

Análise da decisão do STF sobre a ACO 3.121/RR sob a ótica dos direitos sociais e orçamento

Analysis of the STF decision on ACO 3.121/RR from the perspective of social rights and budget

DOI:10.34117/bjdv8n8-309

Recebimento dos originais: 21/06/2022

Aceitação para publicação: 29/07/2022

Evanna Santos de Almondes Leal

Mestranda em Direito Constitucional, Mestrado Interinstitucional pela Universidade de Fortaleza

Instituição: Universidade de Fortaleza, Instituto e Educação Superior Raimundo Sá

Endereço: Avenida H, Quadra N-15, N° 12, Vila São Joaquim, CEP: 48925-000, Centro, Sobradinho - BA

E-mail: evannalmondes@hotmail.com

Cássio Luz Pereira

Mestrando em Direito Constitucional, Mestrado Interinstitucional Universidade de Fortaleza

Instituição: Universidade de Fortaleza, Instituto e Educação Superior Raimundo Sá

Endereço: Rua Juscelino Araújo, N 20, CEP: 64604-470

E-mail: cassio_luz@msn.com

Ana Paula de Sousa Costa

Especializanda em Língua Brasileira de Sinais pelo Instituto Favani, Bacharelanda em Direito pelo Instituto de Educação Superior Raimundo Sá

Instituição: Instituto de Educação Superior Raimundo Sá, Instituto Favani

Endereço: Rua Pedro Claro, N 3206, CEP: 64607-710, Junco, Picos - PI

E-mail: ana.juris@outlook.com

RESUMO

O artigo apresentado tem como objeto o analisar a decisão do Supremo Tribunal Federal, sobre a Ação Cível Originária de nº 312 do Estado de Roraima, a partir da ótica dos direitos sociais e orçamento. A metodologia trabalhada foi a pesquisa bibliográfica com base nos livros, além da pesquisa documental em artigos, em sites, Código de Processo Civil, Constituição Federal de 1988, tendo como principais fontes de pesquisa os autores Azevedo, Almeida e Portes (2013). Em um primeiro momento buscou-se entender o que são os direitos sociais e o papel do orçamento na sua efetivação, e a teoria da reserva do possível. Em um segundo passou-se ao estudo da análise do caso em questão, o contexto dos fatos para que se pudesse explicar e entender como o STF chegou a tal decisão. Nas considerações finais chegamos ao entendimento que sob a ótica dos direitos sociais, a seguinte decisão resguardou as garantias fundamentais, e que a justificativa da teoria da reserva do possível foi bem utilizada, uma vez que a crise foi instaurada de uma forma que não seria possível a sua previsão, então fica visível o Estado cumpriu com seu o compromisso perante a sociedade brasileira e com a tutela dos direitos fundamentais, além dos atuais residentes estrangeiros no Brasil.

Palavras-chave: análise de caso, decisão do Supremo Tribunal Federal, direitos sociais, orçamento.

ABSTRACT

The object of the presented article is to analyze the decision of the Federal Supreme Court, on the Civil Action Originating No. 312 of the State of Roraima, from the perspective of social rights and budget. The methodology used was bibliographical research based on books, in addition to documentary research in articles, on websites, Code of Civil Procedure, Federal Constitution of 1988, with the main sources of research being the authors Azevedo, Almeida and Portes (2013). At first, an attempt was made to understand what social rights are and the role of the budget in their implementation, and the theory of the reserve of the possible. In a second, the analysis of the case in question was studied, the context of the facts in order to explain and understand how the STF reached such a decision. In the final considerations, we reach the understanding that, from the perspective of social rights, the following decision safeguarded the fundamental guarantees, and that the justification of the theory of reserve of the possible was well used, since the crisis was introduced in a way that would not be possible its forecast, then it becomes visible that the State fulfilled its commitment to Brazilian society and with the protection of fundamental rights, in addition to the current foreign residents in Brazil.

Keywords: case analysis, decision of the Federal Supreme Court, social rights, budget.

1 INTRODUÇÃO

O artigo apresentado tem como objeto a análise de caso da decisão do Supremo Tribunal Federal, sobre a Ação Cível Originária de nº 312 do Estado de Roraima, a partir da dos direitos sociais e orçamento

No seu objetivo geral busca demonstrar a ótica do orçamento para a efetivação dos direitos sociais sob a decisão do STF sob a ACO 3121/RR, e tem como objetivos específicos, explanar sobre o que se trata os direitos sociais e o papel do orçamento na sua efetivação, e a teoria da reserva do possível, e analisar a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a Ação Cível Originária de nº 312 do Estado de Roraima.

A metodologia trabalhada foi a pesquisa bibliográfica com base nos livros, além da pesquisa documental em artigos, em sites, Código de Processo Civil, Constituição Federal de 1988, tendo como principais fontes de pesquisa os autores Azevedo, Almeida e Portes (2013).

