



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAZONAS
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

RECOMENDAÇÃO Nº 07/2026/MPF/PRDC/AM, 12 de maio de 2026.

Ref.: 1.13.000.000291/2026-70

Ementa. Recomenda ao Estado do Amazonas e ao Município de Manaus a elaboração de um plano de ação conjunta para atendimento dos migrantes, refugiados e apátridas.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, nos termos dos artigos 127, caput, e 129, incisos II e III da Constituição Federal, em consonância com o disposto nos artigos 1º, 2º, 5º, I, “h”, III, “b” e “e”, V, “a” e “b” da Lei Complementar n.º 75/93, bem como nos artigos da Lei Federal n.º 7.347/1985 e na Recomendação 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, recomenda ao Estado do Amazonas e ao Município de Manaus a adoção das condutas abaixo listadas, em conformidade com os fundamentos fáticos e jurídicos aduzidos a seguir.

1. CONSIDERAÇÕES FÁTICO-JURÍDICAS

I. A disciplina constitucional do Ministério Público, que o estrutura enquanto “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, conforme preceitua o **artigo 127 da Constituição Federal**;

II. A função institucional do Ministério Público de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”, na forma do art. 129, inciso II, do texto constitucional;

III. A atribuição ministerial de "expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo para a adoção das providências cabíveis", consoante o disposto no art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993;

IV. Que compete ao Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos” (CF. artigo 129, inciso III);

V. A tramitação, no âmbito da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Amazonas, do **Procedimento Administrativo 1.13.000.000291/2026-70**, que tem como objetivo acompanhar as responsabilidades institucionais e o exercício das competências administrativas dos entes federados (União, Estado do Amazonas e Município de Manaus) na implementação da Política Nacional de Assistência Social destinada ao atendimento de migrantes, refugiados e apátridas;

VI. Que, no **Ofício nº 326/2026/GS/SEMASC** (Anexo I), a Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMASC) informou que a **divisão de responsabilidades entre os entes federativos** na gestão de abrigos e serviços de triagem em Manaus decorreu de **acordo informal**, firmado no contexto da intensificação do fluxo migratório, não havendo termo de cooperação, convênio ou plano de contingência vigente que formalize as responsabilidades de cada ente;

VII. Que, nos termos do acordo tácito firmado entre os entes, o Estado do Amazonas é responsável pela execução direta dos serviços de acolhimento institucional destinados à população venezuelana não indígena, enquanto o Município de Manaus executa diretamente os serviços de acolhimento voltados à população venezuelana indígena, especialmente da etnia Warao, bem como os demais serviços socioassistenciais correlatos;

VIII. A **manifestação técnica contida no expediente PR-AM-00011666/2026** (anexo II), em que a Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome (SEAS) afirmou que a execução direta do

serviço de acolhimento institucional é atribuição dos municípios, cabendo ao Estado apenas funções de coordenação estadual, apoio técnico, monitoramento e cofinanciamento complementar;

IX. O **conflito negativo de atribuição quanto à manutenção do Posto de Recepção e Apoio – PRA**, visto que a SEJUSC/AM e a SEAS/AM afirmam que tal equipamento não integra as atribuições da pasta, conforme a expediente PR-AM-00011666/2026 (anexo II) e o OFÍCIO Nº 865/2026 -GABSEC/SEJUSC (anexo III);

X. O **Ofício nº 692/2026/GS/SEMASC** (anexo IV), através do qual a SEMASC informou que o Município de Manaus solicitou recursos para o Plano Municipal de Assistência Social, mas encontra-se sem aporte financeiro estadual desde 2023;

XI. O **Ofício n. 307/2026/MDS** (anexo V), no qual o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome informou o repasse de R\$ 900.000,00 para o Estado do Amazonas em 2025, bem como o atual trâmite de processo de cofinanciamento para a oferta de serviços socioassistenciais pelo Município de Manaus, no valor de R\$ 360.000,00;

XII. O **Relatório de Política Migratória no Brasil**,¹ elaborado pelo Observatório das Migrações Internacionais, que apontou a elevada distribuição de imigrantes e solicitantes de refúgios venezuelanos no Estado do Amazonas, no período de 2023 a 2025, e indicou que os recentes problemas geopolíticos da Venezuela podem levar à intensificação dos fluxos migratórios em direção ao Brasil;

XIII. Que, conforme o art. 11 da **Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/93)**, a **atuação dos entes federativos na temática é compartilhada**, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

XIV. O artigo 13 da Lei nº 8.742/93, que atribui aos Estados o dever de atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência, bem como realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local;

