

---

# A CRISE MIGRATÓRIA DA VENEZUELA, O PANORAMA LEGISLATIVO E A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

*THE MIGRATORY CRISIS IN VENEZUELA AND THE  
BRAZILIAN LEGISLATION*

---

*Carolina Garcia Pacheco*  
*Procuradora Federal – PRF 1 Região*

SUMARIO: Introdução; 1 Do Panorama Normativo; 2 A judicialização do conflito e a atuação da Advocacia Geral da União; 3 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo pretende traçar um breve panorama da crise vivenciada no estado de Roraima, caracterizada pelo ingresso em massa de venezuelanos que buscam escapar da crise econômica, política e social instalada. Inicialmente, traçaremos um breve panorama dos documentos normativos mundiais acerca do tema - o contexto histórico do surgimento da proteção ao migrante e a evolução das normas acerca das migrações. Após, buscaremos apresentar a legislação pertinente as migrações no Brasil e a incorporação no patrimônio jurídico nacional das normas internacionais das quais o Brasil é signatário. Apresentado o arcabouço normativo, analisaremos a atuação da Advocacia Geral da União em relação a Ação Cível Originaria 3121 proposta pelo Estado de Roraima.

**PALAVRAS-CHAVE:** Migrações. Venezuela. AGU. ACO 3121.

**ABSTRACT:** The present article intends to give a brief overview of the crisis experienced in the state of Roraima, characterized by the mass entry of Venezuelans who seek to escape the economic, political and social crisis. Initially, we will briefly outline the world's normative documents on the subject - the historical context of its emergence and the evolution of norms on migration. After that, we will try to present the pertinent legislation to the migrations in Brazil and the incorporation in the national legal patrimony of the international norms of which Brazil is signatory. Having presented the normative framework, we will analyze the action of the Federal Attorney General's Office in relation to the Civil Action 3121 proposed by the State of Roraima.

**KEYWORDS:** migrations. Venezuela. AGU. ACO 3121.

## INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da humanidade os seres humanos realizam movimentos migratórios. Com a evolução da sociedade, a organização política em estados nacionais teve como um dos escopos atender as necessidades de seus cidadãos no espaço geográfico delimitado. Todavia, com os crescentes conflitos étnicos, religiosos, políticos e com crises econômicas cíclicas, as migrações internacionais não cessaram, ao revés, se intensificaram.

O Alto Comissariado da Nações Unidas para Refugiados – ACNUR – observou uma mudança no perfil das migrações em massa desde o momento da sua formação, em 1950: “Sempre foi um fenômeno mundial, mas agora, atinge de maneira mais significativa, por exemplo, países nunca antes tão afetados com o seu fluxo, como o Brasil”<sup>1</sup>

Na atualidade, observamos que a América do Sul tem sido palco de um crescente fluxo migratório, tendo o Brasil um dos países destino dos migrantes . Atualmente, o Brasil é o segundo país que mais recebe refugiados venezuelanos<sup>11</sup>.

No ano de 2010, o Brasil foi destino de imigrantes advindos do Haiti, sobretudo em virtude dos desastres naturais que assolaram a região. Recentemente, a Venezuela é o país responsável pelo maior contingente de imigrantes recebidos pelo Brasil.

A grave crise econômica e política vivenciada pelo país vizinho, aliada a reconhecida violação aos direitos humanosiii, fez com seus nacionais buscassem refúgio no Brasil, sendo o estado de Roraima a porta de entrada destes estrangeiros no país. A violação generalizada aos direitos humanos, segundo a Human Right Watch, está representada pela falta de itens básicos de sobrevivência, com serviços básicos de saúde, medicamentos e falta de alimentos - que gerou um grave incremento no índice de desnutrição severa na população. Esta situação configura violação aos direitos humanos.

Segundo a Organização Internacional de Migração, 2,3 milhões de venezuelanos já deixaram o país em meio à essa situação, que piorou significativamente a partir de 2015. Estima-se que pelo menos 50 mil venezuelanos, ou 2%, tenham se fixado apenas no Brasil, até abril de 2018, um aumento de mais de 1000% em relação a 2015.O número leva em conta pedidos de asilo e residências.

O fluxo migratório apresenta números crescentes desde 2015, tendo atingido o ápice em 2018. A maior parte deste contingente ingressou no país pela fronteira terrestre, através da cidade de Pacaraima - cidade de aproximadamente 8.000 habitantes localizada na fronteira com a Venezuela - no estado de Roraima.

