



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO



**ESTUDO DE CASO. INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA:
ANÁLISE DOS PRINCIPAIS FATORES DE ORDEM JURÍDICA, ECONÔMICA,
SOCIAL E POLÍTICA QUE CULMINARAM NA PRIMEIRA INTERVENÇÃO
FEDERAL
APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS¹**

Marcelo Bruno Bedoni de Sousa²

Saymon Thyago Barbosa Menezes³

Wesley Tomé da Matta⁴

Coordenador: Prof. Dr. Edival Braga⁵

RESUMO:

Por meio do Decreto nº 9.602, de 8 de dezembro de 2018, a União decretou intervenção federal no Estado de Roraima, com base no artigo 34, inciso III, da Constituição Federal de 1988, cujo objetivo é resguardar a ordem pública. Com isso, tornou-se a primeira intervenção federal de nível geral após a redemocratização do Brasil. A intervenção roraimense foi mais ampla que a ocorrida, meses antes, no Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que esta foi apenas na área da segurança pública, enquanto aquela atingiu todo o Poder Executivo estadual. Nesta conjuntura, o presente estudo de caso tem como objetivo analisar os principais fatores de ordem jurídica, econômica, social e política que culminaram na decretação da intervenção. Para tanto, será realizada pesquisa bibliográfica, em doutrinas e artigos científicos, que abordam a temática da intervenção federal; pesquisa na legislação estadual, sobretudo pertinente ao orçamento; e análise de dados. A pesquisa se justifica na necessidade de tentar compreender melhor o processo que ensejou a primeira intervenção ocorrida no Brasil, e como o exemplo roraimense pode se relacionar com intervenções futuras. Portanto, a pesquisa pretende analisar, de forma crítica, os principais aspectos e resultados da intervenção federal no Estado de Roraima.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico do 7º semestre do Curso de Direito da Universidade Federal de Roraima – UFRR.

³ Acadêmico do 7º semestre do Curso de Direito da Universidade Federal de Roraima – UFRR.

⁴ Acadêmico do 7º semestre do Curso de Direito da Universidade Federal de Roraima – UFRR.

⁵ Professor de Direito da Universidade Federal de Roraima - UFRR

Palavras-chave: Intervenção federal. Estado de Roraima. Ordem pública. Decreto nº 9.602/2018. Fatores.

ABSTRACT

By means of Decree nº 9602 of December 8, 2018, the Federal Government decreed federal intervention in the State of Roraima, based on article 34, item III, of the Federal Constitution of 1988, whose purpose is to safeguard public order. With this, it became the first federal intervention, of a general level, after the redemocratization of Brazil. The Roraima intervention was broader than that occurred months earlier in the State of Rio de Janeiro, considering that this was only in the area of public security, while that affected the entire State Executive Branch. At this juncture, the present case study aims to analyze the main legal, economic, social and political factors that culminated in the intervention decree. To do so, will be carried out bibliographic research, in doctrines and scientific articles, that approach the theme of federal intervention; research in state legislation, mainly pertinent to the budget; and data analysis. The research is justified in the need to try to understand better the process that occurred in the first intervention occurred in Brazil, and like the example roraimense, can relate to future interventions. Therefore, the research intends to critically analyze the main aspects and results of federal intervention in the State of Roraima.

Keywords: Federal intervention. State of Roraima. Public order. Decree nº 9602/2018. Factors.

INTRODUÇÃO

A intervenção federal ocorrida no Estado de Roraima, de 8 de dezembro até 31 de dezembro de 2018, marcou, no contexto constitucional brasileiro, um importante exemplo prático da aplicação do instituto interventivo, previsto no artigo 34 da Constituição Federal de 1988, com os pressupostos materiais e formais. Trata-se, no caso de Roraima, da primeira intervenção geral após a redemocratização do país.

Por meio da justificativa jurídica da intervenção federal, que se deu por grave comprometimento da ordem pública, o presente trabalho tem como objetivo analisar os principais fatores que influenciaram o processo de crise que o Estado de Roraima enfrentava durante os últimos meses de 2018. Assim, os fatores de ordem jurídica, econômica, social e política serão analisados ao longo do trabalho.

Nesse sentido, destacam-se principalmente os fatores de ordem econômica e social. Naquela, menciona-se o atraso no pagamento dos vencimentos dos servidores públicos, bem como o inadimplemento de contratos com o setor privado, o que provocou uma onda de protestos, e ainda o atraso no repasse do duodécimo. Já nos fatores de ordem social, são abordados a crise no sistema penitenciário e socioeducativo, a questão energética e o fluxo migratório de venezuelanos.

Ainda na presente pesquisa, pretende-se analisar a efetividade da intervenção federal, por meio do balanço do repasse financeiro da ordem de R\$ 225,71 milhões e dos variados motivos usados como justificativa na exposição de motivos do decreto interventivo.

O presente trabalho fundamenta-se em pesquisa bibliográfica, como em doutrina e artigos científicos, bem como em pesquisa empírica, com destaque para os principais acontecimentos antes e depois do processo interventivo. A justificativa para a pesquisa está baseada na necessidade de entender o processo de intervenção da União no Estado de Roraima, e como este exemplo pode servir de precedente para intervenções vindouras.

Torna-se evidente, portanto, que a intervenção federal ocorrida no Estado de Roraima marca um importante acontecimento constitucional na história do Brasil, de modo que merece ser estudada, tanto pela ótica dos fatores influenciadores, como pela sua eficácia.

1 FATORES DE ORDEM JURÍDICA

1.1 HISTÓRICO DA MEDIDA INTERVENTIVA

A formação do Estado Moderno perpassa por distintas vertentes ideológicas, que implicaram em diversas transformações na forma de organização do povo em um território junto ao poder soberano. Destaca-se aqui o sistema federativo, que constituiu um modelo exemplar de composição estatal, servindo, inclusive, de ensinamento para várias nações ao redor do mundo e através dos tempos.

O “federalismo original”, por assim dizer, teve como estopim o processo histórico de formação dos Estados Unidos da América. Com a desvinculação do domínio inglês nas Américas da Coroa Britânica, devido à vitória na Guerra de Independência, as treze Colônias recém-emancipadas se reuniram com o intuito de elaborar uma forma de disposição territorial e política que prezasse pelos anseios de cada um dos entes.

Após as deliberações da Convenção da Filadélfia, criou-se uma mecânica estatal baseada em um organismo maior revestido de soberania, composto por entes de menor monta, dotados de autonomia. Nestes moldes, surgia o Estado Federal, dividido internamente em Estados federados, que por meio da autonomia concedida poderiam se organizar no aspecto político, administrativo e financeiro.

A experiência nacional com o modelo federativo surgiu com o advento da Constituição de 1891, que dispunha sobre a instauração de uma República Federativa no Brasil. Orientando-se pelo exemplo norte americano, o Estado brasileiro criou as figuras políticas da União e dos

Estados-membros, tendo posteriormente agregado mais um ente, consistente na Municipalidade.

No tocante ao princípio federativo, impende salientar o pensamento ofertado por Pierre-Joseph Proudhon (2001, p. 10):

O federalismo implica não só uma identidade de forma entre a organização econômica e a organização política, mas também uma distinção entre uma e outra: supõe que os grupos produtores, longe de abandonarem os seus direitos a uma autoridade ávida de se desenvolver, conservariam os seus poderes de decisão econômica e não encontrariam no Estado senão um meio de expressão ou de estímulo. O federalismo, colocando o princípio da limitação do poder central pelos poderes particulares e os agrupamentos locais, quebra o dogma da razão de Estado e a tendência comum dos Estados a concentração. Deixando de ser o único polo de autoridade, o poder político deixa de ser o dono da sociedade, não é mais que um dos focos de ação social entre outros.