Em um primeiro momento -se ao estudo da análise do caso em questão, o contexto dos fatos da época da entrada da ação, a realidade dos venezuelanos, para que se pudesse explanar e entender como o Supremo Tribunal Federal chegou a decisão da Ação Cível Originária nº 3.121 impetrada pelo Estado de Roraima.

Em um segundo momento passou-se ao estudo do que são os direitos sociais, essas garantias previstas na constituição que nos garantem o mínimo para nossa existência, e que foi o principal motivo desse fenômeno migratório, uma vida digna, com moradia, saúde, educação, trabalho, entre tantos outros, além disso adentrou-se no tema do orçamento, que custeia esses direitos, já que os mesmos demandam gastos por parte da entidade pública, a União, Estados e Municípios, por meio da arrecadação de tributos. Também se adentrou na teoria da reserva do possível e como a mesma foi aplicada ao caso concreto do movimento migratório, visando atender as demandas necessárias.

Nas considerações finais chegamos ao entendimento que sob a ótica dos direitos sociais, a seguinte decisão resguardou as garantias fundamentais, e que a justificativa da teoria da reserva do possível foi bem utilizada, uma vez que a crise foi instaurada de uma forma que não seria possível a sua previsão, então fica visível o Estado cumpriu com seu o compromisso perante a sociedade brasileira e com a tutela dos direitos fundamentais, além dos atuais residentes estrangeiros no Brasil.

2 AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA DE Nº 312 DO ESTADO DE RORAIMA

Antes de nos adentrarmos no estudo da decisão em questão a ser analisada, é preciso entender o contexto da que ocorria no Estado de Roraima para que a existência dessa ação fosse necessária.

Segundo a Unicef (United Nations International Children's Emergency Fund/Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância), entre os anos de 2015 e maio de 2019, mais de 178 (cento e setenta e oito) mil solicitações de venezuelanos, pedindo refúgio e residência temporária foram registrados no Brasil, isso ocorreu devido ao agravamento da crise econômica, social e política da Venezuela, que já se arrasta desde 2013, trazendo inúmeros prejuízos para a população local, que buscando uma vida melhor procuram formas de deixar o país para que suas garantias sejam resguardadas.

Conforme mostra a tabela abaixo o número de registros migratórios entre 2013 a junho de 2019, com base no município de residência desses imigrantes, também é muito alto, como mostra a tabela acima, Boa Vista acolheu, ao longo dos anos que foram observados, 42.216 (quarenta e dois mil, duzentos e dezesseis) pedidos de residência e Pacaraima 8.762 (oito mil, setecentos e sessenta e dois), nos outros municípios, com exceção de Bonfim no aspecto da solicitação de refúgio, a contribuição é apenas residual.

Tabela 1 - Número de registros migratórios de venezuelanos, por ano, segundo município de residência - Roraima, 2013 - 2019 (janeiro a junho)

Município	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (Jan-Jun)
ALTO ALEGRE	0	2	2	8	55	127	31
AMAJARI	0	0	0	0	14	113	76
BOA VISTA	26	83	282	1.525	8.591	20.828	10.881
BONFIM	0	0	0	5	11	125	75
CANTÁ	0	0	0	4	30	155	69
CARACARÁÍ	0	0	0	2	12	111	67
CAROEBE	0	0	0	1	9	54	54
IRACEMA	0	0	0	5	11	82	21
MUCAJAÍ	0	1	0	5	29	226	135
NORMANDIA	0	0	1	0	1	18	5
PACARAIMA	6	21	42	80	368	5.765	2.480
RORAINÓPOLIS	0	0	1	7	34	222	201
SÃO JOÃO DA BALIZA	0	0	0	0	5	63	40
SÃO LUIZ	0	0	0	0	2	23	23
UIRAMUTÃ	0	0	0	0	2	20	5

Fonte: SisMigra, Departamento de Polícia Federal (2019b), Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas - FGV DAPP, 2020.

O Estado de Roraima e a Venezuela são fronteiriços e intenso fluxo migratório que ocorre nessa região, devido a isso, o estado começou a enfrentar uma situação delicada, devido à falta de recursos e preparo para receber os cidadãos venezuelanos, tanto fisicamente, como em quesitos mínimos no controle da saúde pública, dessa forma o vírus do sarampo, que o Brasil estava certificado como livre desde 2016 ressurgiu, acometendo várias pessoas, e levando crianças a óbito. Macedo, Junior, Biazussi e Pereira, explicam do que se trata o sarampo e o seu contexto histórico nas Américas, além de como começou o combate na década de 80:

O sarampo é uma doença infectocontagiosa grave, transmitida por via respiratória, que tem como agente patogênico, um vírus. A efemeridade acomete comumente crianças, principalmente as enquadradas em situações de desnutrição.

Diversas manifestações clínicas caracterizam o sarampo, dentre elas, perdas de eletrólitos e proteínas.