XV. Que a **Lei nº 13.445/2017** determina que a política migratória brasileira é regida pelos princípios da promoção de entrada regular e de regularização documental; da acolhida humanitária; da igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; e do acesso igualitário e livre

¹ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; HACHEM, Z.I.; GONÇALVES, L. Relatório Anual OBMigra 2025: políticas migratórias no Brasil: evidências para gestão de fluxos e políticas setoriais. Brasília, DF: Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra); Ministério da Justiça e Segurança Pública; Conselho Nacional de Imigração; Coordenação-Geral de Imigração Laboral, 2026. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Relatorio_Anual_2025.pdf>. Acesso em: 01/05/2026.

do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia (art. 3º);

XVI. Que o **Decreto nº 12.657/2025** institui como diretriz da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia a centralidade do papel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na formulação e na implementação de políticas públicas e de ações de acolhida e de integração local para a população migrante, refugiada e apátrida (art. 3º, II);

XVII. O julgamento da **ACO nº 3121/RR**, em que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que a assistência social e o custeio das políticas públicas para o atendimento de migrantes e refugiados configuram uma **competência comum da União, dos Estados e dos Municípios**, tratando-se de um dever constitucional, e não uma faculdade de cooperar;

XVIII. Que, consoante entendimento do STF, a ausência de previsão específica sobre o grau de comprometimento de cada ente federativo no que diz respeito às matérias de competência comum, no âmbito do federalismo cooperativo, não pode implicar ônus desproporcional aos entes²;

XIX. A **Resolução nº 04/19 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**³, ao dispor que **todo migrante tem direito à moradia adequada**, que abrange: (i) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, incluindo o acesso permanente a recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecer e iluminar, instalações sanitárias e de lavagem, armazenamento de alimentos, descarte de resíduos, drenagem e serviços de emergência; e (ii) habitabilidade, no sentido de prover espaço adequado aos seus ocupantes e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, de riscos estruturais e de vetores de doenças (Princípio 38);

XX. O Princípio 17 da Resolução nº 04/19 da CIDH, que dispõe que os Estados devem garantir o respeito à língua e à cultura dos migrantes que pertencerem a grupos indígenas;

XXI. A **Opinião Consultiva n. 18/03**⁴, em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que os migrantes se encontram em uma situação de vulnerabilidade como sujeitos de direitos humanos, razão pela qual é necessária a adoção de medidas especiais para garantir a proteção de seus direitos;

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária 3.121/RR. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 13/10/2020. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754212138>. Acesso em 05/05/2026.

³ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Resolução 04/19, de 7 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/principios%20ddhh%20migrantes%20-%20es.pdf>. Acesso em 04/05/2026.

⁴ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Parecer Consultivo OC - 18/03, de 17/09/2003. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/58a49408579728bd7f7a6bf3f1f80051.pdf>. Acesso em 04/05/2026.

XXII. O **Caso M. V. e outros vs. Bélgica**⁵, no qual a Corte Europeia de Direitos Humanos decidiu que o Estado violou a proibição de tratamento desumano e degradante, prevista no art. 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, ao não fornecer abrigo e suporte material para requerentes de asilo;

XXIII. Que, no **Caso Vélez Loor vs. Panamá**⁶, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou que os princípios da igualdade perante a lei e da não discriminação ingressaram no domínio do *jus cogens*, razão pela qual os Estados não podem discriminar ou tolerar situações discriminatórias em prejuízo dos migrantes;

XXIV. O **Caso das Meninas Yean e Bosico vs. República Dominicana**⁷, em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu que o Estado violou os direitos ao nome, à personalidade jurídica, à nacionalidade e à igualdade perante a lei, ao negar a emissão dos documentos de nascimento às vítimas, filhas de migrantes, mantendo-as em situação de ilegalidade e vulnerabilidade social;

XXV. Que, no **Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia**⁸, a Corte IDH considerou que o Estado violou o direito das vítimas de buscar e receber asilo, o princípio do *non-refoulement* e o direito à proteção especial das crianças, por ter expulsado sumariamente as vítimas do país, onde ingressaram na qualidade de refugiados;

XXVI. A **Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984)**, que prevê o dever de os Estados fortalecerem os programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança (Item II, alínea “h”);

XXVII. O dever de **diligência reforçada (*due diligence*)** dos países integrantes do sistema interamericano de direitos humanos no que se refere à prevenção, apuração e repressão das violações de direitos humanos;

XXVIII. Que o artigo 2º da **Recomendação nº 96/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)** fixa a observância dos órgãos ministeriais, em todas as esferas de atuação: (i) das “normas dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e as demais normas imperativas do Direito Internacional dos Direitos Humanos”; (ii) do “efeito vinculante das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos casos em que o Brasil é parte,

⁵ Corte Europeia de Direitos Humanos. Caso M. V. e outros vs. Bélgica. Julgamento em 09.04.2026. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/w/judgment-concerning-belgium-9?p_1_back_url=%2Fweb%2Fechr%2Fsearch%3Fq%3Dbelgium&p_1_back_url_title=Search>. Acesso em 02.05.2026.