O incremento do fluxo migratório neste curto espaço de tempo causou inúmeros conflitos na região, ocasionando agravamento da crise já instalada.

Este é o contexto que será analisado neste artigo. Sem a pretensão de esgotar assunto tão complexo, passaremos a discorrer sobre o panorama normativo que regulamenta as migrações e refúgio, bem como o papel jurídico da Advocacia Geral da União ante as atitudes tomadas pelo estado de Roraima, em sua desesperada tentativa de dar uma resposta a crise social instalada.

## 1 – DO PANORAMA NORMATIVO

O fenômeno das migrações - sejam elas forçadas ou voluntárias - sempre foi presente na sociedade. Em períodos de guerras crises econômicas acentuadas ou catástrofes ambientais, ocorre um incremento nas movimentações humanas.

A Declaração Internacional dos Direitos Humanos - aprovada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas - pode ser indicada como um vetor das demais normas que versam sobre migrações. O pano de fundo para a concepção deste documento foi o fim da Segunda Guerra Mundial, onde a humanidade se deparou com os horrores do holocausto, das armas de destruição em massa e do desrespeito a condição humana do outro.

Na esteira da proteção ao ser humano e no contexto das trágicas consequências da Segunda Guerra Mundial, foram editados outros documentos internacionais que balizaram os direitos e a forma de proceder dos Estados em relação às migrações:

Ainda sob forte influência das consequências nefastas do pós-guerra, a ONU aprovou a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, seguida da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, em 1961. Outro documento relevante foi o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1966. Todos esses documentos salientam que é a noção de pertencimento a um Estado que permite que um ser humano se desenvolva e tenha acesso aos direitos. (OSLEN: 2015 p. 118)<sup>V</sup>

Ainda sob o contexto do pós-guerra, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas também criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur). Todavia, *à época* de sua criação, a Convenção de Genebra de 1951 *“abrangia somente refugiados que se encontravam nessa situação antes de 1º de janeiro do mesmo ano.*

*Ela não incluía os milhares que, depois da criação do tratado e das duas guerras mundiais, tornaram-se seres humanos em situação de refúgio devido a novos conflitos geradores de perseguições<sup>vi</sup>”.*

Para novas situações de refúgio foi instituído o Protocolo de 1967, englobando situações ocorridas após o marco designado na Convenção de 1951.

No âmbito regional, a América Latina editou a Declaração de Cartagena de 1984, considerada uma das mais avançadas do mundo, posto que amplia o conceito da condição de refugiado consagrado na Convenção de Genebra de 1951. Veja-se:

Considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (Declaração de Cartagena, 1984, Terceira Conclusão, p. 3).<sup>vii</sup>

Esta Declaração, como outros documentos internacionais, não vincula imediatamente os Estados participantes, necessitando de incorporação ao ordenamento interno. O Brasil aderiu à Declaração de Cartagena e outros documentos internacionais sobre o tema, editando normas a respeito do assunto em questão.

De qualquer forma, o Brasil, em 1997, criou a Lei nº 9.474, que regulamentou não só o que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 orientavam, como também o que a Declaração de Cartagena determina como refugiado, exemplificando certo cuidado do Estado brasileiro em lidar com o refúgio, tema ainda delicado no sistema internacional. Ademais, o Brasil também participa ativamente dos diálogos multilaterais sobre direitos humanos de pessoas refugiadas, como a Declaração de São José de 1994, a Declaração e Plano de Ação do México de 2004 e a Declaração e Plano de Ação do Brasil de 2014, todos processos de construção de proteção de refugiados baseados no marco de Cartagena (DE ALMEIDA e MINCHOLA: 2015 p. 126)<sup>viii</sup>.

A despeito dos reconhecimentos de direitos nestas normas acima indicadas, o ordenamento jurídico brasileiro ainda convivía com leis emanadas do regime militar, onde o “espírito” não se coadunava com normas posteriores à ditadura, bem como a realidade social que se apresentava.

A Lei 6815/1980 – estatuto do Estrangeiro – foi produzido durante a vigência da Constituição de 1967/1969, sendo fruto, portanto, de um período político impregnado pelo ideal de “segurança nacional” exacerbado.