Sintomas comuns são febre, tosse, coriza, conjuntivite e manchas brancas que aparecem na mucosa bucal e a clássica erupção cutânea na pele (BRASIL, 2018d). Casos graves podem levar à pneumonia, cegueira, encefalite e óbito.

Em meados dos anos de 2016, a OPAS/OMS, lançou nota (OPAS, on-line), declarando que a região das Américas se encontrava livre do sarampo. Resultado este, devido a mais de 20 anos de ampla administração da vacina contra a doença no continente.

Em nota ainda, a OPAS/OMS afirma que sem a campanha de vacinação, até os anos de 1980, o sarampo era responsável por mais 2 milhões de mortes anuais no mundo, onde mais de 100.000 óbitos ocorreram nas Américas. Após

a vacinação maciça, os países dessa região preveniram mais de 3 milhões de casos da doença entre os anos de 2000 e 2020 (BRASIL, 2018e). (MACÊDO, JÚNIOR, BIAZUSSI, PEREIRA, 2019)

Devido aos fatos que foram ocorrendo no Estado de Roraima, do enorme fluxo de imigrantes lotando as cidades, não possuindo uma estrutura para acolher todos os que chegam, além dos vírus, doenças infectocontagiosas trazidas pelos imigrantes, e a frágil economia, devido à crise enfrentada no Brasil, o governo local se viu incapaz de conseguir atender e prestar serviços para essa comunidade.

Mesmo a legislação brasileira possuindo resguardo de leis que tratam sobre imigração, elas possuem falhas, como afirma Alves (2019), nelas não existiram a real preocupação de tratarem sobre as políticas públicas, para que resguardassem acontecimentos como esse

A legislação brasileira sobre o tema é importante, contudo, apresenta falhas. A Lei nº 9.474/97 não se preocupou em delimitar políticas públicas e a Lei nº 13.445/17 trouxe o assunto de forma dispersa. Poderia ter havido um maior comprometimento com a questão.

No plano internacional o Brasil atuou timidamente para resolver o problema venezuelano, que ainda se encontra grave e sem solução aparente. O Brasil, portanto, apesar dos avanços, ainda tem muito que fazer para resguardar os direitos dos refugiados venezuelanos. (ALVES, 2019, p. 14)

Pensando na melhor solução ingressaram com uma Ação Cível Originária (ACO) perante o Supremo Tribunal de Justiça (STF), o órgão máximo do nosso poder judiciário brasileiro, sendo essa ação fundamentada com alguns dos seguintes pontos: que seria necessário o fechamento da fronteira para que a integridade, e as necessidades básicas dos cidadãos brasileiros fossem resguardadas, pois as pessoas que chegam no país buscam oportunidades de empregos e uma vida digna; e, que o estado se encontrava em situação vulnerável com o aumento excessivo de criminalidade.

Também foi feito o pedido de recursos adicionais da União para que a alta demanda de serviços públicos fosse suprida para com os cidadãos estrangeiros, como a saúde e a vigilância sanitária, uma vez que o governo federal não estava dando a assistência necessária para suprir com os problemas da região, dessa forma o peso ficando apenas no estado. Ressaltando que conforme o art. 23, inciso II da Constituição Federal é competência comum da União, Estados, Distrito federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, ou seja, o governo deveria estar tomando as medidas necessárias em meio à crise no Estado.

Dessa forma a ação apenas foi votado em 13 de outubro de 2020, com a Relatora sendo Rosa Weber, onde ficou decidido de seguinte maneira:

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou a) 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) parcialmente procedente a ação para determinar à União a imediata transferência de recursos adicionais ao Estado de Roraima em quantia correspondente à metade (cinquenta por cento) dos 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, devendo a transferência 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 e, por fim, com fundamento no art. 485, VI, do CPC, julgou 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). Tudo nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes e Dias Toffoli, que julgavam improcedente a ação. Falaram: pelo autor, o Dr. Marcelo de Sá Mendes, Procurador do Estado de Roraima; pela ré, o Dr. Arthur Cristóvão Prado, Advogado da União; pelo amicus curiae Defensoria Pública da União, o Dr. Gustavo Zortéa da Silva, Defensor Público Federal; e, pelos amici curiae Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos, Instituto Migrações e Direitos Humanos - IMDH, Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante – CDHIC e Pia Sociedade dos Missionários de São Carlos, a Dra. Lívia De Felice Lenci. Plenário, Sessão Virtual de 2.10.2020 a 9.10.2020. (STF – ACO: 3121 rr 0069076-95.2018.1.00.0000, Realator: Rosa Weber, Data do Julgamento: 13/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/10/2020)

O pedido para fechamento temporário da fronteira Brasil-Venezuela, foi julgado improcedente, uma vez que o mesmo causaria mais prejuízos do que benefícios, já que os imigrantes buscariam formas ilegais de entrar no país.