Observa-se que o aspecto da autonomia é fundamental para a lógica formulada por meio do Federalismo, tendo em vista que esta parcela de autodeterminação confere liberdade condicionada aos entes e distingue este sistema do Estado Unitário. Dessarte, considerando a imprescindibilidade da autonomia no padrão federal, é vedado qualquer espécie de ato que comprometa esta elementar e implique em supressão desta prerrogativa.

Hoje, o princípio federativo está inserido numa ordenação constitucional rígida, tendo, inclusive, a garantia da imutabilidade - norma pétrea, ou seja, qualquer alteração textual necessita de processo especial e qualificado previsto na própria Constituição. Nesse sentido, não se pode ter como válida qualquer norma que agrida, restrinja ou anule o princípio da autonomia, interferindo no âmbito de atuação autônoma dos entes federados (CAIXETA, 2014).

“A justificativa dessa excepcionalidade é simples: é necessário preservar as atribuições constitucionalmente asseguradas a cada uma dessas pessoas jurídicas de direito público” (NERY JUNIOR, 2017, p. 406).

1.2 A INTERVENÇÃO FEDERAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Contudo, malgrado a regra seja a impossibilidade de restrição da autonomia dos entes federados, é possível que esta ocorra em hipóteses excepcionais, como é o caso do mecanismo intervencionista. Os estados integrantes da Federação possuem sua devida autonomia que, todavia, não pode ser utilizada de maneira arbitrária, não podendo ofender limites básicos, como

é o caso da própria estrutura do Estado Federal e outras conquistas atreladas, do contrário, poder-se-á imiscuir em sua auto-organização.

A doutrina jurídica acumula diversos conceitos para o instituto da intervenção. Destaca-se aqui a definição formulada por Luis Carlos Hiroki Muta, segundo o qual a intervenção é:

(...) ato político-administrativo, constitucionalmente previsto e promovido no interesse de toda a Federação e da soberania nacional, através da União, destinado a preservar ou restabelecer a ordem federativa, ameaçada ou atingida por grave violação a dever constitucionalmente imposto aos entes políticos, que produz a suspensão provisória e excepcional, da autonomia federativa, respeitado, sob pena de responsabilidade política, civil, criminal e administrativa, o limite estritamente necessário à garantia ou a o restabelecimento da normalidade federativa (MUTA, 2008, p. 54).

Em síntese, a intervenção constitui uma exceção à regra da autonomia inerente aos entes políticos dos Estados e Municípios, que podem ter sua capacidade de autodeterminação mitigada em favor da preservação a ordem federal. Se eventualmente for constatada alguma circunstância de cunho hostil ao arranjo estatal vigente no âmbito das pessoas políticas, retira-se a prerrogativa destes para que se mantenha a integridade dos princípios e regras constitucionais.

Tem-se dito que a intervenção é reconstitutiva ou executiva. A reconstituição é a devolução da normalidade inserida a plenitude da Federação. A execução opera-se para garantir a efetividade da decisão federal sobre recusa ao seu cumprimento (ALMEIDA MELO, 2008, p. 571).

O instituto versado encontra suporte na própria Constituição Federal, possuindo, além disso, capítulo dedicado (Capítulo VI, Da Intervenção), indo desde o artigo 34 ao 36. Inclusive, o dispositivo introdutório do capítulo específico consagra a regra anteriormente citada ao afirmar que “a União não intervirá nos Estados e no Distrito Federal”.

Urge ressaltar o magistério de José Afonso da Silva, que ao desvendar o artigo 34, doutrina sobre os pressupostos para o exercício da medida interventiva. O jurisconsulto distingue os requisitos da intervenção em duas espécies distintas: os “pressupostos do fundo da intervenção federal” e os “pressupostos formais”.

Deveras, a formalidade que envolve a instauração da medida aqui analisada é explanada no artigo 36 da Carta Magna que, inicialmente, expõe acerca de sua iniciativa, via de regra, pertencente ao Presidente da República. Neste caso, diz-se que a intervenção é espontânea, porquanto interposta *ex officio* pelo chefe do Poder Executivo (TAVARES, 2012, p. 1185).

Outrossim, é possível que a providência seja solicitada pelos Poderes Legislativo e Executivo dos entes políticos prejudicados, hipótese em que ter-se-á a intervenção provocada por solicitação (TAVARES, 2012, p. 1186). Explica ainda Tavares, que “quando o Poder coacto for o Judiciário, ou seja, quando ocorrer desobediência à ordem ou decisão judiciária, é hipótese de intervenção federal provocada por requisição” (2012, p. 1186).

Ademais, insta salientar que a Lei Fundamental preleciona sobre o pronunciamento do Conselho da República (artigo 90) e do Conselho de Defesa Nacional (artigo 91, §1º, inciso II). Sendo estes órgãos superiores e consultivos da Presidência da República, sua manifestação é pertinente para a regularidade da medida a ser aplicada.

Seguindo a instrução de Silva, as situações que ensejam a subtração da autonomia organizacional dos entes federados, inclusas no sobredito artigo, constituem o núcleo material do mecanismo interventivo, soerguido nas seguintes hipóteses: a defesa do Estado (incisos I e II); a defesa do princípio federativo (incisos II, III e IV); a defesa das finanças estaduais (inciso V); a defesa da ordem constitucional (incisos VI e VII).

Dentre os dispositivos citados, destaca-se aqui o inciso II, segundo o qual a intervenção federal pode ser empregada para “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. A problemática que envolve este inciso recai, justamente, sobre seu conteúdo, posto que não há um esclarecimento doutrinário exato de seus elementos.

A compreensão da hipótese destacada deve ser feita de maneira pormenorizada, isto é, conceitual, a começar pelo elemento da “ordem pública”.

De maneira sucinta, De Plácido e Silva explica o termo questionável afirmando que ordem pública é “a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto”.

Verifica-se que para a configuração do estado de normalidade, faz-se necessário um “compromisso” mútuo entre a coletividade e o Poder Público, de perpetuação da harmonia social, devendo este agir de modo regular, observando a legalidade, e aquele cumprir com o ordenamento jurídico, recebendo a devida tutela de seus interesses.

De mais a mais, o critério de grave comprometimento não pode ser considerado de forma literal, sob pena de banalizar o mecanismo interventivo. A ofensa à ordem pública, para dar azo à intervenção na esfera estadual, deve se mostrar ostensiva e significativa, ao ponto de reduzir as forças do ente de se manter íntegro perante as adversidades.

Não é qualquer grau de comprometimento da ordem pública que autoriza a intervenção; apenas o grave comprometimento da ordem pública (do contrário, estaria aberta a porta para interpretações lenientes que admitiriam intervenções federais diárias em estados nos quais estivesse a ocorrer situação de comprometimentos da ordem pública próprias do cotidiano das sociedades complexas contemporâneas) (GENTIL, 2012).

1.3 A EXPERIÊNCIA RORAIMENSE

Deveras, o aprofundamento sobre a condição de elevado comprometimento à ordem pública é de grande valia para a compreensão da conjuntura fática que se deu no estado de Roraima ao final de 2018. Os eventos que passaram a ocorrer desde meados de 2015 no estado, culminaram, pois, na primeira intervenção federal de caráter integral no país desde a redemocratização.

Considerando a situação caótica vivida pelo estado de Roraima, resultado dos diversos embaraços sofridos nas mais diversas áreas do setor público, o então Presidente da República, Michel Temer, convoca, urgentemente, reunião para deliberar sobre o assunto. Ao dia 07 de dezembro de 2018, na presença da ex-Governadora Suely Campos, firma, pois, a medida interventiva geral em Roraima como meio de conter as dificuldades sofridas.

Nos termos do Decreto nº 9.602, de 08 de dezembro de 2018, a intervenção foi instaurada com amparo no analisado pressuposto de grave comprometimento da ordem pública. Com base nos estorvos vivenciados na esfera da saúde, educação, segurança pública, transporte, dentre outras, optou-se pela incidência global da providência, com o consequente afastamento da então chefe do Poder Executivo estadual.

