renda disponível (RD). Esta RD oxigena o consumo local, que, via efeito multiplicador, influencia a arrecadação do ICMS. Em segundo lugar, o fenômeno da concentração espacial do PIB estadual, em que a Grande Manaus representa 90% do PIB estadual. Esta concentração produtiva facilita de algum modo a governança fiscal, tornando mais eficiente e eficaz a administração da arrecadação tributária estadual. Tal fenômeno não ocorre no estado do Pará, cujas atividades principais encontram-se dispersas pelo Hinterland, exigindo uma logística de arrecadação dispendiosa e de baixa eficiência. Afora isso, a base produtiva do estado é fortemente atrelada a produtos de baixo valor agregado e àqueles oriundos do setor extrativo mineral e da atividade agropecuária. Rondônia apresenta características semelhantes ao caso do Pará.” (destaquei)

Quanto aos recursos para bem poder exercer a competência constitucional no âmbito da prestação de serviços é conhecida a dependência dos entes subnacionais à União no desenho do federalismo fiscal brasileiro. Neste sentido:

“Da análise do arquétipo desenhado pela nossa Constituição, constata-se que a maior parte das obrigações, e não poderia ser diferente, estão a cargo dos municípios e estados em concorrência com a União visto que aqueles estão mais próximos da população, conhecendo, melhor, as necessidades regionais, por óbvio necessitam de grande soma de recursos financeiros, a fim de dar cumprimento a cada um dos direitos a que a população possui, tais como saúde, educação e assistência social.

Contudo, a forma de divisão da arrecadação dos tributos não privilegia as unidades federadas, visto que, a competência pela arrecadação não toma como base o ente responsável pela maior parte dos serviços a serem prestados à sociedade, mas sim, o critério da eficiência arrecadatória, de maneira que a maior parte dos recursos financeiros acaba por ficar nas mãos da União.

Diante desse quadro, **percebe-se que a cooperação criada pela Constituição, acaba por retirar dos entes federados a autonomia**

**financeira necessária ao cumprimento das "obrigações" impostas pela Constituição, visto que, cria-se uma interdependência do município" em relação ao estado e a União, e do estado em relação à União ."** (destaquei)

No mesmo sentido a doutrina de César Caúla e Lilian C. T. de Miranda Manzi, destacando que a crise pode levar inclusive à necessidade de intervenção federal:

"[...] identifica-se, ao longo da experiência federativa brasileira desde a promulgação da Constituição de 1988, uma migração da base tributária inicialmente estabelecida, que passou a ser dominada, em termos de valores brutos, pela União.

Para o aprofundamento das disfunções decorrentes disso, deve-se considerar que tal situação veio acompanhada de um aumento vertiginoso dos gastos públicos. O incremento das despesas relacionadas aos serviços e às prestações públicas tem sido contínuo, decorrendo não apenas do natural crescimento das necessidades sociais, mas também do contínuo processo de concretização das promessas constitucionais. A efetivação dos direitos, notadamente ele direitos sociais, decorre de desenvolvimentos relacionados à noção de normatividade da Constituição e da criação legislativa, inclusive ele origem federal.

Acontece que, em ambos os casos, a forte pressão sobre os gastos sociais que decorre do processo tem maior pertinência a serviços e prestações públicas executados diretamente por Estados e Municípios, que são os entes da federação mais aptos à realização de tal mister, já que o governo local conhece melhor e mais ele perto as preferências dos seus cidadãos, sendo mais eficiente e eficaz na implementação e na execução de certas políticas. Ao mesmo tempo, essas mesmas prestações públicas podem ser demandadas, usufruídas e socialmente fiscalizadas com mais proximidade pelos seus beneficiários diretos, acrescentando dificuldade para descontinuação, restrição ou racionamento.

Com isso, obviamente, **os Estados e os Municípios passaram a depender mais e mais de transferências para o cumprimento cotidiano mesmo ele suas competências mais básicas, que, como visto, também passaram a ser, cada vez mais, guiadas por meio de programas com agendas e diretrizes nacionalmente estabelecidas .**

[...]

Em trabalho realizado ainda em 1996, passados aproximadamente oito anos da promulgação da Constituição de 1988, Varsano já afirmava que as políticas públicas seriam mais eficientemente

operadas por Estados e Municípios, o que demandaria o aumento do volume de recursos a serem transferidos a tais entes da federação, uma vez que a execução é a etapa que exige maiores dispêndios:

[...]