A discussão acerca da participação do Poder Executivo Federal na responsabilização pelo acréscimo de despesa daquele Ente Público Estadual, qual seja, o Estado de Roraima, considerando que era o mais atingido da federação diante da imigração, teve julgamento procedente, decidindo que a à União, de fato, é responsável solidária e que esta deveria suportar, com extrema brevidade, a complementação de recursos adicionais ao respectivo Estado em quantia correspondente à cinquenta por cento dos respectivos gastos e, dessa forma, diminuir acentuadamente o desequilíbrio financeiro que o Estado vinha suportando de forma isolada, comprometendo toda a prestação de serviços públicos aos brasileiros e aos imigrantes oriundos da Venezuela. De forma alternativa, não sendo possível o repasse, já se autorizou a compensação desses gastos

Esses são os pedidos que foram apreciados durante a sessão, anteriormente já haviam chegado a um acordo quanto ao pedido anteriormente elencado: “(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 um acordo firmado entre as partes, que já foi homologado através da decisão contida no evento 556 que resolveu parcialmente o mérito da causa com fundamento no art. 487, III, “b” do CPC. Sendo, portanto, de matéria já decidida.

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. (STF – ACO: 3121 rr 0069076-95.2018.1.00.0000, Relator: Rosa Weber, Data do Julgamento: 13/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/10/2020)

Em parte do voto, foi levantado a questão acerca do mínimo que o Estado deve fazer para que as garantias sejam resguardadas, baseado nisso, no tópico seguinte iremos abordar os temas de direitos sociais, orçamento e a teoria da reserva do possível, com o intuito de analisar essa decisão favorável aos venezuelanos, e os seu impacto na Estado brasileiro, para melhor entender como funciona a máquina pública no resguardo dos direitos e garantias fundamentais mínimos.

3 DIREITOS SOCIAIS E ORÇAMENTO

Os direitos sociais no Brasil são previstos na Constituição Federal de 1988, e são definidos no capítulo que trata dos direitos e das garantias fundamentais, são uma parte essencial daquilo que o Estado deve garantir aos seus cidadãos.

Então vejamos: poderia lembrar que desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, em 1948, os direitos sociais foram reconhecidos, junto com os direitos civis e os direitos políticos, no elenco dos direitos humanos: direito ao trabalho, direito ao salário igual por trabalho igual, direito à previdência social em caso de doença, velhice, morte do arrimo de família e desemprego involuntário, direito a uma renda condizente com uma vida digna, direito ao repouso e ao lazer (af incluindo o direito a férias remuneradas) e o direito à educação. Todos esses são considerados direitos que devem caber a todos os indivíduos igualmente, sem distinção de raça, religião, credo político, idade ou sexo. Com variações, esses direitos foram incorporados, no correr deste século, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, nas constituições da maioria dos países, ao menos do mundo ocidental. (TELLES, 1998, p. 36)

Na Europa, entre os séculos XVII e XIX, com o intuito de assegurar as condições mínimas de vida e que garantissem o princípio da dignidade da pessoa humana tivesse efetividade, surgiram os seguintes direitos sociais: direito ao trabalho, direito ao lazer, direito à educação, direito à moradia, direito à saúde, direito a segurança, direito à previdência social, direito à alimentação, entre outros, ou seja, garante o mínimo para que o ser humano viva bem.

Como vimos acima os imigrantes venezuelanos chegaram ao país exatamente em busca de que esses direitos fossem assegurados, uma vida melhor, com dignidade.

Percebe-se que essas garantias são de extrema importância, porém nem todos conseguem usufruí-lo com plenitude, pois segundo Azevedo, Almeida e Portes (2013), os direitos sociais são dispendiosos para o Estado, uma vez que pela quantidade de demandas gerado pelo mesmo, os recursos públicos seriam insuficientes para atendê-los:

Ao se falar do cumprimento da função administrativa do Estado existe uma indagação referente ao nível de responsabilidade do administrador público no que tange à efetivação dos direitos fundamentais, deles destacando-se os direitos sociais haja vista serem os mais dispendiosos. A tese levantada pela Administração Pública em defesa da discricionariedade e autonomia presentes na gestão é que não há direitos fundamentais absolutos nem recursos públicos suficientes para atender a tantas demandas. (AZEVEDO, ALMEIDA, PORTES, 2013, p. 34)

Dessa forma surge um questionamento quanto ao seu cumprimento, e que os mesmos só poderiam ser efetivados na medida do possível, uma vez que ele está vinculado a existência de um recurso financeiro voltado para a sua efetivação, ou seja, a teoria da reserva do possível.

