



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

NOTA TÉCNICA PFDC Nº 6/2021

Assunto: Lei Municipal nº 18.798/2021, que institui as bases para a elaboração da “Política Municipal de Promoção dos Direitos dos Migrantes e Refugiados” no Município do Recife-PE, sancionada pelo Prefeito, mas com veto ao art. 6º. Sugestão de derrubada do veto.

Referência: Procedimento de Acompanhamento PA-PPB 1.00.000.014545/2020-08.

INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica (NT) foi elaborada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) do Ministério Público Federal (MPF), com a colaboração do seu Grupo de Trabalho (GT) “Migração e Refúgio”.

Seu objeto é analisar o veto imposto pelo Poder Executivo do Município de Recife, Estado de Pernambuco, ao artigo 6º da Lei nº 18.798/2021, sancionada parcialmente em 20 de maio de 2021, a qual “institui as bases para a elaboração da 'Política Municipal de Promoção dos Direitos dos Migrantes e Refugiados' no município do Recife”.

A mencionada lei municipal teve origem no [Projeto de Lei Ordinária \(PLO\) nº 198/2020](#), de autoria do Vereador Ivan Moraes.

As razões apresentadas pelo Prefeito do Recife-PE foram declinadas no Ofício nº 023/2021-GP/SEGOV, publicado no [Diário Oficial do Recife](#) (Edição nº 072, p. 3, de 22 de maio de 2021), acompanhado do texto sancionado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

1. Bases da Política Municipal de Promoção dos Direitos dos Migrantes e Refugiados

A leitura do texto legal permite observar a preocupação da Câmara Municipal e da Prefeitura do Recife com a integração da população migrante e refugiada e a promoção de ações que resguardem sua dignidade humana e favoreçam sua acolhida e inserção laboral. Há menção à transversalidade desta política, que deve levar em conta o “respeito às especificidades de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade, religião e deficiência” (art. 4º, III) e, ainda, às necessidades de crianças e adolescentes não nacionais (art. 4º, II). Cuida-se, portanto, de inovação legislativa louvável, que, ao estabelecer a política migratória municipal, não se olvidou da democrática necessidade de “diálogo permanente entre o Poder Público e a sociedade civil” para sua implementação (art. 7º).

O Chefe do Poder Executivo Municipal, todavia, ao sancionar o Projeto de Lei nº 198/2020, vetou o art. 6º, que apresentava a seguinte redação:

Art. 6º O Poder Público Municipal, visando assegurar o atendimento qualificado aos migrantes e refugiados no âmbito dos serviços públicos municipais, poderá realizar as seguintes ações administrativas, além de outras que julgar adequadas:

I – formação de Agentes Públicos voltada à:

- a) sensibilização para a realidade da migração em Recife, com orientação sobre direitos humanos e direitos dos migrantes e refugiados conforme a legislação pertinente; e
- b) interculturalidade de línguas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos aos migrantes e refugiados.

II – capacitação dos Conselheiros Tutelares para proteção das crianças e dos adolescentes migrantes e refugiados e seus descendentes nascidos no Brasil;

III – capacitação da Rede Municipal de Ensino para atender as crianças, os adolescentes, os jovens e os adultos migrantes e refugiados de acordo com suas identidades étnico-culturais;

IV – designação de mediadores culturais nos equipamentos públicos com maior afluxo de migrantes e refugiados para auxílio na comunicação entre profissionais e usuários;

V – capacitação dos profissionais dos Centros de Referência de Assistência Social sobre a legislação concernente aos direitos dos migrantes e refugiados;

VI – instalação de Centros de Referência específicos para o atendimento de migrantes e refugiados, ou adaptação dos Centros de Referência já existentes, para que desenvolvam, em alas especiais, os atendimentos referidos no *caput*, destinados à prestação de serviços de acolhimento social e à articulação do acesso aos demais serviços públicos; e

VII – estabelecimento de parcerias com Órgãos e/ou Entidades de outras esferas federativas para promover a inclusão dos migrantes e dos refugiados, bem como para dar celeridade à emissão de documentos”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

