



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

09.2021.00020520-1

DESPACHO – Resposta à solicitação de Apoio

Assunto: Atribuição extrajudicial para demandas que versam sobre pessoas portadoras de sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes de uso de crack, álcool e outras drogas

Trata-se de consulta encaminhada pela 3ª Promotoria de Justiça de Barbalha ao Caosaúde, em que indaga qual o entendimento deste Centro de Apoio acerca da atribuição extrajudicial das promotorias de justiça para acompanhamento de demandas que versam sobre pessoas portadoras de sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes de uso de crack, álcool e outras drogas – se seria da promotoria de defesa da pessoa com deficiência ou da promotoria de defesa da saúde pública.

Inicialmente, importa ressaltar que cabe ao Procurador-Geral de Justiça, nos termos do art. 10, X da Lei nº 8.625/1993 e art. 26, XX da Lei Complementar Estadual nº 72/2008, dirimir conflitos de atribuições entre membros do Ministério Público, designando quem deva officiar no feito. Entretanto, considerando a solicitação encaminhada, informamos a seguir nosso entendimento sobre as temáticas.

A Resolução nº 72/2020 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores (anexa) especificou as áreas de atuação extrajudicial especializada dos órgãos de execução do Ministério Público do Estado do Ceará que atuam no interior do Estado.

O art. 6º do referido ato normativo trata da atribuição na área de defesa da saúde pública, estabelecendo o seguinte:

Art. 6º A atuação na área de defesa da saúde pública compreende o seguinte:

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101

Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

- a) fiscalizar, no âmbito da Comarca, a gestão da política de saúde, inclusive mental, do Estado e do Município;
- b) acompanhar e fiscalizar a atuação dos órgãos de vigilância sanitária e epidemiológica, assistência farmacêutica e terapêutica;
- c) estimular a política de parceria com a comunidade e a sociedade em geral;
- d) realizar visita de observação nos diferentes tipos de entidades de saúde;
- e) receber notícia de lesão a interesse dos usuários da rede de saúde pública;
- f) fiscalizar os internamentos psiquiátricos compulsórios, promovendo a responsabilização em casos de ilegalidades;
- g) firmar compromisso para ajustamento de conduta e fiscalizar seu efetivo cumprimento;
- h) acompanhar a execução dos convênios e contratos administrativos firmados entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e entidades sem fins lucrativos e filantrópicas, além das entidades de iniciativa privada e profissionais liberais, visando sua adequação ao princípio legal da complementaridade do serviço público;
- i) fiscalizar a efetiva observância aos princípios constitucionais da gratuidade, integralidade e universalidade da saúde pública;
- j) encetar gestões para criação do conselho municipal de saúde, com formação paritária;
- k) acompanhar noticiários veiculados pelos meios de comunicação social, diligenciando no sentido de que sejam investigados fatos que, em tese, caracterizam hipótese de atuação;
- l) criar e manter banco de dados com informações que possam subsidiar a definição de estratégias de atuação do Ministério Público;
- m) atuar em parceria com outras Promotorias, quando houver afinidade de matéria ou interesse;
- n) exercer outras atribuições inerentes à defesa da saúde pública.

A mesma resolução, ao tratar das atribuições na área de defesa do idoso e da pessoa com deficiência, no art. 9º disciplina que:

Art. 9º A atuação na área de defesa do idoso e da pessoa com deficiência compreende o seguinte:

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101
 Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

- a) promover a defesa do idoso e da pessoa com deficiência, por meio de medidas extrajudiciais e judiciais;
- b) assegurar um melhor atendimento aos idosos e às pessoas com deficiência, promovendo maior integração com a sociedade civil;
- c) promover a defesa dos direitos das pessoas com deficiência, identificando-as no sistema prisional, dando especial atenção à saúde em trabalho articulado com os órgãos de execução correspondentes;
- d) acompanhar os programas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) relacionados às políticas voltadas ao idoso e à pessoa com deficiência;
- e) promover ações preventivas, informativas e fiscalizatórias de obediência às normas que determinam a eliminação das barreiras arquitetônicas em prédios públicos e privados, vias públicas e veículos de transporte coletivo;
- f) acompanhar e fiscalizar a elaboração e implementação do plano de mobilidade urbana municipal;
- g) acompanhar noticiários veiculados pelos meios de comunicação social, diligenciando no sentido de que sejam investigados fatos que, em tese, caracterizam hipótese de atuação;
- h) criar e manter banco de dados com informações da atuação do órgão de execução, que possam subsidiar a definição de estratégias de atuação do Ministério Público;
- i) atuar em parceria com outras Promotorias, quando houver afinidade de matéria ou interesse;
- j) exercer outras atribuições inerentes à defesa dos direitos do idoso e da pessoa com deficiência.