No entanto, como bem ilustrado pelo quadro elaborado por José Roberto Rodrigues Afonso, citado neste trabalho, **o que tem havido ao longo do tempo é justamente o contrário: a diminuição da receita disponível aos Estados somada ao aumento da sua despesa .**

**Tal situação tem levado os Estados brasileiros à incapacidade de prover os serviços mais básicos à população. Um bom exemplo ocorre na área da segurança, em que os Estados possuem a atribuição mais onerosa, prestando a segurança pública direta, organizando e mantendo o policiamento ostensivo, pela polícia militar, e o policiamento civil por intermédio dos órgãos técnicos de investigação dos crimes comuns .**

Por consequência, os recursos de que os Estados dispõem para a área de segurança são limitadíssimos, estando concentrados no custeio das folhas de pessoal e dos inativos. Com isso, a maior parte dos investimentos em infraestrutura para a segurança são provenientes do Fundo Nacional de Segurança Pública.

O colapso dos Estados foi oficialmente reconhecido pela União no último dia 16 de fevereiro de 2018, com a publicação do Decreto nº 9.288/2018, que, em medida inédita após a promulgação da Constituição Federal de 1988, "decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública". Consoante observado no art. 34 da Constituição, a figura da intervenção federal nos Estados e Distrito Federal é excepcional, só podendo ocorrer nas situações especificamente elencadas nos incisos I a VII do art. 34, dentre eles para "pôr termo a grave comprometimento da ordem pública".

O caso do Rio de Janeiro não é isolado, sendo certo que o quadro de crise na segurança pública e em outras áreas já se alastra por vários Estados e é sem dúvida o sinal mais evidente da **necessidade de revisão do pacto federativo, tanto no que tange ao compartilhamento mais eficiente das atribuições e competências entre os entes federados, quanto no tocante à repartição de recursos de modo a garantir o financiamento satisfatório das ações ."** (destaquei)

Prosseguem os mesmos autores destacando a importância das transferências intergovernamentais para suprir as discrepâncias existentes na Federação brasileira:

“Esse cenário faz crescer em importância o papel das transferências fiscais intergovernamentais como mecanismos de equalização fiscal capazes de reduzir falhas e amenizar imperfeições próprias do sistema federativo.

Os principais fatores que o sistema de transferências intergovernamentais busca tratar são: a) externalidades, que seriam situações geradas a partir dos efeitos externos que o sistema econômico de uma jurisdição acarreta às demais; b) compensações, necessárias para redistribuir, entre todas as esferas da federação, aqueles tributos que, por questões de eficiência, precisam ser arrecadados por jurisdições com maior abrangência (União e Estados); c) redistribuição de renda, que se destina a amenizar as diferenças fiscais entre as unidades federativas, as quais são geradas pelo diferente grau de desenvolvimento, dimensão das bases tributárias, custos de produção e perfil da demanda por bens públicos.

A importância de um sistema de transferências governamentais eficiente é ainda mais relevante no federalismo cooperativo, onde há o estabelecimento de competências comuns a todos os entes federados que, em conjunto, deverão se coordenar para o cumprimento dos mesmos objetivos.

[...]

Em relação às regras relacionadas aos mecanismos de transferências, identifica-se que a modificação de aspectos nos meios econômico, social e jurídico, que alteraram o perfil da demanda por serviços públicos, a disponibilidade dos fatores econômicos e ainda a concentração de recursos em poder da União, impõem uma reanálise do sistema, a fim de corrigir e adequar as disponibilidades financeiras necessárias para que os governos subnacionais possam cumprir suas competências.

A sistemática das transferências voluntárias, como vem sendo experimentada no Brasil, a despeito de alguns importantes pontos positivos no campo da coordenação e da racionalização de esforços nacionais relativos a diversas políticas públicas, conforme antes referido, tem sido marcada por distorções graves, que resvalam já para o campo das perversões.