É nessa esteira que se desenvolve o raciocínio de que os direitos fundamentais somente poderão ser efetivados na medida do possível, vinculando a concretização de direitos à preexistência de recursos econômicos – é o pressuposto, portanto, da reserva do possível. (AZEVEDO, ALMEIDA, PORTES, 2013, p. 36)

O custeamento da efetivação desses direitos fundamentais é feito através da arrecadação de tributos, dessa forma a própria população custeia as suas garantias, para que tenham a consciência de como usá-los e de que é uma máquina que gira com o dinheiro público que vem do povo.

Os direitos fundamentais geram custos e a forma de o Estado efetivá-los ocorre via captação de receita através do mecanismo da tributação. Por isso, os tributos constituem importante fonte dos custos dos próprios direitos fundamentais. [...] Com o Estado de Direito, procedeu-se uma estrutura

consistente de métodos de tributação, nascendo uma sistemática uniforme e distributiva em que os próprios indivíduos participariam do exercício das atividades do Estado, sobretudo pela consciência do dever de contribuir. (AZEVEDO, ALMEIDA, PORTES, 2013, p. 39, 40-41)

Com essa realização surge alguns questionamentos, como seria possível a organização desse dinheiro público para prever as necessidades da população e os seus gastos? E já que são custeados pela população, por meio de tributos, os imigrantes teriam direito a tais garantias serem asseguradas, uma vez que não contribuíram para a sua efetivação?

No próximo tópico estudaremos a teoria da reserva do possível, buscando entender como funciona a previsão orçamentaria do valor arrecadado pela máquina pública, além de como essa teoria poderia ser usada como justificativa para financiar a entrada dos imigrantes no país, e todo o seu funcionamento.

3.1 TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL

Afirma-se que a teoria da reserva do possível é o limitador ao poder da atuação do Estado no que diz respeito a efetivação dos direitos sociais e fundamentais.

Conforme Azevedo, Almeida e Portes (2013), a teoria foi recepcionada no Brasil com duas limitações, fática/material e jurídica. A de natureza formal, diz respeito a concretização dos direitos ser restrita a lei orçamentaria, esse funcionamento se dá da seguinte maneira, o poder executivo faz uma proposta com a distribuição dos recursos pelas áreas de interesse social, que vai ser aprovada ou não pelo poder legislativo, e só então é convertida em uma lei, que deveria ser cumprida de forma rígida, porém não é o que ocorre na prática, uma vez que a vida social não é previsível, e surgem situações inesperadas, que precisam de um tipo de atenção especial que não é prevista em lei, como a crise dos imigrantes venezuelanos no Estado de Roraima, que necessitou de um remanejamento de créditos adicionais:

A teoria da reserva do possível, ao ser recepcionada em solo brasileiro, submete-se a duas limitações, sendo uma jurídica e outra fática ou material. A primeira delas é de natureza formal, pois significa dizer que a responsabilidade pela concretização de direitos está restrita apenas ao estabelecido na legislação orçamentária. Ou seja, a proposta orçamentária criada pelo Executivo distribui os recursos públicos disponíveis a cada área de interesse social e após aprovação do Legislativo e consequente sanção é convertida em lei, que sob o ponto de vista positivista deve ser rigidamente cumprida. Entretanto, nota-se certa discrepância diante de todo esse formalismo criado pelo Estado, pois, afinal, devemos lembrar que a lei é estática, ao contrário da vida social que é dinâmica, gerando, por conseguinte, excepcionais e inesperadas necessidades especiais – apesar de se admitir, excepcionalmente, a instituição de créditos

adicionais e de remanejamento de recursos. (AZEVEDO, ALMEIDA, PORTES, 2013, p. 45-46)

A segunda limitação é a fática, que ressalva duas questões, uma seria eu alguns entes possuem escassez de recursos e outros serem autossuficientes, dessa forma para suprir esse déficit dos Municípios que não são autossuficientes, são feitas transferências tanto da União como dos Estados para esse ente, o Município em situação precária, chamado de repasse de Fundo de Participação dos Municípios, ou repasse de impostos, ou seja, os Municípios só se sustentam devido a esses repasses. A outra questão é a alta arrecadação dos grandes centros, que é dessa forma exatamente pela grande população desses locais, logo acabam possuindo uma demanda de questões sociais ainda maior.

São situações inversamente proporcionais que devem ser levadas em consideração quando se pensa na teoria:

A segunda limitação é a fática ou material e existem duas questões a serem aqui consideradas: há entes federativos que possuem escassez de recursos (realidade de grande parte dos municípios brasileiros); outros são grandes centros urbanos autossuficientes. O primeiro caso é comum devido à jogatina política da década de 90 quando erroneamente foram emancipados diversos distritos, transformando-os em municípios com insuficiente arrecadação tributária, conseqüentemente com baixa capacidade administrativa. Observa-se que para suprir a falta desses recursos próprios são realizadas transferências orçamentárias da União e do Estado para o Município, repasse de Fundo de Participação dos Municípios, repasse de impostos. Em síntese, verifica-se que os municípios nessa situação só sobrevivem às expensas do pacto federativo. Já no segundo caso, nos municípios com alta arrecadação e aparente autossuficiência de recursos, há de enfatizar que, justamente por serem, em regra, grandes centros urbanos e possuírem grande contingente populacional, as demandas sociais são imensas e o fluxo de necessidades é maior. Logo, a situação é inversamente proporcional, pois apesar de uma grande receita que confere maiores recursos, as despesas são maiores devido às inúmeras e crescentes necessidades sociais. É outra realidade que não pode ser ignorada. (AZEVEDO, ALMEIDA, PORTES, 2013, p. 47)