Pelo disposto na resolução, percebe-se que há vários temas afins entre a defesa da saúde pública e da pessoa com deficiência – sendo possível, inclusive, atuação conjunta, conforme expressamente previsto. Ademais, o rol de atribuições é meramente exemplificativo, sendo possível outras atuações além das elencadas no ato normativo.

Há casos ainda de atribuições concorrentes, haja vista que as situações mais diversas do cotidiano podem envolver idosos, pessoas com deficiência, educação, consumidor, meio ambiente, saúde pública, cidadania, entre outros, não existindo clara distinção entre os temas, ou limitações quanto às possibilidades de atuação entre as promotorias de justiça – a não ser que haja regramento específico.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101
 Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Frequentemente, chegam ao Ministério Público casos envolvendo pessoas com transtornos mentais – definidos como uma alteração do tipo intelectual, emocional, e/ou comportamental, que pode dificultar a interação da pessoa no meio social. Os casos mais comuns são os transtornos psicóticos, como esquizofrenia e os transtornos relacionados ao uso de substâncias, como drogas ilícitas e álcool.

Os procedimentos são iniciados, em geral, pelas famílias ou vizinhos, que não sabem lidar com a situação ou pela rede socioassistencial do município, quando envolve violação dos direitos de outros familiares ou da própria pessoa que tem o transtorno mental, requerendo solução pelo Ministério Público, muitas vezes, com pedido para internação psiquiátrica da pessoa.

São casos complexos, cuja melhoria da situação requer atuação em rede, envolvendo família, Estado e comunidade, não havendo solução única capaz de resolver todas as demandas.

Por muito tempo, fez-se a distinção entre “deficiência mental” e “doença mental” – esta a ser tratada tão-somente no âmbito da saúde, aquela referente às questões de defesa da pessoa com deficiência, podendo ensejar atuação voltada para saúde ou não – diferenciando-se assim a atuação especializada do Ministério Público¹.

Com o advento da Lei nº 13.146/2015 – conhecida com Lei Brasileira de Inclusão – baseada na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (com *status* constitucional) – e a nova definição de pessoa com deficiência, essa diferença já não faz mais tanto sentido. O art. 2º da LBI dispõe que:

“Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem **impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade** em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º **A avaliação da deficiência, quando necessária, será**

¹ O CAOP Idoso e PCD do MPPR traz essa diferenciação, disponível no seguinte link: <https://pcd.mppr.mp.br/pagina-343.html>. Importa ressaltar, contudo, que embora não tenha a data da publicação, ela é anterior a 2015 – haja vista que com a Lei Brasileira de Inclusão houve profunda alteração no conceito de pessoa com deficiência, como explicaremos.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101

Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:

- I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;
 - II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;
 - III - a limitação no desempenho de atividades; e
 - IV - a restrição de participação.
- (grifo nosso)

Portanto, a deficiência mental, também chamada de deficiência psicossocial, é caracterizada como um impedimento de longo prazo que, em interação com outras barreiras, impede a participação social em condições de igualdade com as demais pessoas – não havendo uma definição *a priori* dos casos considerados ou não como deficiência – o que deve ser feito por meio de avaliação biopsicossocial.

Em nota², a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Idosos (AMPID), em junho de 2021, ao defender a prioridade de vacinação também para pessoas com deficiência mental, lembrou que ainda não foi publicado instrumento nacional previsto na lei para avaliação da deficiência:

Está pendente de publicação o instrumento nacional de avaliação das deficiências, criado segundo os parâmetros das normas internacionais (Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) e Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF)) e legislação vigente, mais especificamente a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, que exigem o atendimento prioritário também para as pessoas com deficiência mental.