Ao fazer com que Estados e Municípios dependam diretamente de recursos federais de transferência "voluntária" para a execução de suas competências imediatas previamente estabelecidas (aqui sem sequer cogitar de investimentos, tampouco da inserção de programas e serviços novos), acrescentando a isso os detalhes, entre outros, de uma excessiva carga de discricionariedade na definição dos destinos dos recursos por parte da União, de uma insuficiente garantia de regularidade dos fluxos de transferência e de uma significativa unilateralidade na fixação de pressupostos, requisitos e valores passíveis de transferência, tem-se um cenário muito grave. As

transferências voluntárias passam, com isso, a se apresentar como um mecanismo (perverso, insista-se) de pressão política, em um momento em que, à luz do dia, autoridades federais chegam a condicionar a liberação de financiamentos por bancos públicos a compromissos de alinhamento político em votações parlamentares.

Não se pode permitir que a prática das transferências voluntárias se converta em um comportamento que contrarie a transparência, a impessoalidade, a legalidade, o dever de fundamentação das decisões públicas e tantos outros parâmetros de regularidade da atuação estatal. Deve-se fazer com que o termo "voluntárias" não possa ser tido como sinônimo de "arbitrárias", "extorsivas", "desarrazoadas", "punitivas" ou "aleatórias". Não se nega que deva haver discricionariedade e alguma plasticidade na definição das transferências voluntárias, mas isso não contraria as ponderações anteriores." (op. cit., p. 324-6)

Também, na mesma linha, discorre Tamara de Padua Capuano:

**"O custeio deve ser suportado por receitas próprias de cada ente ou por transferências intergovernamentais, sendo essa última quantificada à luz de diversos fatores locais, como "as diferenças de população em geral e a população carente, as dimensões, as riquezas, o potencial e o esforço para arrecadar, as condições sociais e econômicas, as dificuldades de locomoção, diferenças étnicas e raciais, linguísticas, que caracterizam o federalismo 'assimétrico'. Para a equalização dessas capacidades, a Constituição de 1988 abre a possibilidade, por meio do artigo 23, parágrafo único, de se estabelecerem regras de cooperação flexíveis" em vista das diferenças regionais verificadas em dado momento histórico, objetivando a coesão do desempenho do Estado Federal como um todo .**

**É finalidade da competência material comum, além do efetivo cumprimento dos deveres solidários, também a correção das assimetrias entre os entes federativos, evitando-se que um prevaleça sobre o outro. De tal forma, as regras de cooperação devem compatibilizar o princípio da solidariedade com o princípio da igualdade substancial entre as pessoas políticas, prevendo-lhes tarefas de forma desigual na exata medida dessas desigualdades.**

**José Afonso da Silva faz duas observações importantes sobre o tema, uma sobre a eficácia da norma do artigo 23, parágrafo único, e outra sobre a abrangência da matéria objeto de cooperação. Defende, quanto ao objeto, uma interpretação extensiva do texto constitucional, promovendo-se maior efetividade ao federalismo cooperativo:**

O sistema constitucional anterior consignava norma semelhante para dizer que a União, os Estados e os Municípios poderiam celebrar convênios para execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais. Era norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, porque não exigia lei para a sua incidência. Agora, o texto exige leis complementares que fixem normas para a cooperação entre entidades componentes da Federação. Vale dizer: as normas estabelecidas nas leis complementares é que vão decidir a natureza e extensão, mas a regra constitucional já indica seu objeto geral - ou seja: visa ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Isso parece limitar cooperação a objetivos nacionais. É claro que **nada impede que se faça a cooperação entre Estados ou entre Estados e Municípios, visando ao equilíbrio e desenvolvimento e ao bem-estar em âmbito regional ou das comunidades locais. Isso, aliás, decorre da competência das entidades referidas, até sem necessidade de uma norma como a que estamos comentando** (SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição, op. cit., p. 279)". (destaquei)

Mesmo sem prévio orçamento, a União dispõe de mecanismos de socorro aos Estados, exemplificativamente, nos casos em que reconhecida a calamidade pública. Neste sentido a CF:

"Art. 167. São vedados:

§ 3º **A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública**, observado o disposto no art. 62.