Por conseguinte, no que tange a intervenção, a retirada do dirigente estadual enseja a nomeação de outro agente, ao qual incumbe a responsabilidade de conduzir a medida interventiva. Este agente é denominado de interventor e conforme o teor do artigo 36, §1º da Constituição sua designação é facultativa, podendo surgir em determinados casos, “se couber”.

A escolha de Antônio Denarium para a função de interventor em Roraima mostra o quão desafiadora era a situação, ao ponto de ser necessária a nomeação de autoridade especial para fazer sua gestão. Todavia, é importante avultar que o interventor nomeado era, pois, figura relevante, haja vista ter sido o governador eleito no estado, além de integrar o partido do Presidente eleito, Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL). Tais indagações podem gerar certas incertezas quanto as implicações políticas para sua designação como interventor.

No entanto, apesar dos episódios de desequilíbrio político, social e financeiro vividos pelo estado roraimense, que testificam a justificativa constitucional usada para a intervenção,

convém fazer alguns apontamentos acerca da maneira como a medida foi adotada a fim de que se verifique o grau de acerto e de efetividade.

Os abalos perante o Governo do Estado e a sociedade roraimense tiveram como estopim os acontecimentos de 2015, sendo que a partir deste ponto a gravidade dos eventos mostrou-se inevitável. Ocorre que, entre o limiar das dificuldades e a efetiva intromissão do governo federal, juntou-se um período de aproximadamente quatro anos, o suficiente para a dilatação dos dilemas.

Não obstante, em dissonância com seu próprio compromisso, a intervenção federal epigrafada perdurou por prazo exíguo, pouco mais de vinte dias, lapso evidentemente insuficiente para reabilitar o ente federado dos acasos ocorridos em tempo mais delongado.

Com efeito, o tempo de duração é um critério a ser observado com cautela. Não se pode olvidar o fato de que “a intervenção é mecanismo drástico e excepcional” (Mendes, 2009, p. 853), de forma que ao ser aplicada deve considerar todos os aspectos necessários para uma efetiva concretização de suas propostas, o que inclui o fator temporal, que por sua vez deve se apresentar de forma hábil.

Ademais, no tocante ao fator político, há de se salientar a condição sustentada por Michel Temer, o que pode ter sido um motivo essencial para decretação da medida. Já nos últimos dias de seu mandato presidencial, o dirigente executivo determina a imposição de um mecanismo extraordinário

Sucedendo-se que, dentre os efeitos derivados da intervenção está a vedação ao exercício do poder constituinte derivado reformador, isto é, a impossibilidade de edição de emendas à Constituição. Dessa feita, tal consequência já se encontrava vigente no país antes mesmo da intervenção ora analisada, tendo vista outras a decretação duas medidas congêneres também em 2018, sendo uma no Rio de Janeiro e outra em Roraima.

In casu, o efeito da vedação a reforma constitucional vem bem a calhar quando se agrega ao fato de que o agente político postulador (Presidente da República) já se encontrava em seus últimos momentos no cargo superior, libertando-o de qualquer ônus aparente com seu posicionamento político-administrativo.

A análise exauriente sobre a medida interventiva integral imposta em Roraima pode conduzir a ideia de uma “experiência roraimense”, no sentido de situação teste para este tipo de instrumento. Entretanto, os motivos para sua implementação se mostraram inequívocos, razão pela qual não há como negar o contexto árduo e intolerável vivenciado no estado.

2 FATORES DE ORDEM ECONÔMICA

Como já mencionado, a fundamentação jurídica da intervenção federal em Roraima ocorreu por grave comprometimento da ordem pública, como preleciona o art. 34, inc. III, da Constituição Federal de 1988. Entretanto, mesmo sendo um conceito amplo, é imperioso considerar alguns fatores de ordem econômica que também foram determinantes para agravar a situação vivenciada pelo Estado de Roraima antes da decretação da intervenção.

Nessa esteira, vale mencionar que os fatores de ordem econômica estavam bastante presentes na discussão política que cercou a intervenção. Como prova disso, a Governadora Suely Campos, logo após de deixar o cargo de chefe do Poder Executivo Estadual, disse o seguinte: “O que está acontecendo no Estado é uma crise sem precedentes, porque nós vivemos ainda dependendo dos salários dos servidores, que circulam na economia de forma muito forte”. Destaca-se nessa fala, então, a parte da “crise sem precedentes” e o atraso no salário dos servidores. Por outro lado, o Interventor Antonio Denarium, quando assumiu, disse: “[...] o principal compromisso é colocar o salário dos servidores em dia [...]”.

Ainda neste contexto, vale salientar que a única contribuição direta da intervenção federal em Roraima foi o repasse financeiro de R\$ 225,71 milhões de reais. Esta foi a única mudança direta para o Estado de Roraima. Desse repasse, três considerações devem ser realizadas. A primeira que o Interventor, Antonio Denarium, solicitou um valor superior, no importa de R\$ 500 milhões, que segundo ele, seria suficiente para resolver os problemas do Estado; segundo, que na prática, não foi um repasse financeiro da União para o Estado de Roraima, mas sim uma execução do próprio orçamento federal, por meio de crédito extraordinário; e terceiro, o repasse ocorreu apenas no dia 20 de dezembro de 2018, sendo que a intervenção foi decretada no dia 08 de dezembro e finalizou no dia 31 de dezembro, ou seja, é possível concluir que esse dinheiro demorou bastante para ser liberado.

Desta forma, para analisar a intervenção federal no Estado de Roraima, é preciso observar os diversos fatores de ordem econômica que influenciaram nesse grave comprometimento da ordem pública e que, inclusive, foram citados na exposição de motivos do decreto interventivo, do Presidente Michel Temer. Desses fatores, destacam-se o atraso no pagamento dos vencimentos dos servidores públicos, por basicamente três meses; descumprimento estatal de acordos firmados com o setor privado, sobretudo com as empresas terceirizadas e fornecedores de modo geral; e o atraso no repasse do duodécimo para a Assembleia Legislativa do Estado, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas do Estado.

2.1 ATRASOS NO PAGAMENTO DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS E DESCUMPRIMENTO DOS CONTRATOS COM O SETOR PRIVADO

No cenário econômico, antes da intervenção federal, que ocorreu no dia 08 de dezembro de 2018, o Estado de Roraima estava passando por uma séria instabilidade financeira, tendo em vista a ausência de pagamento dos vencimentos dos servidores públicos estaduais, por praticamente três meses, além do descumprimento dos contratos com o setor privado, como empresas terceirizadas e fornecedores.

Os servidores públicos estaduais estavam com os meses de outubro e novembro atrasados, e sem previsão sobre o pagamento do mês de dezembro e da segunda parcela do 13º salário. Desse modo, os servidores, tanto comissionados como efetivos, estavam com basicamente três meses de vencimentos atrasados o que, certamente, é algo grave, ainda mais que não foi planejado. A única exceção desse grupo de servidores, eram os professores, por causa do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB.

Somado a isso, o Estado de Roraima não cumpria com os contratos firmados com o setor privado, haja vista que as empresas terceirizadas e os fornecedores também não recebiam seus valores devidos, pelo mesmo período de tempo. Todos esses atrasos, consequentemente, abalaram a economia estadual, sobretudo da Capital Boa Vista, já que o mercado ainda é muito dependente do funcionalismo público.

Esse cenário, por si só, é muito complexo, e não é difícil entender o fato que durante esse período, de basicamente 100 (cem) dias, ocorreram cerca de 70 (setenta) protestos, como noticiou o Jornal Roraima em Tempo (2018, c). Desses protestos, os que tiveram mais força de impacto foram os promovidos pelos servidores e familiares da área da saúde e da segurança pública. Destacou-se um protesto bem curioso, que foi das mulheres dos policiais civis, que fecharam diversos batalhões da Capital Boa Vista e dos interiores, não permitindo a entrada e a saída de ninguém. A saúde, da mesma forma, sofreu um considerável impacto, além da paralisação de grupos de servidores, não havia quase medicamento no Hospital Geral de Roraima – HGR, uma vez que o fornecedor suspendeu o repasse dos produtos, em razão da falta de pagamento.