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), nº 45, que tem como objetivo ordenar a legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário. No caso dessas limitações tratem-se de políticas públicas, assim que configurada uma hipótese de abusividade governamental, é certo que a responsabilidade do Estado deve considerar aplicação a reversa do possível, com base nos limites jurídicos e materiais:

Para a ADPF nº 45, a responsabilidade do Estado deve considerar, a princípio, os limites jurídicos e material à aplicação da reserva do possível. No entanto, ainda devem ser considerados outros pressupostos à aplicabilidade de tal teoria: i) razoabilidade da pretensão, ou seja, verificar se o objeto pleiteado é

lícito, possível e determinado, devendo ser reconhecido pelos órgãos administrativos competentes. Por exemplo, em casos de requerimentos de saúde é preciso haver a aprovação da Anvisa, do Ministério da Saúde e do SUS; ii) disponibilidade de recursos. (AZEVEDO, ALMEIDA, PORTES, 2013, p. 50)

E que além disso devem ser considerados os pressupostos da aplicabilidade da teoria, como a razoabilidade da pretensão, que seria uma averiguação se aquela situação seria voltada para o bem de todos, e não apenas para o bem estar de um indivíduo, como vimos no caso da decisão do STF, a situação de crise no Estado de Roraima afetada a todos os locais e os imigrantes, uma vez que além de não existir locais suficientes para abrigar essas pessoas, que dormiam em praças, nas ruas apenas para fugir da sua realidade, foi gerada um problema de saúde pública e sanitária, já que doenças além do sarampo estavam atravessando a fronteira e infectando a todos.

E o outro pressuposto é a disponibilidade de recursos, como vimos acima existem locais que não possuem uma arrecadação suficiente para que consiga ser mantido sozinho, Roraima por si só não é um dos estados mais “ricos” do país, ainda mais com uma crise econômica foi necessário o pedido na ACO 3.121 RR para que a União fosse envolvida e ajudasse a custear para que as garantias fossem resguardadas, tanto dos populares brasileiros como dos imigrantes venezuelanos.

Olsen (2006) trata sobre a efetividade dos direitos sociais, e que os mesmos buscam a efetivação dos direitos que são inerentes a dignidade da pessoa humana, e que independente das provisões do mercado deveriam ser atendidos:

Os direitos fundamentais sociais decorrem da busca do atendimento das necessidades humanas, eles correspondem a imperativos da dignidade humana, e deveriam ser satisfeitos independentemente da provisão do mercado. Todavia, como observou Ana Paula de Barcellos em estudo específico sobre o tema, a positivação desses direitos em cartas constitucionais não foi suficiente para garantir sua exigibilidade, pois a juridicidade desses direitos apresenta dificuldades de ordem teórica e de natureza técnico jurídica. (OLSEN, 2006, P. 336)

O que se pode entender acerca do estudado é que a reserva do possível não pode ser tida como uma desculpa do poder executivo para não efetivar ou atender as suas demandadas que garantam a efetividade dos direitos e garantias sociais, seja ela nacional ou estrangeira, mas que apenas deve ser vista como forma de regular esse comprometimento para que haja o controle sobre esses gastos. É preciso lembrar sempre que mesmo que a lei, e ordem jurídica sejam imutáveis e estáticas a sociedade e as

situações, principalmente de crises, não são, e cabe as entidades superiores saberem como usar a justificativa de reserva do possível com cautela.

Em suma, efetivar direitos fundamentais exige a disponibilidade de recursos estatais indispensáveis à satisfação de prestações materiais aos cidadãos. Lado outro, a reserva do possível não pode ser encarada como um pretexto do Poder Executivo na omissão de suas prestações públicas, pois deve haver o respeito e o comprometimento perante o cumprimento dos direitos fundamentais. É preciso haver cautela ao justificar a reserva do possível, pois o Estado não pode destituir-se de sua condição de sujeito passivo dos direitos fundamentais. (AZEVEDO, ALMEIDA, PORTES, 2013, p. 53)

Dessa forma, nota-se que a garantia do mínimo existencial tem compatibilização com a efetivação dos direitos sociais e com a reserva do possível, e que a proporção de direitos fundamentais que são indispensáveis para a manutenção de uma vida digna não pode ser condicionada a regras, “que apesar de contribuírem para uma melhoria na qualidade de vida da população, não é imprescindível a sua dignidade, não compõe o mínimo existencial, sendo possível nesse caso dos imigrantes venezuelanos a aplicabilidade da reserva do possível, conforma a existência de recursos financeiros necessários à sua efetividade.” (PAULI, ALMEIDA, 2019)

Como foi discutido, é necessário fazer uma análise do contraste entre o mínimo existencial e a reserva do possível. Isso quer dizer que o governo possuiu o dever de aplicar seus recursos para a manutenção de uma vida digna das pessoas que estão sob a égide do Estado, garantindo-lhes o mínimo para sua sobrevivência.