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - **para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública**, de guerra externa ou sua iminência;" (destaquei)

Mais recentemente, a EC nº 105/2019 acresceu à Constituição Federal o art. 166-A criando a figura da "transferência especial" nos seguintes termos:

"Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - **transferência especial**; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º **Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:**

I - **serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;**

II - **pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e**

III - **serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado , observado o disposto no § 5º deste artigo.**

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo." (destaquei)

Não se nega o protagonismo dos Estados no desenvolvimento de políticas e na prestação dos serviços, mas não se pode ignorar a importância da participação da União, mormente quando solicitada em forma de socorro financeiro:

"A função planejadora deve ser exercida pelos governos estaduais, que devem ser capazes de refletir sobre os impactos do desenvolvimento em seu território. Em segundo lugar, indica que a ação cooperativa entre os governos estaduais deixou de ser estimulada por instituições federais regionais, tornando-se mais

dependente de iniciativas dos próprios estados envolvidos. Em ambos os casos, ganha importância o papel dos governos estaduais na promoção do desenvolvimento, devendo reunir recursos financeiros, humanos e de gestão para avançar nos planos econômico, social e político.

Foi a tendência de mais governo estadual e menos instituição federal de planejamento regional que produziu mudanças no federalismo cooperativo brasileiro no período de 1990 a 2010. Mas, como ensinou Celso Furtado, **a persistência das desigualdades regionais torna obrigatório o apoio do governo federal aos estados brasileiros no novo ciclo de desenvolvimento do Brasil, mesmo em um cenário de expansão das ações governamentais em nível estadual.**” (destaquei)

Enfim, inegável a hipossuficiência do Estado de Roraima frente à capacidade financeira da União, bem como indene de dúvidas a existência de mecanismos jurídicos para viabilizar o socorro almejado.

### **III.8. Há precedentes internacionais no sentido de o Estado Federal arcar com parcela dos gastos com os refugiados.**

A questão do necessário auxílio federal para socorrer entes subnacionais também é nevrálgica em outros países e há estudos sobre isso. Trago à colação um deles, elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Pelo referido estudo possível concluir que os entes subcentrais (ou subnacionais, ou seja, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no caso brasileiro) arcam com 35% a 45% dos gastos e, em contrapartida, os Governos Federais têm arcado com parcelas de 55% a 65% dos gastos com refugiados. Neste sentido, apenas para fins de registro:

*“ In many countries the cost of integrating refugees is largely borne by sub-central governments (SCG), in particular for social expenditure, housing and education. SCG fiscal costs mainly arise after the refugee status has been granted.*

*[...]*

*The distribution of spending between different levels of governments is often unclear and critically depends on where people stand in the asylum process since the asylum process and reception is generally handled at the central level while support provided to*



*recognised refugees is generally dealt with at the local level. A "typical" allocation of responsibilities across governments is shown in Table 1. Across the OECD, the share of SCGs in refugee-related spending can be broadly estimated at between 35% and 45%, but there are large disparities across countries depending on their level of decentralisation and the organisation and history of humanitarian migration."*

Ainda que se argumente que o exemplo se refere a países europeus, necessário ponderar que os entes subnacionais daqueles países tem, via de regra, potencial econômico muito superior ao do Estado de Roraima. Ou seja, possível considerar com segurança, que se até aqueles entes, de países mais ricos, necessitam inevitavelmente de apoio financeiro federal na questão dos refugiados, mais visível ainda é a necessidade do Estado de Roraima, frente à União. Isto porque trata-se de um fluxo migratório pequeno e um Estado com potencial financeiro reduzido perto dos demais e à luz do robusto potencial da União.

### **III.9. A necessária contribuição financeira da União nos gastos do Estado de Roraima ante o incremento com os serviços públicos prestados a refugiados.**

Nada obstante, como já enfatizei tenha ocorrido auxílio direto aos refugiados por parte da União, o que o autor não nega, houve omissão quanto ao auxílio financeiro direto ao Estado de Roraima, o que reconheço.

No que pertine ao dever de não se eximir de contribuir em matéria de competência comum, rememoro julgamento desta Suprema Corte quando reconheceu a inconstitucionalidade de lei gaúcha que pretendia transferir exclusivamente aos municípios a proteção dos sítios arqueológicos:

"Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. 1. L. est. 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, confere aos municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e a conseqüente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da

própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável. 2. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, **a previsão, no parágrafo único do art. 23 CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a L. 3.924/61), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios.** 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 2544, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 17.11.2006)

Do voto do então relator Min. Sepúlveda Pertence extraio trecho:

“Ora, a Constituição – dando espaço ao federalismo cooperativo – incluiu no rol das competências comuns as três esferas da Federação a proteção do patrimônio cultural do País:

‘Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

Cuida-se de competências que substantivam incumbência e responsabilidade, assim, de natureza qualificadamente irrenunciável.