Diante de todo esse cenário, é possível concluir que existiam diversos motivos que ocasionavam um grave comprometimento da ordem pública, como foi a motivação constitucional da intervenção da União no Estado de Roraima, no entanto, para tanto, a crise

econômica vivenciada no Estado foi determinante para esta anormalidade substancial

2.2 ATRASO NO REPASSE DO DUODÉCIMO

Como mencionado no tópico anterior, o Poder Executivo do Estado de Roraima não estava pagando os servidores, terceirizados e fornecedores. Insta salientar, ainda, quais os motivos levantados pela Governadora Suely Campos, para a inadimplência de todos esses compromissos, e nesta parte, a primeira justifica foi o bloqueio das contas do Estado, que de fato ocorreram, mas que foram motivados por outra ausência de pagamento, dessa vez, de um tema ainda mais complexo, a saber, repasse de duodécimo.

O Poder Executivo detém toda a arrecadação tributária, e por uma consequência lógica do modelo tripartido e do republicano, deve distribuir esta quantia para os outros Poderes, Legislativo e Judiciário, bem como para as funções essenciais da justiça. Segundo análise constitucional, esse repasse deve ocorrer no máximo até o dia 20 de cada mês, em forma de duodécimo, ou seja, em forma de doze parcelas ao ano, e com base na Lei Orçamentária Anual - LOA.

Este repasse tem previsão no artigo 168 da Constituição da República, com esses termos:

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (BRASIL, 2019).

O repasse do duodécimo também se encontra previsto na Constituição Estadual, da seguinte maneira:

Constituição do Estado de Roraima de 1991:

Art. 114. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais destinados aos Poderes Legislativo, Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Tribunal de Contas do Estado, ser-lhes-ão repassados até o dia 20 (vinte) de cada mês em forma de duodécimos (RORAIMA, 2019, a).

Assim, o repasse do duodécimo deve ocorrer até o dia 20 de cada mês, e deve ser repassada aos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Tribunal de Contas do Estado. Como o Poder Executivo arrecada todos os tributos, tem como obrigação constitucional repassar uma certa quantia para esses órgãos

políticos citados, a fim de garantir a autonomia de cada um, bem como de preservar o modelo republicano.

O repasse do duodécimo ocorre segundo previsão na Lei Orçamentária Anual – LOA, que consta a Receita Corrente Estimada e a consequente divisão nos repasses anuais e mensais. Desse modo, é imperioso analisar a LOA de 2018, a saber, a Lei Estadual nº 1.242/2018.

Analisando a LOA de 2018, a Lei nº 1.242/2018, observa-se inicialmente que a Receita Corrente estava intimada em R\$ 4.310.350.322,00 (quatro bilhões, trezentos e dez milhões, trezentos e cinquenta mil e trezentos e vinte e dois reais). Este dado é importante, porque o repasse do duodécimo é feito com base na estimada de receita e, além disso, existe jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal, no sentido que o Poder Executivo não pode atrasar ou parcelar o repasse do duodécimo.

A partir desta estimada, a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima - ALE/RR, deveria receber a quantia global de R\$ 217.758.274,00 (duzentos e dezessete milhões, setecentos e cinquenta e oito mil e duzentos e setenta e quatro reais), com o valor em cada mês de R\$ 18.146.522,83 (dezoito milhões, cento e quarenta e seis mil e quinhentos e vinte e dois reais e oitenta e três centavos).

Para o Tribunal de Justiça do Estado de Roraima - TJ/RR, o Poder Executivo deveria repassar o valor global de R\$ 229.900.000,00 (duzentos e vinte e nove milhões e novecentos mil). Em cada mês, o valor correspondente à R\$ 19.158.333,33 (dezenove milhões, cento e cinquenta e oito mil e trezentos e trinta e três reais e trinta e três centavos).

Já para o Ministério Público do Estado de Roraima - MP/RR, o repasse total estava equivalente à R\$ 86.292.654,00 (oitenta e seis milhões, duzentos e noventa e dois reais e seiscentos e cinquenta e quatro reais), com o repasse mensal de R\$ 7.191.054,50 (sete milhões, cento e noventa e um mil e cinquenta e quatro reais e cinquenta centavos).

Para a Defensoria Pública do Estado de Roraima - DPE/RR, o repasse global era na quantia de R\$ 51.821.347,00 (cinquenta e um milhões, oitocentos e vinte e um reais e trezentos e quarenta e sete reais). Por mês, seria um repasse de R\$ 4.318.445,58 (quatro milhões, trezentos e dezoito reais e quatrocentos e quarenta e cinco reais e cinquenta e oito reais).

Por fim, ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima - TCE/RR, o repasse global estava equivalente à R\$ 68.582.121,00 (sessenta e oito milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, cento e vinte e um reais), e mensal, o valor de R\$ 5.715.176,75 (cinco milhões, setecentos e quinze reais, cento e setenta e seis e setenta e cinco reais).

Para compreender de fato o problema que ocorreu, vale enfatizar que na prática, o Estado

de Roraima não arrecadou o valor estimado no início do ano, na Lei nº 1.242/2018, que estimou o valor de R\$ 4.310.350.322,00 (quatro bilhões, trezentos e dez milhões, trezentos e cinquenta mil e trezentos e vinte e dois reais). Mas, segundo o Tribunal de Contas do Estado, o Estado arrecadou de fato apenas o valor de R\$ 3.580.961.556,95 (três bilhões, quinhentos e oitenta milhões, novecentos e sessenta e um mil e quinhentos e cinquenta e seis reais e noventa e cinco centavos).

Assim, a diferença da receita estimada para a arrecadada, é na ordem de R\$ 729.388.765,05 (setecentos e vinte e nove milhões, trezentos e oitenta e oito mil e setenta e sessenta e cinco reais e cinco centavos), o que é uma diferença enorme, que deve ser creditada na responsabilidade não apenas do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, uma vez que juntos, fizeram o orçamento.

Com essa diferença, mais cedo ou mais tarde iniciaria algum problema fiscal, que de fato ocorreu, já que o Poder Executivo começou, a partir da metade do ano, a atrasar o repasse do duodécimo. Diante desses atrasos, os órgãos políticos ingressaram com diversos Mandado de Segurança contra a Governadora Suely Campos, e em alguns deles, o Estado de Roraima foi condenado, e como não repassou a quantia, teve suas contas bloqueadas, na quantia equivalente ao valor que não foi repassado.

Nesse cenário, de contas bloqueadas, foi que o Poder Executivo justificou o atraso no pagamento dos vencimentos dos servidores públicos, dos terceirizados e fornecedores. Assim, para analisar a real crise financeira do Estado de Roraima, é imperioso considerar diversos aspectos ao mesmo tempo, que estão estritamente interligados e que, juntos, ocasionaram um grave comprometimento da ordem pública, segundo o decreto interventivo.

3 FATORES DE ORDEM SOCIAL

3.1 A CRISE NO SISTEMA PENITENCIÁRIO E SOCIOEDUCATIVO

Dentre os principais motivos que culminaram com a elaboração do Decreto nº 9.602, de 8 de dezembro de 2018, além dos fatores alhures expostos, impende destacar para outras questões macro envolvidas na intervenção federal, quais sejam, no sistema penitenciário e socioeducativo do estado roraimense, bem como a crescente chegada de venezuelanos que adentraram no Brasil e se concentraram em Roraima.

Inicialmente, cumpre trazer à baila a exposição do panorama apresentado pelo Ministério Público Federal - MPF, que, por meio do Ofício 1054/2018-SGJ/GAB/PGR, de

07/11/2018, apresenta relatos sobre a então situação dos sistemas prisionais e socioeducativos, que resultou na decretação da intervenção federal neste setor.