2. Das razões jurídicas do veto

De acordo com o Ofício nº 023 GP/SEGOV Recife, de 20 de maio de 2021, o Projeto de Lei nº 198/2020, de autoria do vereador Ivan Moraes, foi vetado parcialmente por suposta **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa** da proposição, indicando a ofensa ao art. 84, II e VI, e ao art. 61, § 1º, II, "e", ambos da Constituição Federal. Confira-se:

É de se elogiar a preocupação e cuidados do parlamentar ao propor projeto de lei que estabeleça princípios, diretrizes e objetos para a elaboração da Política Municipal de Promoção dos Direitos dos Migrantes e Refugiados" no Município do Recife.

A forma genérica e abstrata como está redigido a iniciativa não invade a competência privativa da União de legislar sobre emigração, imigração e entrada de estrangeiro no país (*sic*), tampouco contraria aquilo que a legislação federal determinou quando da aprovação da Lei nº 13.445/2017 (Lei da Migração).

Contudo, em que pese a importância e relevância do tema para o Recife, o art. 6º do projeto de lei em análise invade no campo de regulamentação reservado exclusivamente ao Poder Executivo.

De fato, inobstante a redação prever que o Poder Público Municipal, "poderá realizar" algumas ação (*sic*) administrativas, visando assegurar o atendimento qualificado aos migrantes e refugiados no âmbito dos serviços públicos municipais, fica evidente que tais medidas adentram numa área reservada a iniciativas de lei cuja origem, por determinação constitucional, são exclusivas do Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, iniciativas de lei que visem não só fixar atribuições a órgãos da administração pública, como também dispor sobre sua organização e funcionamento, são de competência exclusiva do Poder Executivo, nos termos do art. 84, II e VI e art. 61, §1º, II, "e", todos da Constituição Federal, aplicáveis aos municípios, por simetria.

Como bem analisou a Procuradoria-Geral do Município no Encaminhamento nº 0277/2021, "(...) em se tratando de matéria (atribuições de órgãos públicos) (*sic*) sob iniciativa do Chefe do Poder Executivo, o elenco meramente "autorizativo" de determinadas ações não se presta a tornar válidas as normas de iniciativa do Poder legislativo (...)".

Diante disso, pelas razões expostas, não há outra alternativa (*sic*), senão a prerrogativa ao Veto Parcial ao art. 6º do projeto de lei em tela.

Na certeza da compreensão do acima exposto, renovo a Vossa Excelência, votos de elevada estima e consideração a essa Casa Legislativa.

Atenciosamente, JOÃO HENRIQUE DE ANDRADE LIMA CAMPOS
Prefeito do Recife

Conforme lembra o professor João Trindade Cavalcante Filho, “a formulação de uma política pública consiste mais em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito social”, sendo que, segundo a interpretação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

mais adequada ao sistema constitucional brasileiro, “a alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da CF **não veda** ao Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas”¹ (destacou-se).

Sob tal perspectiva, infere-se que o simples fato de um projeto de lei propor a formulação de políticas públicas, solicitando uma especial atenção dos serviços públicos e, de consequência, de seus agentes na abordagem da temática de acolhimento e orientação de migrantes e refugiados, como no caso do citado art. 6º, **não invade a competência** privativa do chefe do Poder Executivo.

O dispositivo vetado cuida de algumas das medidas de efetivação do quanto estabelecido nos demais artigos, a fim de se concretizarem os princípios (art. 3º), as diretrizes (art. 4º) e os objetivos (art. 5º) da lei aprovada. Muito embora as políticas públicas possam ser planejadas sem menção expressa ao seu conteúdo em lei, sabe-se que a implementação daquelas se torna mais fácil se alguns dos parâmetros e ações estão presentes na legislação – a exemplo do que consta do citado dispositivo.

Note-se que não foram impostas sanções ou condições para a adoção de tais parâmetros pela Administração Pública local. Ao contrário, há expressa indicação de que o Poder Público “poderá”, sinalizando algumas das medidas a serem implementadas, sem prejuízo de diversas outras a serem realizadas. Logo, não se trata de rol taxativo de políticas a serem desenvolvidas, mas de exemplos de ações básicas.