Em 2017 passou a vigorar a Lei nº 13.445/2017, ab-rogando a Lei 6.815/80, “*um dos últimos diplomas legais promulgados durante a ditadura militar, que tinha por fonte de inspiração a doutrina de segurança nacional.*”<sup>IX</sup>

A novel legislação “*abandona a perspectiva da segurança do Estado, preconizada na Lei nº 6.815, de 1980, e adota, como pilares fundamentais da relação entre o Estado brasileiro e os estrangeiros, os aspectos humanitários e de proteção relacionados ao fenômeno migratório.*”<sup>X</sup>

A nova legislação traz conquistas em termos de marco legal para garantia de direitos à população migrante. A lei estabelece princípios e diretrizes que guiarão uma futura política migratória brasileira e também prevê proteção para apátridas, asilados e brasileiros emigrados<sup>XI</sup>.

Na esteira deste novo vetor normativo deverá ser analisada a atuação da Advocacia Geral da União em face do conflito instalado na fronteira com a Venezuela.

Conforme já salientado, a porta de entrada dos imigrantes venezuelanos no Brasil é o Estado de Roraima e o número de pessoas que chegam ao país advindos da Venezuela sofreu um grave incremento nos últimos anos.

O Estado de Roraima possui população muito pequena e tem a menor participação no PIB Nacional<sup>XII</sup>, o que torna mais grave a situação de conflito na região.

Neste cenário, o conflito tomou proporções jurídicas com o ajuizamento pelo Estado de Roraima da ACO 3121, cujos desdobramentos envolvem a atuação da Advocacia Geral da União.

## **2 – A JUDICIALIZAÇÃO DO CONFLITO E A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**

A Ação Cível Originária – ACO 3121<sup>XIII</sup> foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal pelo Estado de Roraima e tem como um dos pedidos o seguinte:

A União seja compelida a *limitar o ingresso de refugiados venezuelanos a uma quantidade compatível com a capacidade do Estado Brasileiro de acolher e prover as necessidades básicas dos estrangeiros*, até que sejam minimizados e corrigidos os impactos sociais e econômicos decorrentes dos milhares de estrangeiros que estão no Estado de Roraima.

No curso da referida ACO 3121, O Estado de Roraima editou o Decreto nº 25.681/2018, que estabelece uma série de restrições ao ingresso de venezuelanos no Brasil, bem como acesso destes aos mais serviços públicos mais básicos.

Tanto o pedido inicial formulado na ACO 3121, bem como o teor do Decreto nº 25.681/2018, infringem a legislação interna acerca do tema e as normas internacionais das quais o Brasil é signatário.

Conforme já mencionado, o Brasil é signatário de vários documentos internacionais sobre o tema, dentre eles a convenção de Genebra de 185, que estabelece o princípio de Non-refoulement (não devolução) do refugiado. Ademais, ressalta-se o teor da Carta de Cartagena e da nova lei de Migração (lei 13445/2017), que traz a determinação de acolhida humanitária ao migrante, independente de demonstrada a condição de refúgio clássico. Neste sentido, inclusive, vide art. 3º da referida Lei:

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

- universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- não criminalização da migração; [...]
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI - acolhida humanitária.

Constata-se portanto, a pronta ilegalidade da “limitação de ingresso” formulado pelo estado de Roraima, tanto no bojo da ACO 3121 como no Decreto nº 25.681/2018.

Em decisão monocrática, após apreciação da contestação apresentada pela União, a Ministra relatora entendeu que o teor do Decreto em questão inviabiliza o direito dos migrantes consubstanciados nos documentos internacionais ratificados pelo Brasil.

Com efeito, a pretensão de impor inúmeras dificuldades de ingresso aos Venezuelanos contradiz-se com as normas de direito internacional das quais o Brasil é signatário.

Para além destas flagrantes ilegalidades, verificou-se ainda óbices processuais a desprover a pretensão do estado de Roraima.

A Advocacia Geral da União, em sua manifestação, além de indicar as patentes ilegalidades do Decreto no tocante as normas internacionais sobre o tema, manifestou-se no sentido de que a União estava tomando providencias a minimizar os reflexos da migração em massa em questão.

Neste sentido, a atuação da Advocacia Geral da União se consubstanciou em uma articulação das diversas frente de atuação que estavam sendo viabilizadas pelas mais variadas instâncias federais. A Advocacia Geral da União, na resposta ao juízo originário da ACO, demonstrou a edição de normas que permitiam atender as necessidades tanto financeiras quanto logísticas do estado de Roraima.

No tocante a questão da competência, consignou-se que os entes federados tem obrigações decorrentes da própria Constituição Federal, não sendo obrigação legal exclusiva e privativa da União promover o tratamento humanitário digno aos migrantes.