Conforme o aludido documento, as informações repassadas pelo próprio MP/RR destacam para o elevado registro de mortes em presídios desde o ano de 2008, bem como para os casos de tortura, agressões físicas e violências ocorridas no Sistema Prisional. De maneira que, este cenário se agravou nos anos de 2016 e 2017, tomando proporções mais intensas no ano de 2018, no qual se percebeu a existência de fugas em massa, chacinas, interrupção no pagamento de serviços prisionais e socioeducativos contratados, de pessoal, bem como descontrole administrativo para o controle dos internos nos dois sistemas.

Não somente isto, o quadro de pessoal insuficiente, falha na prestação de serviços indispensáveis, bem como inexecução de obras emergenciais são outros dos fatores que expõe a fragilidade no sistema penitenciário do estado de Roraima, segundo dados apresentados pela Procuradoria-Geral da República.

Igualmente prejudicial é o fator da lotação nos presídios, que pode ser observado no seguinte quadro elabora pelo Sistema de Inspeção do Ministério Público no ano de 2017, no qual percebe-se a ocupação em quantitativo acima do dobro da capacidade total dos estabelecimentos prisionais, possuindo a seguinte estrutura:

Estabelecimento Prisional	Capacidade (vagas)	Ocupação Efetiva
Penitenciária Agrícola do Monte Cristo	750	1230
Cadeia Pública de Boa Vista	120	565
Cadeia Pública de São Luiz do Anauá	24	43
Cadeia Pública Feminina de Boa Vista	86	204
Casa de Albergado de Boa Vista	118	191
Centro de Progressão Penitenciária	161	191
TOTAL	1.259	2.683

Fonte: Sistema de Inspeção do Ministério Público/ março de 2017

Além dos fatores apresentados, destaca-se para os casos de mortes ocorridas no sistema prisional, em especial na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo (PAMC), que registrou no mínimo 10 (dez) execuções ocorridas em 16 de outubro de 2016 e mais 33 (trinta e três) no dia 6 de janeiro de 2017. Em semelhante, além das mortes, percebeu-se um elevado número de fugas dos sistemas, vez que, entre os anos de 2015 e 2018, soma-se o número de 615 detentos foragidos, dos quais somente 81 foram recapturados.

O panorama traçado pela Procuradoria-Geral da República chamou atenção para o fato de que muitas penitenciárias não atendiam as exigências legais relativas não somente à estrutura física e ao espaço carcerário, mas também à prestação de serviços, seja para os

agentes que ali atuavam, seja para os detentos das unidades prisionais.

Com as informações acima citadas, tendo por fundamento os relatórios de Ordens Ministeriais de Diligências 009/18 e 12/18 da Central de Mandados do Ministério Público estadual, constatou-se sucessivas tentativas de fugas semanais, ausência de atendimentos médicos e jurídicos, não apresentação de custodiados às audiências, subordinação da administração às organizações criminosas, atentados e crimes praticados contra agentes públicos, bem como o domínio das facções dentro e fora dos estabelecimentos prisionais, de modo a comprometer a ordem pública e a instituir o terror na população.

Ainda, em dezembro de 2016, o valor de R\$ 57.000.000,00 (cinquenta e sete milhões de reais) foram liberados pelo Fundo Penitenciário em favor do Estado de Roraima após o massacre na PAMC, dentre os quais, cerca de R\$ 44.900.000,00 (quarenta e quatro milhões e nove centos mil reais) foram bloqueados alguns meses depois, de modo que, em junho de 2018, deu-se início à “Operação Gárgulas”, em razão de fortes indícios de desvio dos recursos federais disponibilizados.

Além disso, impende apresentar o modo como o fornecimento de alimentação estava sendo feito aos presos da PAMC, tendo em vista que foi constatado o “acionamento” no fornecimento de comida, de maneira que, a alimentação era prestada em quantidade e qualidade muito inferior à contratada com a Empresa *Qualigourmet*, que justificou sua conduta em razão da falta de pagamento/repasso por parte do Estado de Roraima.

Por meio do Ofício nº 325/2018, o MP/RR comunicou que o governo do Estado de Roraima escolhe como prioridade o pagamento de contrato milionário para uso de helicóptero, adquire obra de arte e incha a folha de pagamento do Estado com servidores comissionados, em detrimento de pagar os valores referentes à alimentação dos detentos, bem como efetuar as tão necessárias obras que visam diminuir a lotação dos presídios.

Em atenção aos motivos retro citados que os governos do Estado e Federal, no dia 13 de novembro de 2018, assinaram um termo de cooperação transferindo a administração do sistema prisional à União. Após o qual, no dia 22 de novembro de 2018, adveio a publicação da Portaria nº 204, de 21 de Novembro de 2018, que autorizou o emprego da Força-tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP) especificamente na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo (PAMC), pelo período de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação, o que faria vigor a intervenção até fevereiro de 2019. Contudo, a mesma foi prorrogada pelo ministro da Justiça de Segurança Pública, Sérgio Moro, que autorizou a permanência da FTIP em Roraima até abril de 2019, conforme a Portaria Nº 105, de 11 de fevereiro de 2019. A qual foi novamente prorrogada, pelo citado ministro, por mais 180 dias, com a Portaria Nº 292, de 28

de março de 2019, de modo a alargar o prazo para outubro de 2019.

O parecer feito pela Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, que subsidiou a decisão do Governo Federal para a intervenção no estado de Roraima com o decreto nº 9.602/18, fazendo alusão à situação acima descrita, destacou para a possibilidade de retaliação advindas das organizações criminosas violentas:

O permanente conflito entre CV e PCC no estado roraimense, nos ambientes intra e extra-carcerário, atingiria maior grau de externalidade diante do quadro de ausência de forças estatais para contenção do ímpeto desses grupos pela eliminação recíproca. Além disso, sabe-se que a Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária no sistema penitenciário local, recém-ativada em apoio do Governo Federal ao estado para estabelecimento de condições básicas de higiene e controle nos presídios locais, é geradora de insatisfação entre lideranças criminosas de ambas as facções (AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, 2018).

O documento retro citado da ABIN, em semelhante, chama atenção para os efetivos federais cedidos ao estado de Roraima, aludindo, em síntese, que a decisão não se mostrou como suficiente para garantir o regular funcionamento e a total segurança do sistema prisional, sob o argumento de que os membros da FTIP foram enviados para o estado no intuito de atuarem somente na PAMC e, ainda, por prazo determinado (o qual, na época da elaboração do parecer, era até 20 de fev. de 2019). Faz-se possível citar, de igual modo, a insatisfação dos agentes penitenciários estaduais em razão de atrasos salariais, vez que a categoria declarou greve em 29 de novembro de 2018, a qual, na época, afirmava-se ser por tempo indeterminado.

Denota-se que, a existência de presídios lotados, alimentação precária, insuficiência de material e pessoal, má gestão administrativa, fugas em massa, chacinas, bem como o desvio de recursos são alguns dos motivos atinentes à chamada crise do sistema penitenciário e socioeducativo que culminou com a tomada de decisão relativa à intervenção federal no estado de Roraima.

3.2 IMPACTOS SOBRE ABASTECIMENTO ENERGÉTICO

Além dos problemas internos atinentes ao sistema penitenciário, impende destacar para o problema energético que o estado de Roraima vem sofrendo, de modo que, a Exposição de Motivos elaborado pelo Ministério da Segurança Pública, alertou para o potencial risco de desabastecimento energético, dada a dependência da utilização de termelétricas pelo estado para a geração de energia, haja vista que o fornecimento pela Venezuela, por meio da

hidrelétrica de Guri, apresenta acionamento limitado ao período noturno, e, portanto, não se mostra como uma alternativa viável para o provimento contínuo de energia.