Claro está que não se pretende a criação de novas e inéditas atribuições para órgãos, fora do espectro de atuação de cada um deles, muito menos se busca redesenhá-lo, o que **afasta** a alegada violação à separação de poderes.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), guardião da Constituição Federal, já decidiu que, “[...] a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo”. (ADI 3394, Relator(a): EROS

1 Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243237>>. Acesso em 27.jul.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 REPUBLICAÇÃO: DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-01 PP-00099 DJ 24-08-2007 PP-00023 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117).

Conforme se infere do mesmo julgamento, “As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes” (*idem* ADI 3394).

Os casos previstos constitucionalmente de iniciativa reservada a uma autoridade são exceções, que devem ser interpretadas restritivamente, não comportando, pois, interpretação ampliativa, a fim de abarcar outras situações não previstas nos arts. 84 e 61 da Constituição Federal.

Importante destacar que a menção legal a medidas concretas que integram as políticas públicas traz mais segurança jurídica na sua implementação. Torna-se, assim, bem mais fácil que a sociedade civil participe da sua elaboração e execução, inclusive por meio da cobrança de efetivação das próprias políticas públicas.

3. Das peculiaridades sociais, culturais, linguísticas e econômicas das pessoas migrantes e refugiadas

A respeito das características socioculturais do público migrante e refugiado, estas não se resumem às diferentes línguas faladas por quem chega ao Brasil, ainda que a capacitação em idiomas das pessoas que acolhem essa população seja muito importante. É necessário que aqueles e aquelas que lidem com a população migrante e refugiada tenham um olhar diferenciado e empático, a fim de compreender as suas necessidades particulares. É imprescindível entender que, em muitos casos, são pessoas que, em seus países natais e no trajeto até o território brasileiro, sofreram graves violações de direitos humanos e, uma vez no país, acabam ficando expostas a novas lesões.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Se, de um lado, é essencial que as equipes que trabalham na acolhida de migrantes compreendam, de antemão, as características sociais, econômicas e culturais dos principais fluxos migratórios que chegam à localidade, de outro, a política de acolhimento deve ser interseccional, levando em conta as especificidades de raça, gênero, etnia, orientação sexual, deficiência e outros fatores que tornam alguns grupos ainda mais vulneráveis.

Daí serem cruciais as capacitações para os e as agentes responsáveis por atender as pessoas migrantes e refugiadas, previstas em alguns dos incisos do art. 6º. A adaptação dos serviços públicos às peculiaridades socioculturais se torna muito mais evidente, por exemplo, no caso dos grupos migratórios compostos por indígenas, como os *warao*, provenientes da Venezuela. A partir do disposto no art. 2º, 2, 'b', da [Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho](#) (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, cabe ao governo promover “a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições”.

4. Das crianças e adolescentes migrantes, refugiados e refugiadas

Neste passo, a necessária capacitação dos profissionais que atuam com crianças e adolescentes migrantes e refugiados reflete a prioridade absoluta que a Constituição Federal deu a este grupo, em seu art. 227, *caput*. Relembre-se que, segundo estatísticas produzidas pelo Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), as crianças e adolescentes representam, no mundo, 46% dos refugiados, 54% das pessoas apátridas, 47% dos deslocados internos e 56% dos que vivem em campos para refugiados². Além disso, conforme a Organização Internacional para as Migrações (OIM), crianças e adolescentes somam 31 milhões de pessoas, ou, dito de outro modo, 1 a cada 8 migrantes³.

Merece registro a importância que têm os Conselhos Tutelares na proteção de

2 Disponível em: <<https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9456.pdf>>. Acesso em 27.jul. 2021.

3 Disponível em: <<https://brazil.iom.int/news/olhar-integrado-sobre-os-direitos-de-crianc%C3%A7as-e-adolescentes-refugiados-e-migrantes-%C3%A9-tema-do#:~:text=Segundo%20o%20Relat%C3%B3rio%20de%20Mundial,migrantes%20s%C3%A3o%20crianc%C3%A7as%20e%20adolescentes>>. Acesso em 27.jul.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

crianças e adolescentes, que ganharam título próprio no Estatuto da Criança e do Adolescente (arts. 131 e seguintes). A capacitação destinada aos(às) conselheiros(as) tutelares prevista no inciso II do art. 6º vem em boa hora e deve constar expressamente da Lei Municipal nº 18.798/2021.