O Estado possuiu capacidade e obrigatoriedade de manutenção da vivência digna para os migrantes que aqui chegam, dispondo da reserva do possível para que seja assegurado os direitos fundamentais a essas pessoas. Sendo assim, os migrantes que até os dias atuais permanecem nas ruas em condições de pedintes, estão tendo seus direitos violados, com isso, é necessário a participação do Estado na criação de mais postos de Centro de Referência a Imigrante, para que essa população tenha o mínimo de garantias atendidas. (PAULI, ALMEIDA, 2019, p. 135)

Conforme a análise de Pauli e Almeida (2019), o Estado possuiu o dever de aplicar os seus recursos, mesmo que não exista uma previsão anterior, na manutenção de uma vida digna as pessoas que estão no país, sejam eles nacionais ou estrangeiros, de forma a garantir o mínimo e básico para a sobrevivência, pois ele possui a capacidade e a obrigatoriedade de assegurar através da reserva do possível os direitos fundamentais a estas pessoas. Caso isso não ocorra esses estão tendo os seus direitos violados, e é obrigação do governo criar iniciativas para que as demandas sejam atendidas.

A assistência social e política pública de caráter não contributivo, voltada a satisfação do mínimo existencial indispensável a fruição dos direitos fundamentais a vida, a segurança, ao bem-estar e, em dimensão mais ampla, ao próprio princípio da dignidade da pessoa humana. O benefício de prestação continuada e a prestação mínima que o Estado oferece a todos aqueles que dela necessitam, como expressão de um compromisso da sociedade brasileira com a tutela dos direitos fundamentais. O caput do art. 5º da CF expressamente assegura a observância dos direitos e garantias fundamentais aos estrangeiros residentes no Brasil, o que bem demonstra a sua característica de universalidade, pois destinados a todos os seres humanos sujeitos à soberania do Estado brasileiro, a justificar, inclusive, a extensão desses direitos a estrangeiros não residentes, como registra a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (HC 74.051, Rel. Min. MARCO AURELIO, Segunda Turma, DJ de 20/9/1996; RE 215.267, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Primeira Turma, DJ de 25/5/2001).

A decisão do Habeas Corpus acima foi apresentada como fundamentação na votação do Supremo Tribunal Federal da ACO 3.121 RR, e fica claro o entendimento do STF acerca da garantia do mínimo existencial dos direitos fundamentais como a vida, a segurança, ao bem-estar e o próprio princípio da dignidade da pessoa humana, então fica claro que a teoria da reserva do possível foi justificada a ser usada no presente caso, para cumprir com o compromisso da sociedade brasileira com a tutela dos direitos fundamentais, com os residentes estrangeiros no Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo tratou sobre a Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a Ação Cível Originária (ACO) nº 3.121 impetrada pelo Estado de Roraima, onde devido à crise econômica, política e social da Venezuela, um fenômeno migratório começou a ocorrer, chegando as vias do estado não conseguir mais comportar, ou remanejar a quantidade de imigrantes que chegavam. O caos se instaurou, as pessoas não possuíam abrigo, dormindo nas ruas, em praças, nem o mínimo possível para viver, além disso, com eles foram chegando doenças que a muito no país não se tinha casos, como o sarampo, instaurando uma crise na saúde de sanitária no estado, com inúmeros infectados, além de populares que vieram a óbito.

Além dessa situação, o estado não comportava a quantidade de pessoas, e nesse momento a União não havia se manifestado com alguma forma de ajudar, não tinha nenhum repasse sendo feito com vistas a evitar o colapso no estado, pensando nisso o STF foi provocado, no intuito que a união cumprisse com a sua competência concorrente, no que diz respeito a garantia dos direitos e garantias fundamentais, tanto dos brasileiros quanto dos venezuelanos.

Na decisão restou comprovado a competência da união de cumprir com sua obrigação concorrente com os repasses para financiar os direitos sociais, além de instaurar políticas-públicas favoráveis aos estrangeiros, visando garantir o mínimo para a sobrevivência digna dessas pessoas.

Restando entendida a decisão passou-se a análise da mesma sob a ótica dos direitos sociais e orçamento, pensando nisso foi abordado o que seriam essas garantias, podemos dizer que é o mínimo para a existência de um ser humano, o trabalho, a moradia, alimentação, saúde, lazer, previdência, aquilo que os imigrantes vieram procurar no nosso país.