Neste sentido, a Agência Brasileira de Inteligência apontou para o fato de que o estoque de combustível disponível para atender as termelétricas roraimense são suficientes somente a oito dias consecutivos de utilização, em existindo bloqueios na BR-174 que ultrapassem esse lapso de tempo, haveria pouco tempo hábil para medidas de racionamento, de modo a provocar um verdadeiro colapso em serviços essenciais do estado.

3.3 IMPACTOS SOBRE A MIGRAÇÃO DE VENEZUELANOS

Como agravante dos problemas percebidos pelo governo roraimense, outro fator se mostrou como justificativa para a decretação da intervenção, o qual se manifesta com o incremento do fluxo de migrantes venezuelanos no Norte do país, em especial Roraima, pela cidade de Pacaraima, em virtude da crise político-econômica que afeta o país vizinho.

Segundo dados da Polícia Federal, entre 2017 e novembro de 2018, adentraram o Brasil 199.365 venezuelanos por meio da fronteira da cidade de Pacaraima/RR. De maneira que, dentre estes, 100.928 tiveram registro de saída do Brasil, porém 98.437 ainda ficaram em território brasileiro. Importante, desde logo, ressaltar a dificuldade que é em contabilizar o total de venezuelanos que adentram o país, pois, como revelou a Polícia Federal, outros venezuelanos atravessaram a fronteira sem informar às autoridades brasileiras. Neste sentido, destaca que “o Exército Brasileiro tem ajudado, mas Brasil e Venezuela dividem uma fronteira terrestre de 2.200 quilômetros de extensão, o que dificulta uma fiscalização 100% eficaz” (VALÉRIO, 2017 apud SOUSA, 2018, p. 27).

O próprio relatório da ABIN, elaborado em dezembro de 2018, confirma o saldo migratório de aproximadamente 100 mil venezuelanos residentes no país. De maneira que, destes, segundo levantamentos preliminares do IBGE, até a data retro citada, cerca de 35 mil venezuelanos residiam no estado de Roraima, demonstrando ser esta a unidade da federação mais impactada pelo fluxo de imigração.

Em abril de 2018, a governadora Suely Campos entrou com um pedido no Supremo Tribunal Federal para que a fronteira fosse fechada, pedido este que foi criticado pelo Governo Federal e não atendido pela Suprema Corte, causando um mal-estar no Poder Executivo.

Já em julho de 2018, o juiz federal Helder Girão Barreto, da 1ª Vara Federal de Roraima, por meio de liminar, determinou o fechamento das fronteiras entre o Brasil e a Venezuela, o

que novamente não foi bem visto pelo Governo Federal, que conseguiu, mediante ação junto ao STF, derrubar a limitar sete horas após a decisão do magistrado.

Conforme estimativa do Departamento de Polícia Federal, até 10 de outubro de 2018, portanto dois meses antes da decretação da intervenção federal em Roraima, haviam cerca de 85.000 imigrantes venezuelanos que solicitaram regularização migratória no país, dos quais, a maioria eram referentes a pedidos de refúgio, como se percebe no seguinte quadro⁵:

Regularização Migratória de Imigrantes Venezuelanos no Brasil

DESCRIÇÃO	QTDE
Residentes – Incluídos no sistema	18.900
Solicitantes de Refúgio - Incluídos no sistema	54.100
Agendados para atendimento futuro	5.800
Agendados que não compareceram	6.200
Total Individualizado (estimado)	85.000

Fonte: Departamento de Polícia Federal, outubro de 2018.

Atualmente, o estado roraimense possui 13 (treze) abrigos, cuja capacidade é de aproximadamente 6 (seis) mil vagas, número inferior se comparado ao total de imigrantes que ficam no estado de Roraima, que, como alhures destacado, encontram-se em situação precária de subsistência, resultando em abrigos que ainda operam no seu limite de capacidade.

Ocorre que, em atenção aos números do processo de interiorização dos imigrantes venezuelanos, tendo em consideração os quantitativos demonstrados no segundo relatório trimestral do Comitê Federal de Assistência Emergencial, até o final do mês de outubro de 2018, dos imigrantes que adentraram no Estado de Roraima, cerca de 2.854 pessoas foram interiorizadas em 23 cidades destino em 12 estados e o Distrito Federal.

Vale apontar que, até o dia 31 de maio de 2019, o general Eduardo Pazuello, coordenador da Operação Acolhida, informou que desde 2018, 10.117 estrangeiros foram interiorizados para outros estados, e que atualmente, o cadastro possui outros 16 mil aptos para o procedimento. Ainda segundo o coordenador, tomando por base os últimos meses de maio de 2018 até maio de 2019, em média 323 venezuelanos adentram o estado de Roraima diariamente, muitos deles em situação de vulnerabilidade.

Destaca-se para a intensificação no processo de interiorização a partir do mês de agosto de 2018, em virtude da ordem direta do Presidente da República. Contudo, os números apresentados ainda estão longe de alcançar o total de imigrantes venezuelanos que adentram no estado roraimense, de modo que a maioria deles ainda permanecem na região.

Em atenção aos impactos internos percebidos pelo Estado de Roraima, é preciso ter cautela antes de qualquer afirmação. Como bem elucida Barreto et. al. (2018, p. 370), “os

jornais produzem notícias alarmantes e, muitas vezes, sem bases concretas, criando um estado de terror e medo na população local”.

Os referidos professores da Universidade Federal de Roraima - UFRR, citam como exemplo, o anúncio de que o aumento da procura por serviços de saúde por parte da população migrante teria sido a causa no colapso nos serviços de saúde do estado de Roraima, o que obrigou o governo a decretar situação de emergência por 180 dias. Em verdade, explicam os professores, dados retirados do próprio Tribunal de Contas da União, por meio do relatório nº 021.329/2013-3, demonstram a fragilidade do sistema antes mesmo do ápice referente ao fluxo migratório, haja vista que o referido relatório foi produzido no ano de 2013, já apontando para deficiências no sistema de saúde, em que Roraima foi identificada como o terceiro pior estado em quantidade de leitos hospitalares por habitantes, de modo que, apresentava um percentual de 1,72 leitos para cada 1000 habitantes.

Ainda conforme a retro pesquisa feita pelos docentes da UFRR, publicada em dezembro de 2018, percebeu-se que a utilização do hospital por pelo menos uma vez é 4,2 vezes maior para os residentes legais do estado do que para aqueles em situação irregular, muito em razão da dificuldade que o imigrante ilegal encontra para o acesso aos serviços de saúde, tendo em vista as questões burocráticas exigidas pelo serviço, a citar a apresentação do Cartão do SUS para receber os necessários atendimentos.

Acaba que o imigrante consegue o atendimento somente nas situações mais extremas, quando é dispensado a apresentação do referido Cartão SUS, momento, inclusive, que necessitará de procedimentos ainda mais dispendiosos se comparados aos atendimentos primários que seriam capazes de evitar ou remediar o problema. Algo que implica no questionamento da aplicação desses atendimentos iniciais como forma de reduzir os impactos econômicos e de saúde oriundos da carência na forma de prestação dos serviços (BARRETO et al, 2018, p. 370).

A mídia noticiou que, no mês de abril de 2019, 50% (cinquenta por cento) dos leitos do Hospital Geral de Roraima encontram-se ocupados por Venezuelanos. Em verdade, pelo que acima já fora exposto, o problema percebido no número de leitos hospitalares já era deficitário antes mesmo do fluxo de imigrantes venezuelanos, de maneira que, como dito, em 2013, mil pessoas deveriam concorrer para o percentual que nem mesmo alcançava o número de dois leitos.

Na área de educação, uma comissão do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCAR visitou, no dia 17 de outubro de 2017, o Centro de Referência ao Imigrante, localizado no bairro Pintelândia, zona oeste de Boa Vista, e constatou mais de 80

crianças e adolescentes, entre 4 e 14 anos de idade, que não frequentam uma escola regular, vez que não conseguiram vagas nas escolas municipais.