[...]

De qualquer modo, regular a cooperação não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os municípios.”

E, no mesmo acórdão a Ministra Cármen Lúcia bem registrou que *“como dizia Caio Tácito, não tem competência quem quer, mas quem pode, nos termos que a Constituição estabelece. Competência/dever é irrenunciável.”*

Constatado o dever constitucional de cooperar com a prestação dos serviços em situação emergencial e momentânea decorrente do acolhimento de grande número de pessoas em situação de refúgio em massa, a impactar

– exclusivamente pela proximidade geográfica com a fronteira –, Estado com pequeno potencial econômico, cabe ao Supremo Tribunal Federal determinar o cumprimento da obrigação por parte da União e dosar, ante eventual lacuna normativa, o grau, ainda que em seu mínimo, necessário a minimizar os custos do requerente.

Por fim, ressalto que tal determinação, na situação excepcional e devidamente delimitada que o quadro apresenta, não configura interferência do Poder Judiciário no Executivo ou ofensa à Separação dos Poderes. Neste sentido trago diversos precedentes e, desde já, acentuo que, conquanto ora se trate de valores maiores, **o caso em tela toca aos serviços públicos fundamentais de saúde, educação e segurança pública, prestados, por razões humanitárias, a refugiados, neles abrangidas todas as medidas assecuratórias que lhes dizem respeito, ainda que não especificadas**, a tornar devidamente delimitado seu excepcional campo de abrangência:

**“ A imposição de ordem aos entes da Federação para que cumpram preceitos constitucionais indisponíveis não atenta contra o princípio da separação de poderes, tampouco implica indevida ingerência do Poder Judiciário na gestão da Administração Pública. Precedentes. 2. Não se pode igualmente afirmar que a imposição do efetivo cumprimento de políticas públicas elencadas como primordiais pela Constituição Federal possa representar potencial lesividade à ordem e à economia públicas . 3. Agravo regimental não provido.”** (SL 263 AgR, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 19.3.2019, destaquei)

**“[...] incabível falar em interferência do Judiciário em matéria orçamentário-financeira, quando a obrigação decorre de mandamento constitucional. Igualmente, mostra-se inviável a oposição da cláusula da reserva do possível nessas hipóteses, tendo em conta o núcleo de intangibilidade dos direitos fundamentais tutelados. É entendimento iterativo desta Corte reconhecer a legitimidade do Poder Judiciário para determinar a concretização de políticas públicas, constitucionalmente previstas, quando houver omissão da administração pública, o que não configura violação ao princípio de separação dos poderes .”** (ARE 878411 AgR, Relator Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 05.9.2017, destaquei)

**“ Não se há cogitar de contrariedade ao princípio constitucional da separação dos poderes ou aos arts. 100 e 167 da Constituição da República. Nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal, o “Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas concretas, assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o**

**caso da saúde, dever do Estado, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes ”** (RE n. 762.242-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 16.12.2013). Confirmam-se também o ARE n. 743.841-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 17.10.2013, e o AI n. 809.018- AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 10.10.2012.” (SL 1074/SC, Rel. Ministra Cármen Lúcia, DJe 03.3.2017, destaquei)

“[...] Consoante a jurisprudência deste Tribunal, o Poder Judiciário possui legitimidade para, excepcionalmente, determinar a concretização de políticas públicas constitucionalmente previstas, quando houver omissão da administração pública, o que não configura violação do princípio da separação dos poderes. III – Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 1170152 AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 13.2.201, destaquei)

**“I. O Supremo Tribunal Federal já assentou a possibilidade, em casos emergenciais, de implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário, ante a inércia ou morosidade da Administração, como medida assecuratória de direitos fundamentais. Precedentes. [...] 3. Agravo interno a que se nega provimento.”** (RE 554446 AgR, Relator Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 16.4.2018, destaquei)

Na verdade, trata-se de dosar a necessária contribuição de um ente em favor do outro no âmago do Federalismo cooperativo.