Mas como essas garantias fundamentais são colocadas em pratica, uma vez que são onerosas para o país, já que precisam de servidores para cumprir com a sua maioria, além de suprimentos. Essa arrecadação é feita pela população, por meio dos tributos, os famosos impostos recolhidos pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios, ou seja, a própria população paga por esses serviços.

A partir daí buscou-se estudar como é feito o planejamento para que não haja nenhum desvio de finalidade para esses recursos, e foi demonstrado como é feita a previsão da Lei Orçamentária, que prevê como esse dinheiro será gasto e para cada setor que o mesmo será encaminhado.

Porém, se sabe que mesmo que a lei seja imutável, e preveja certas situações, uma situação excepcional, como a da crise migratória no Estado de Roraima não tem como ser prevista, então como seria procedido a garantia desse mínimo se não existe recurso destinado para tais situações? E quando conseguir tais recursos, qual o limite que o Estado pode usar para tal destinação?

Com a teoria da reserva do possível, que surgiu no direito com o intuito de limitar a atuação do Estado no que diz respeito a efetivação dos direitos sociais e fundamentais, como meio de afastar o direito constitucional dos interesses privados e priorizando o direito da maioria. A teoria diz que o Estado não pode direcionar todos os seus recursos para tais situações, mas que também, não pode usar a teoria como uma desculpa do poder executivo para não efetivar ou atender as suas demandadas que garantam a efetividade dos direitos e garantias sociais, seja ela nacional ou estrangeira, mas que apenas deve ser vista como forma de regular esse comprometimento para que haja o controle sobre esses gastos.

Desta forma pode-se observar que o Supremo atuou de maneira correta ao responsabilizar a União em sua decisão, uma vez que não existe desculpa plausível para

não ser envolvida em tal tipo de situação, e que é de sua responsabilidade sempre garantir que os direitos sociais sejam cumpridos, porém respeitando um limite razoável no que diz respeito a sua onerosidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Thiago Augusto Lima. Imigrantes venezuelanos: o Brasil e sua política de proteção aos direitos dos refugiados. **XVII Congresso Internacional**, FoMerco – Fórum Universitário Mercosul, 2019.

AZEVEDO, Eder Marques de; ALMEIDA, Gustavo Barçante de; PORTES, Paola Alvarenga. O mito da teoria da reserva do possível: **os impasses do orçamento público para o desenvolvimento dos direitos sociais**. *Revista Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 4, n. 8, p.33-59, jul./dez. 2013.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988

CALCIALARI, Ricardo Pires. **O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação stricto sensu em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

CASTRO, Karina Brandão. O papel do orçamento na efetivação de direitos sociais. *Revista SJRJ*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 40, p. 131-148, ago. 2014.

FGV. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano** [recurso eletrônico]: evidências e subsídios para políticas públicas. Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas. - Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020.

IPEA. **Imigração Venezuela-Roraima**: evolução, impactos e perspectivas. Ministério do Desenvolvimento Regional. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021.

MACEDO, Jayrton Noletto de; SOUSA JÚNIOR, Osvaldo Vanderley de; BIAZUSSI, Helen Mariel; PEREIRA, Bruno Gomes. Venezuelanos no Brasil: direitos dos imigrantes e a saúde pública local. *Interfaces Científicas – Direito*. Aracaju • V.7, N.2, p. 73 - 82, Abril/Maio/Junho., 2019.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; RIBEIRO, Jamir Calili. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, SP, v. 16, n. 7, p. 225 – 241, Jan./Abr. 2017.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais**: efetividade frente à reserva do possível. Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba: Juruá, 2006.

PAULI, Eridiana; ALMEIDA, Luciane Pinho de. Atendimento à população venezuelana no Brasil: uma análise da “reserva do possível” e do mínimo existencial. **TraHs – Trayectorias Humanas Transcontinentales**. Números especiais, N°4, 2019.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014

STF. Supremo Tribunal Federal. **ACO: 3121 rr 0069076-95.2018.1.00.0000**, Relator: Rosa Weber, Data do Julgamento: 13/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/10/2020.

STF. Supremo Tribunal Federal. **HC 74.051**, Rel. Min. MARCO AURELIO, Segunda Turma, DJ de 20/9/1996; RE 215.267, Rel. Mina. ELLEN GRACIE, Primeira Turma, DJ de 25/5/2001

SOBOTTKA, Emil. A. Orçamento participativo: conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n° 1, jan.-jun. 2004.

TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: afinal do que se trata? **Revista USP**. São apulo, n° 73, p. 34 – 35, março/maio, 1998.

TRF 1ªR. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Decisão**. Desembargador Federal Kassio Marques, Brasília, 07 de agosto de 2018.