Conforme informações prestadas pelo secretário adjunto da SEED - Secretaria de Estado da Educação, Alexandre Silva, até maio de 2019, o estado de Roraima possuía 4.516 crianças estrangeiras matriculadas. Porém, igualmente afirmou o secretário, “com a Operação Acolhida, a atuação da Unicef - Fundo das Nações Unidas para a Infância, e outras instituições, mais crianças tiveram acesso à escola, com a situação escolar regularizada”. Neste sentido:

Com relação à Educação, segundo a Secretaria Estadual de Educação e Desportos (SEED), verifica-se na rede estadual de ensino em Roraima, quanto a matrículas de crianças venezuelanas, o registro de um aumento de 400% em relação ao ano de 2015 (248) e 2016 (999). Como consequência, o número de vagas nas escolas da rede pública do Estado diminuiu, passando a existir uma concorrência das crianças estrangeiras com as crianças roraimenses (VALÉRIO, 2017 apud SOUSA, 2018, p. 27).

Faz-se possível mencionar os impactos da imigração venezuelana na segurança pública, dada a existência de práticas delitivas por venezuelanos, que, contudo, não se pode generalizar, de modo que, este, isoladamente, não foi fator decisivo para a decretação da intervenção federal, haja vista que o problema foi muito mais discutido nas outras questões alhures apresentadas neste artigo, como por exemplo, a ineficiência do estado em cumprir com suas obrigações, em especial na ausência de pagamento dos vencimentos dos servidores públicos estaduais, conforme se extrai da análise feita na exposição de motivos elaborada pelo Ministério de Segurança Pública que embasou o Decreto de intervenção federal.

Há, também, notícia que comunidades indígenas estão efetuando o acolhimento de indígenas venezuelanos, mas que, todavia, estão igualmente encontrando dificuldades para que essas pessoas tenham acesso à educação, saúde e segurança.

Em verdade, o que se percebe é que a imigração não é a causa do problema, mas expõe a incipiência dos serviços públicos prestados à população local, que se agravam quando da existência de índices migratórios ainda mais elevados, como os que vem ocorrendo no estado de Roraima.

3.4 A QUESTÃO DA IMIGRAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS E NA UNIÃO EUROPEIA

Imperioso destacar casos semelhantes referentes ao fenômeno de imigração em outras localidades do globo, a iniciar com os Estados Unidos, que, conforme apontavam os dados de

2015, apresenta-se como o principal destino de imigrantes que fazem parte dos países da OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. No entanto, em razão das novas políticas de imigração do presidente Donald Trump, isto pode mudar, haja vista seu caráter restritivo à política migratória do país, que se concretizam com as várias ordens executivas para reforçar a segurança nas fronteiras, a seleção de estrangeiros para os EUA, bem como a própria construção do muro EUA-México (RUEDIGER, 2018).

Quanto a imigração humanitária pelos EUA, em 2016, eles haviam ampliado a sua cota de recepção de refugiados de 70 mil para 80 mil, que porém, foi reduzida com a nova administração do presidente Donald Trump para 45 mil, cuja decisão veio em conjunto com a retirada dos Estados Unidos da elaboração do Pacto Global de Migração, sob o argumento de que as políticas migratórias deveriam ser decididas somente pelos próprios americanos.

Na União Europeia, os Estados-membros, em junho de 2018, chegaram a um acordo para a abertura de centros de acolhida e processamento de pedidos de asilo, a serem instalados de maneira voluntária pelos países europeus. Por conseguinte, o presidente francês, Emmanuel Macron, sugeriu que os países europeus não mais fossem obrigados a aceitar cotas específicas de refugiados, para que, em vez disso, pudessem optar por fornecer contribuições financeiras à agência fronteiriça da EU. Atinente à questão, o Regulamento de Dublin diz que a responsabilidade sobre solicitantes de refúgio deve ser do Estado-membro por meio do qual o imigrante entrou na EU, de modo que, a Itália demonstrou preocupação com este consenso, argumentando ser algo injusto, pois ela é uma das principais portas de entrada dos imigrantes.

Natália Pontes (2015), focando nos fluxos migratórios da União Europeia, chama atenção para o verdadeiro aumento de imigrantes que adentram a região, mas não na proporção que a mídia e os políticos apontam como verdadeiros para a população europeia. Consta-se que as pessoas que fogem das revoltas no mundo árabe tendem a se refugiar em países vizinhos, tais como Líbano, Turquia e Jordânia. Quando comparados, a porcentagem das pessoas que efetivamente migram para a Europa é pequena. Porém, é justamente o medo de um possível êxodo de refugiados que atrapalha “a evolução da política migratória europeia em direção a um melhor acolhimento aos refugiados e sua aplicação prática” (PONTES, 2015, p. 65).

De modo feral, percebe-se que os países tendem a impedir a chegada de imigrantes sob a justificativa de proteger os seus interesses internos, de modo que preferem manter distância dos refugiados, haja vista a dificuldade que se apresenta o processo de integração definitiva dos imigrantes que carecem de assistência desde a sua entrada no país,

Porém, quanto maiores os esforços para prestar assistência de oferta de emprego,

moradia e ensino aos imigrantes, menores serão os impactos percebidos pelo local destino. Em semelhante, Rocha e Ribeiro (2018), concluem que: “É preciso entender que a migração cumpre importantes papéis nas sociedades tanto exportadoras quanto receptoras. Em uma perspectiva global, as benesses da imigração traduzem-se em um desenvolvimento sustentável comum”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção federal ocorrida no Estado de Roraima, de 8 de dezembro de 2018 até 31 de dezembro de 2018, marca um importante momento na história constitucional brasileira, uma vez que foi a primeira experiência, no período da Constituição Federal de 1988, da aplicação do instituto da intervenção. Desse modo, o exemplo roraimense deve ser considerado para estudos posteriores sobre o tema.

Da análise da intervenção, destaca-se o curto período de tempo, de pouco mais de um mês, bem como o repasse financeiro de R\$ 225,71 milhões, que foi usado quase integralmente para o pagamento dos vencimentos dos servidores públicos. Este valor foi inferior ao solicitado pelo interventor; no entanto, foi uma quantia importante para que o Estado de Roraima não terminasse o ano de 2018 com a situação financeira ainda mais complexa.

Dentro de todo esse contexto, a presente pesquisa, que não tem como objetivo esgotar o tema, mas apenas elucidar os principais fatores que ensejaram a intervenção, pode destacar três pontos: a) primeiramente, que, de fato, o Estado de Roraima estava enfrentando uma situação de completa instabilidade, o que se encaixa no pressuposto material de grave comprometimento da ordem pública; b) é preciso analisar também o cenário político, que aparentemente foi favorável para a decretação da intervenção, tais como o final do mandato do Presidente Michel Temer e a já impossibilidade de emendar a Constituição Federal, em razão das intervenções parciais no Rio de Janeiro e no próprio Estado de Roraima, ambas na área da segurança pública; bem como a crise política no Poder Executivo Estadual, que enfrentava problemas de articulação com o Poder Legislativo e o Poder Judiciário; e, por fim, que, embora a ajuda financeira concedida ao Estado de Roraima tenha sido importante para minorar os problemas financeiros, não foi suficiente; desse modo, a intervenção não foi totalmente eficaz, tendo em vista que os mesmos problemas continuam assolando o Estado e que outra crise financeira ainda pode ocorrer.

Portanto, como primeira experiência, a intervenção federal ocorrida no Estado de Roraima pode ser usada como precedente para futuras intervenções e, por isso, os fatores

motivadores devem ser analisados, tais como os fatores de ordem jurídica, política, econômica e social, onde se destaca os fatores econômicos, haja vista que provocaram, de forma mais nítida, um grave comprometimento da ordem pública.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. *Parecer de Inteligência*. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2018/12/PARECER-RORAIMA.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. de 2019.