Ressalto que conflitos como o presente não são os primeiros e nem serão os últimos a exigir, deste Supremo Tribunal Federal, duras mas necessárias escolhas a equilibrar disputas federativas de grande envergadura. Nesse sentido o dizer do Ministro Dias Toffoli:

**“ Em decorrência das competências compartilhadas entre os entes federativos, é inevitável a ocorrência de eventuais conflitos na atuação governamental e legislativa desses entes.**

**Nesses casos, compete à Suprema Corte, como árbitro da Federação, definir com precisão as competências nas disputas concretas, explicitando critérios coerentes e estáveis de identificação das competências constitucionais.**

Já defendia Hans Kelsen que era exatamente nos estados federais que a jurisdição constitucional adquiria a mais considerável importância, pois neles se faz necessária uma instância objetiva que decida os conflitos entre os entes federativos de modo pacífico, como problemas de ordem jurídica, especialmente no que tange às competências constitucionalmente distribuídas.

Essa delimitação, chamada de repartição de competências, é ponto central e indispensável do federalismo, visto se tratar de pressuposto da autonomia dos entes federativos.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 deu ênfase à concepção de um federalismo cooperativo, a partir de instrumentos de atuação conjunta dos entes federados, especialmente como forma de superação das desigualdades regionais.

Como adverte Gilberto Bercovici:

“O federalismo brasileiro, como sistematizado pela CF/88, impõe que os problemas regionais não sejam tratados separadamente do contexto nacional. Isso não significa desconhecer a especificidade regional, mas sim que esta especificidade regional deve ser entendida em sua inserção no todo nacional. (CANO, 1994, p. 317, CARVALHO, 1979, p. 34 4 HOLTHUS, 1996, p. 33)” (O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias e pesquisas. Revista Jurídica, v. 10, n. 90, Brasília: Presidência da República, abr./maio, 2008. p. 8).

**É esse equilíbrio que se deve buscar na Federação brasileira. Um ponto de estabilidade entre centralização e descentralização, entre unidade e diversidade, entre a realidade nacional e a realidade regional e local.**

Ainda nas palavras do citado professor:

“(...) A cooperação se faz necessária para que as crescentes necessidades de homogeneização não desemboquem na centralização. A virtude da cooperação é a de buscar resultados unitários e uniformizadores sem esvaziar os poderes e competências dos entes federados em relação à União, mas ressaltando a sua complementaridade. (HESSE, p. 19-21 e ROVIRA, 1986, p. 24-25)”. (op. cit., p. 7).

[...]” (voto do Min. Dias Toffoli na ADPF 109, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, 1º.2.2019, destaquei)

Eis, portanto, no arbítrio deste litígio de típico conflito federativo, o nobre papel originário do Supremo Tribunal Federal outorgado pela Constituição da República.

#### **IV. Conclusão.**

Expostos tais argumentos, reitero as premissas que me levam à conclusão final:

- Na hipótese, o Estado de Roraima teve gastos extraordinários com saúde, educação e segurança pública em decorrência do fluxo de imigrantes venezuelanos e há prova suficiente nos autos;
- o fluxo da imigração massiva é evento extraordinário, imprevisível, excepcional, e seu impacto no Estado-autor decorre do fato da posição geográfica de Roraima se mostrar atraente a facilitar a entrada dos imigrantes ao Brasil;
- o gasto extraordinário não resultou de qualquer fato imputável ao Estado de Roraima, mas sim da necessária (decorrência do cumprimento de tratados internacionais) abertura da fronteira, pelo Estado brasileiro, para recepcionar refugiados venezuelanos;
- o federalismo brasileiro é de base cooperativa, o que encontra fundamento constitucional.
- nas matérias de que trata o art. 23 o cooperativismo é obrigatório, e não facultativo;
- o princípio da solidariedade é constitucional e se aplica nas relações entre os entes federados;
- o Estado de Roraima é pequeno em tamanho e, atualmente, também em renda, se comparado aos demais Estados brasileiros, e ínfimo à luz da União, que tem mecanismos para socorrer os entes federados em casos de anormalidade;
- há precedentes internacionais no sentido de o Estado Federal arcar com parcela dos gastos com os refugiados;
- necessária a contribuição financeira da União nos gastos do Estado de Roraima ante o incremento com os serviços públicos prestados a refugiados.