O processo continua em tramite, tendo a litigiosidade, ao que parece, sido amenizada pelas medidas adotadas pela União, representada pela Advocacia Geral da União. Registre-se, inclusive, que não apenas na atuação judicial se faz presente a AGU, mas também na assessoria jurídica das pastas ministeriais envolvidas no acolhimento e prestação de serviços aos imigrantes venezuelanos.

### 3 CONCLUSÃO

A questão migratória sempre esteve presente nos debates das nações, posto que e um fenômeno que se repete na historia da humanidade. É sabido que tais movimentos se intensificam por razoes políticas ou desastres ambientais.

O Brasil experimentou, na sua história recente, dois movimentos migratórios acentuados que geraram conflitos na região norte do país: a migração de pessoas advindas do Haiti, que buscaram outro país primordialmente em função da crise decorrente de desastres naturais e a migração de venezuelanos.

Atualmente o Brasil enfrenta os reflexos da crise politica, econômica e social da Venezuela, com uma onda migratória crescente e concentrada no estado de Roraima.

A par de varias reações sobre a questão, a análise jurídica necessita de confrontar a realidade dos fatos com o panorama normativo internacional e local.

A nova lei de migrações condensou os princípios das normas internacionais das quais o Brasil e signatário e, a despeito de vários

vetos e da necessidade de algumas regulamentações, pode-se observar que o vetor da norma local coaduna-se com o espírito da Declaração de Cartagena e da Convenção de Genebra.

Neste sentido, observa-se que a pretensão do estado de Roraima deduzido na ACO 3121 não se coaduna com os principais normativos acerca do tema.

A Advocacia Geral da União, em sua manifestação, apresentou-se como um ente que centralizou as informações das ações encampadas pelo Governo Federal no sentido de acolher os imigrantes, auxiliar o estado receptor das pessoas e gerir a crise. Foram apresentadas todas as ações e normas que viabilizam a gestão do conflito existente, bem como a ilegalidade e inconstitucionalidade da pretensão do estado de Roraima.

Observa-se, portanto, afirma posição do Estado brasileiro de dar cumprimento aos atos normativos internacionais e manter-se, ainda que no plano normativo, como uma referência de acolhimento ao e respeito ao direito do imigrante.

Certamente os conflitos não irão cessar, mas a atuação conjunta de diversos entes, no escopo de dar cumprimento aos arcabouço legislativo acerca do tema, tendem, com efeito, a amenizar a crise.

## REFERENCIAS

AGÊNCIA BRASIL. *Brasil é o segundo país que mais recebe refugiados venezuelanos, diz Acnur*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-07/brasil-e-o-segundo-pais-que-mais-recebe-refugiados-venezuelanos-diz>>. Acesso em: 03 out. 2018.

BBC BRASIL. *ONU diz que crise migratória na Venezuela já está quase no nível de fluxo de refugiados no Mediterrâneo*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45307311>>. Acesso em: 2 out. 2018.

DA SILVA, Daniela Florêncio. O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas, *Revista brasileira de estudo das populações*, v.34, n.1 São Paulo jan./apr. 2017 e pub. June 26, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.20947/s0102-3098a0001>>. Acesso em: 03 out. 2018.

SIMOES, Gustavo da Frota. *Venezuelanos em Roraima: características e perfis da migração venezuelana para o Brasil*. Disponível em: <[www.kas.de/wf/doc/24729-1442-5-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/24729-1442-5-30.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2108.

OSLEN, Ana Carolina Lopes: Imigração e reconhecimento de direitos: o desafio do Brasil na era da (in)tolerância. *Rev. Direito Econ. Socioambiental*, Curitiba, v. 6, n. 2 p. 122-155, jul./dez. 2015p. 138.

DE ALMEIDA, Alessandra Jungs; MINCHOLA, Luis Augusto Bittencourt. *O “espírito de Cartagena” e a política brasileira de refugiados*. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/article/view/71249>>. Acesso em: 02 out. 2018.

[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). *Declaração de Cartagena, 1984*.

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/nova-lei-de-migracao-jun-2017>. Acesso em: 03 out. 2018.

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/nova-lei-de-migracao-jun-2017> acessado em 03/10/2018

<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/migracao-nova-lei-assegura-direitos-e-combate-a-discriminacao>. Acesso em: 19 out. 2018.

<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/migracao-nova-lei-assegura-direitos-e-combate-a-discriminacao>. Acesso em: 03 out. 2018.

MILESI, Rosita; COURY, Paula; ROVERY, Julia. Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. *Revista do corpo discente do PPG – História da UFRGS*, Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/aedos/article/viewFile/83376/49791>. Acesso em: 19 out. 2018.

[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 19 out. 2018.