ALMEIDA MELO, José Tarcísio de. *Direito Constitucional do Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA. *Diário oficial do dia 09 de março de 2018*. Disponível em: <<https://diarios.al.rr.leg.br/diarios-2018/2018-mar/summary/202-marco/3856-ed-2713-09-03>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

_____. *Comissão de Relações Fronteiriças enviará relatório sobre imigração ao Governo Federal*. Disponível em: <<https://al.rr.leg.br/2019/05/31/comissao-de-relacoes-fronteiricas-enviara-relatorio-sobre-imigracao-ao-governo-federal/>>. Acesso em: 20 de jun. de 2019.

BARRETO, Tarcia Millene de Almeida Costa, et. al. *Os Impactos nos serviços de saúde decorrentes da migração venezuelana em Roraima: Ensaio Reflexivo*. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_venezuelanas/migracoes_venezuelanas.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

CAIXETA, Eder Antunes. *Autonomia dos entes federados*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 05 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46887&seo=1>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

CASA CIVIL. *Comitê Federal de Assistência Emergencial - Segundo Relatório Trimestral*. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/20181015_segundo-relatorio-tr-consolidando.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

CESAR, Raquel Coelho Lenz; YOUNG, Paula Moyses. A intervenção federal na Constituição de 1988 e seus limites político-institucionais. *Revista general de derecho constitucional*, n. 12, p. 11, 2011. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3759271>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

CHAVES, Alan; COSTA, Emily. *General assume Secretaria da Fazenda, grevistas reabrem prédio e sindicato suspende paralisação*. G1 Roraima, 10 de dezembro de 2018. Disponível

em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/12/10/general-assume-secretaria-da-fazenda-grevistas-reabrem-predio-e-sindicato-suspende-paralisacao.ghml>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. *'Crise sem precedentes', diz governadora de Roraima afastada por intervenção federal*. G1 Roraima, 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/12/10/crise-sem-precedentes-diz-governadora-de-roraima-afastada-por-intervencao-federal.ghml>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

COELHO, Gabriela. *Toffoli impede bloqueio de valores para repasse de duodécimos ao TCE- RR*. Consultor Jurídico, 01 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-01/stf-impede-bloqueio-valores-repasse-duodecimos-tce-rr>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

CONSULTOR JURÍDICO. *STF determina ao governo de Roraima que repasse duodécimos ao TJ-RR*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-out-10/stf-determina-governo-roraima-repasse-duodecimos-tj>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE RORAIMA. *Prestação de contas - exercício de 2017*. Disponível em: <<http://www.transparencia.rr.gov.br/index.php/orcamento/prestacao-de-contas/category/266-2017>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

COSTA, Emily; OLIVEIRA, Valéria. *Entenda a intervenção federal em Roraima*. G1 Roraima, 08 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/12/08/entenda-a-intervencao-federal-em-roraima.ghml>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

DAMÉ, Luiza. *Governo federal libera R\$ 200 milhões para Roraima*. Agência Brasil, 11 de dezembro de 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/governo-federal-libera-r-200-milhoes-para-roraima>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FOLHA DE BOA VISTA. *Comissão constata que crianças venezuelanas estão sem estudar*. Disponível em: <<https://folhabv.com.br/noticia/Comissao-constata-que-criancas-venezuelanas-estao-sem-estudar/33319>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

GENTIL, Maurício. *Intervenção Federal na Bahia*. Disponível em: <<http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=124225>> Acesso em: 01 jul. 2019.

MARQUES, Marcelo. *Governo de Roraima tem contas bloqueadas pela Receita Federal por atraso no repasse no Pasep*. G1 Roraima, 09 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/governo-de-roraima-tem-contas-bloqueadas-pela-receita-federal-por-atraso-no-repasse-do-pasep.ghml>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Medida Provisória assegura repasse de R\$ 225,71 milhões para intervenção em Roraima*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/medida-provisoria-assegura-repasse-de-r-225-71-milhoes-para-intervencao-em-roraima>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Ofício 1054/2018-SGJ/GAB/PGR*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/OficiointervenoRR.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MUTA, Luís Carlos Hiroki. *Direito constitucional*. Organização dos estados e dos poderes. Tomo II. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 54.

NERY JUNIOR, Nelson. *Direito constitucional brasileiro: curso completo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

OLIVEIRA, Maira Iwato de; JUNIOR, Irineu de Brito; RIBEIRO, Felipe Enne Mendes.

Analisando os impactos logísticos da entrada de venezuelanos em Roraima. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STO_238_376_34845.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2019.

PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. Trad. e apr. Francisco Trindade. São Paulo: Editora Imaginário, 2001.

PONTES, Natália Coutinho. *Mecanismos da política migratória da União Europeia: como o bloco está respondendo ao aumento do número de refugiados*. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/view/68147>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

ROCHA, Gustavo do Vale; RIBEIRO, Natália Vilar Pinto. *Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias*. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/1820/1254>>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.

RORAIMA. *Constituição do Estado de Roraima de 1991*. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/ce_ate_ec_64.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. *Lei nº 1.242, de 22 de janeiro de 2018*. Estabelece a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: <<https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/leisOrdinarias/2018/1242.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

RORAIMA EM TEMPO. *Conta bloqueada do governo do Estado gera endividamento milionário em setores de Roraima*. 26 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://roraimaemtempo.com/noticias-locais/conta-bloqueada-do-governo-do-estado-gera-endividamento-milionario-em-setores-de-roraima-,282409.jhtml>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. *Governo de Roraima diz que não paga servidores porque conta foi bloqueada*. 11 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://roraimaemtempo.com/noticias-locais/governo-de-roraima-diz-que-nao-paga-servidores-porque-counta-foi-bloqueada,283467.jhtml>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. *Roraima registra cerca de 70 protestos de servidores públicos nos últimos 100 dias*. Disponível em: <<https://roraimaemtempo.com/noticias-locais/roraima-registra-cerca-de-70-protestos-de-servidores-publicos-nos-ultimos-100-dias,288414.jhtml>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. *Governo não paga salários de servidores e Roraima caminha para caos financeiro*. 17 out. 2018. Disponível em: <<https://roraimaemtempo.com/noticias-locais/governo-nao-paga-salarios-de-servidores-e-roraima-caminha-para-caos-financeiro,283771.jhtml>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. *Atraso no pagamento dos servidores atrapalha toda a economia do Estado*. 17 out. 2018. Disponível em: <<https://roraimaemtempo.com/economia/atraso-no-pagamento-dos-servidores-atrapalha-toda-a-economia-do-estado,283773.jhtml>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

RUEDIGER, Marco (coord). *Desafio migratório em Roraima: repensando a política e gestão da migração no Brasil*. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2018/03/Desafio-migrato%CC%81rio-Roraima-policy-paper.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA. *Relatório de Gestão Fiscal (janeiro/2018 – dezembro/2018)*. Disponível em: <<https://www.tce.rr.leg.br/transparencia/arquivos/GF/2018034007b31bf5be9249232f02888b7eefcd.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

SINDICATO DOS TRABALHADORES CIVIS EFETIVOS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE RORAIMA - SINTRAIMA. *Crise financeira – Judiciário reitera proibição de uso de recursos do Iper*. Disponível em: <<http://www.sintraimarr.com.br/component/k2/13-noticias/37>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. *Crise financeira – Sem salários, servidores decidem fechar Sefaz*. Disponível em: <<http://www.sintraimarr.com.br/component/k2/13-noticias/38>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUSA, Robert Maciel de. *Impactos da crise venezuelana na geopolítica regional: o papel do Exército Brasileiro*. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Curso em Política, Estratégica e Alta Administração Militar, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, RJ, 2018. Disponível em: <http://ompv.eceme.eb.mil.br/docs/movimentos_populacionais/venezuela/Impactos_da_crise_venezuelana_na_geopol%C3%ADtica_regional.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2019.