Pelo exposto, não obstante todo o louvável trabalho de acolhida humanitária feito diretamente pela União no Estado de Roraima, consideradas a excepcionalidade e a gravidade da migração massiva de pessoas concentradas naquela Unidade da Federação – Estado de orçamento curto –, e o ínterim natural entre o primeiro impacto do grande fluxo de pessoas e a sua paulatina absorção pela economia até sua natural inclusão no orçamento, mister reconhecer a necessidade de um aumento da participação financeira direta ao ente-federado como forma de minimizar os gastos com os serviços públicos.

Tal se justifica nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da solidariedade, e encontra fundamento na Constituição da República desde seu preâmbulo e do conceito de “união indissolúvel”, bem como o

disposto no art. 3º, I e III, e, especificamente, no obrigatório auxílio que decorre do federalismo cooperativo e as competências de que trata o art. 23, além dos arts. 30, 144, 196, 205 e seus incisos, todos da Constituição Federal.

Configura-se, assim, um **dever constitucional**, e não uma faculdade de cooperar.

Todavia, por outro lado, usando do mesmo argumento, contrariamente ao que pretende o autor, não vejo motivos para eximi-lo totalmente do ônus de contribuir com os custos dos serviços, pois a cooperação é **via de mão dupla e exige esforços multilaterais**. Tal ideia está no âmago do conceito, fosse exclusiva a competência de um dos entes assim estaria disposto na Carta da República.

A ausência de previsão normativa específica quanto ao grau de comprometimento de cada ente federativo no que diz com as matérias de competência comum no âmbito do federalismo cooperativo, especialmente ante a falta da regulamentação de que trata o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, não pode implicar ônus desproporcional, ao Estado de Roraima, de ter de rogar à União ou suplicar seu auxílio.

Tal situação encontra justificativa e espaço interpretativo para ação específica e pontual do Judiciário, necessária a suprir a lacuna e mediar o impasse.

Da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), extraem-se, especialmente de seus artigos 4º, 21 e parágrafo único, 23 e 26, § 1º, I, os vetores voltados aos princípios da proporcionalidade e da equidade como parâmetros para balizar uma solução que possa mais aproximar ao Justiça à hipótese.

A solução, considerando tratar-se de litígio em que se conclui ser necessário um aumento do grau de participação contributiva por parte da ré e à luz do exemplo internacional e também da interpretação razoável e proporcional da cláusula da cooperação, é a divisão destes custos adicionais em metade para cada parte, ou seja, apenas 50% (cinquenta por cento) do gasto vindicado pelo autor deve ser arcado pelo Governo Federal, e não todo.

Quanto ao pretendido repasse mensal sucessivo na área da saúde, indefiro-o porque voltado a indenizar supostos gastos ocorridos após 18.5.2018, a constituir eventos futuros e incertos, o que faço de forma a evitar a prolação de decisão condicional, o que é vedado pelo art. 492, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

Por todo o exposto, reiterando haver três pedidos nesta ação e já haver homologado acordo quanto a um deles (evento 556), com fundamento no art. 487, I, do CPC:

**a) julgo improcedente** o pedido de compelir a União a fechar temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela ou limitar o ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil e ;

**b) julgo procedente em parte a presente ação** para determinar à União a imediata transferência de recursos adicionais ao Estado de Roraima em quantia correspondente à metade (cinquenta por cento) do gastos cujo ressarcimento é vindicado pelo autor, conforme se apurar em liquidação, observados como parâmetros máximos os valores documentados nos autos, para assim suprir a metade dos custos que vem suportando com a prestação de serviços públicos aos imigrantes oriundos da Venezuela, ou autorizar a compensação do débito.

A transferência deverá se dar sem a submissão ao procedimento do precatório, por se tratar de valor necessário a suplementar gastos imediatos e continuados, dado não cessada a questão migratória massiva.

Por fim, com fundamento no art. 485, VI do CPC, **julgo extinto o pedido incidental feito pela ré** quanto ao Decreto estadual nº 25.681/2018 ante sua superveniente revogação pelo Governo de Roraima.

Sem condenação em honorários considerada a solução parcial da demanda (art. 86 do CPC).

**É o voto.**