Fundamental ressaltar a grande quantidade de crianças e adolescentes que chegam ao Brasil sem a presença de seus responsáveis legais (as chamadas “crianças desacompanhadas”). Esse fenômeno, especialmente comum em regiões de fronteira, levou à edição da Resolução Conjunta nº 1/2017, assinada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e pela Defensoria Pública da União (DPU), buscando trazer soluções a este público vulnerável⁴.

5. Do acesso à documentação

É reconhecido que o acesso à documentação e à regularização migratória é impreterível à integração da população migrante e refugiada. Esse direito está reconhecido, dentre outros diplomas, no art. 3º, V, da [Lei de Migrações](#) (Lei nº 13.445/2017).

O acesso a documentos de identificação faz com que a pessoa seja reconhecida pelo Estado, contabilizada em suas estatísticas e levada em consideração na elaboração de políticas públicas. Significa, em síntese, existir formalmente perante o poder público e ser inserida nas redes de proteção e de assistência social.

Mas não é só isso. A falta de documentos não pode impedir alguém de ter acesso a serviços essenciais, como saúde e educação básica. Nada obstante, é notório que a falta de documentos de identificação dificulta sobremaneira o atendimento em unidades de saúde e a matrícula em escolas, além de prejudicar a inserção no mercado de trabalho e favorecer a exploração laboral e sexual.

⁴ Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19245715/do1-2017-08-18-resolucao-conjunta-n-1-de-9-de-agosto-de-2017-19245542#:~:text=15%20CONARE%2C%20CNIg%20e%20CONANDA,de%20suas%20respectivas%C3%A1reas%20de%20atua%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 27.jul.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O inciso VII do vetado art. 6º, portanto, ao prever mecanismos para facilitar a emissão de documentos à população migrante e refugiada, cumpre a tarefa de diminuir a quantidade de pessoas indocumentadas e, por consequência, mais fragilizadas. A documentação é passo fundamental para o pleno acesso à saúde, à educação, à inserção laboral, ao sistema de seguridade social e, de maneira geral, aos direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

A pandemia de COVID-19, para além dos reflexos no sistema de saúde, trouxe consequências deletérias, entre elas o aumento da pobreza, da fome e da marginalização. Grupos historicamente vulneráveis, como a população migrante e refugiada, viram aumentar o fosso social e econômico, o que, em tempos de dificuldades econômicas generalizadas, pode potencializar atos de xenofobia e de discriminação. É crucial, portanto, que os poderes Executivo e Legislativo concretizem políticas públicas de mitigação desses danos.

Nesse contexto é que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, por meio de seu Grupo de Trabalho “Migração e Refúgio”, exorta fortemente que a Câmara Municipal do Recife-PE derrube o veto ao art. 6º da Lei nº 18.798/2021. Trata-se de importante decisão na efetivação das políticas públicas para a população migrante e refugiada na capital pernambucana, que muito contribuirá para que o Município do Recife seja cada vez mais acolhedor a todos e todas que, em seu território, buscam reconstruir suas vidas.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

Carlos Alberto Vilhena

Subprocurador-Geral da República

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

Michele Diz Y Gil Corbi

Procuradora da República

Grupo de Trabalho Migração e Refúgio

Coordenadora *ad hoc*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00268523/2021 NOTA TÉCNICA nº 6-2021**

.....
Signatário(a): **CARLOS ALBERTO CARVALHO DE VILHENA COELHO**

Data e Hora: **30/07/2021 18:47:47**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MICHELE DIZ Y GIL CORBI**

Data e Hora: **30/07/2021 18:56:23**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 128c44d4.6c9b804f.7a2e0377.c305ea36