⁶ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 2 : Personas en situación de migración y refugio. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2º ed. San José, C.R. : Corte IDH, 2025, p. 13.

⁷ PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos. Editora CEI: 2020, p. 157.

⁸ PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos. Editora CEI: 2020, p. 248.

nos termos do artigo 68 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos”; e (iii) da “jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando adequada ao caso”;

XXIX. A dimensão positiva do princípio da proporcionalidade, que **veda uma proteção insuficiente dos bens jurídicos tutelados pelo ordenamento jurídico** (*Untermassverbot*) e enseja deveres de cuidado, proteção e prevenção dos direitos fundamentais aos entes públicos;

2. RECOMENDAÇÕES

Ante o exposto, o Ministério Público Federal resolve recomendar, nos termos do art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93:

2.1. que o **Governador do Estado do Amazonas**, o **Prefeito do Município de Manaus**, a **Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS)**, a **Secretaria de Estado de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJUSC)** e a **Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMASC)**:

- **ELABOREM**, no prazo de **90 (noventa) dias**, um **Plano de Ação Conjunta e Interinstitucional** para o atendimento de migrantes, refugiados e apátridas, formalizado por meio de termo de cooperação ou convênio, que deve conter (a) delimitação das **atribuições de gestão e execução direta** de cada ente, especificando as responsabilidades sobre o acolhimento de populações indígenas e não indígenas; (b) definição da responsabilidade institucional e da fonte de custeio para a manutenção do **Posto de Recepção e Apoio (PRA)**; (c) O fluxo de atendimento nos serviços de Proteção Social de Média e Alta Complexidade, de modo a **prevenir vazios assistenciais** e omissões; (d) A definição de metas, indicadores de monitoramento e avaliação periódica da política migratória local; (e) O cronograma dos **repasses financeiros do Estado do Amazonas para o Município de Manaus**, destinados ao cofinanciamento da execução dos serviços socioassistenciais em âmbito local, em observância ao dever de cooperação federativa e à legislação vigente;
- **ESTABELEÇAM**, no prazo de **90 (noventa) dias**, um fluxo formal de comunicação e prestação de serviço interinstitucional para garantir a continuidade e a eficácia das ações de acolhimento e integração.

2.2. que o **Governador do Estado do Amazonas** e o **Prefeito do Município de Manaus**:

- **IMPLEMENTEM**, no prazo de **180 (cento e oitenta) dias**, um sistema padronizado de coleta de dados e monitoramento do fluxo migratório no Estado, a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas baseadas em evidências;

- **FORMULEM** plano conjunto, no prazo de **180 (cento e oitenta) dias**, para implementação de rotinas de **capacitação periódica** para os servidores que atuam na ponta do atendimento aos migrantes, com foco em direitos humanos, acolhida humanitária e tratamento não discriminatório, conforme os princípios da Lei nº 13.445/2017.

Requisita-se, desde logo, às instituições recomendadas, **no prazo de 30 (trinta) dias**, manifestação sobre o acatamento da presente recomendação, indicando as medidas que tenham sido ou que serão adotadas pelo destinatário quanto ao conteúdo.

A partir da data de entrega da presente recomendação, o Ministério Público Federal considera seus destinatários como pessoalmente cientes da situação ora exposta e, nesses termos, passíveis de eventual responsabilização por quaisquer eventos futuros imputáveis a sua omissão. Por fim, a **presente recomendação não esgota a atuação do Ministério Público sobre o tema**, não excluindo futuras recomendações ou outras iniciativas com relação aos agentes públicos mencionados acima ou outros, bem como com relação aos entes públicos com responsabilidade e competência no objeto.

Encaminhe-se cópia da presente recomendação à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão para ciência. Publique-se no portal eletrônico do Ministério Público Federal, conforme art. 23 da Resolução nº 87/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal. Manaus, data da assinatura eletrônica.

Manaus, 12 de maio de 2026.

(Assinatura eletrônica)

Igor Jordão Alves

Procurador da República