Entretanto, documento do Ministério do Trabalho, elaborado pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho denominado CARACTERIZAÇÃO DAS

² Disponível em: https://ampid.org.br/site2020/as-pessoas-com-deficiencia-mental-tambem-precisam-ter-acesso-ao-atendimento-na-vacinacao-contra-a-covid-19/#_ftn1

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101

Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

DEFICIÊNCIAS - Orientações para fins de cumprimento do art. 93 da Lei nº 8.213/91³, em seu item 5, II, ao tratar da deficiência mental (psicossocial), informa que situações como esquizofrenia e outros transtornos psicóticos podem ser considerados como deficiência mental – excluindo aqueles de curta duração, como o Transtorno Psicótico Breve, e os que não trazem alterações duradouras nas relações sociais e ocupacionais:

Um conceito do DSM pode ser útil para avaliar quais os casos entram aqui, já que não há clareza na legislação: Deve existir disfunção social/ocupacional por uma porção significativa do tempo desde o início da perturbação. Uma ou mais áreas importantes do funcionamento, tais como trabalho, relações interpessoais ou cuidados pessoais, estão acentuadamente abaixo do nível alcançado antes do início do transtorno. E deve ser incurável, dentro dos conhecimentos atuais, mesmo que haja controle dos sintomas.

Importante observar que certas doenças mentais, como depressão, ansiedades, síndrome do pânico, podem até trazer limitações, mas como são curáveis a partir dos conhecimentos de saúde atuais, não podem ser enquadradas como deficiência, pelo menos até que se tenha um instrumento de avaliação.

O laudo deverá informar se há outras doenças associadas (comorbidades) e data de início de manifestação da doença.

Também assinalar as habilidades adaptativas afetadas, como para deficiência intelectual.

Nesse sentido, no atual contexto, ainda há algumas controvérsias sobre a diferenciação entre doença mental e deficiência mental.

Ademais, os casos mais frequentes que aportam no Ministério Público são de pessoas e famílias que requerem acompanhamento, orientações e cuidados por parte do Estado nos mais diversos âmbitos, e não apenas de acesso à saúde.

Nas situações em que o foco é o próprio tratamento a ser realizado –

³ Disponível em: https://www.saudeocupacional.org/v2/wp-content/uploads/2018/12/Caracteriza%C3%A7%C3%A3o_PessoaComDefici%C3%Aancia_Minist%C3%A9rioDoTrabalho_06dezembro2018_blogVencerLimites.pdf

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101

Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

podendo ser a internação psiquiátrica uma das possíveis soluções – de preferência a última – após esgotadas todas as tentativas de tratamento ambulatorial – ou fornecimento de medicamento, por exemplo, a atribuição, em geral, é da promotoria de defesa da saúde pública, haja vista que a prestação do serviço de saúde e a fiscalização do correto funcionamento do SUS, inclusive quanto a política de saúde mental do Estado e do município, cabe a essa promotoria, conforme art. 6º, I da Resolução 72/2020.

Mesmo assim, não vemos empecilho para que a promotoria de defesa do idoso e da pessoa com deficiência possa atuar – haja vista que a atuação e mesmo eventual ação judicial visam à defesa do direito da pessoa com deficiência.

Nesse sentido, vislumbramos uma atribuição extrajudicial concorrente, pois o acompanhamento dos casos envolvendo a pessoa com transtorno mental requer atuação plural, em articulação com diversos atores sociais. Nem sempre há interesse da pessoa no tratamento de saúde, nem pedido familiar para requerer internação involuntária, ou mesmo situação grave de risco a justificar eventual ação judicial com pedido de internação compulsória – a qual, ressalta-se novamente, deve ser o último recurso.

As demandas, em regra, ensejam atuação voltada também para a rede socioassistencial, resolução de questões familiares, com atribuição de responsabilidades, fortalecimento de vínculos, entre outras situações – que não passam necessariamente pela rede de saúde – justificando a atuação da promotoria de justiça de defesa da pessoa com deficiência ou mesmo da cidadania, que possui caráter residual.

Não raro, todavia, as reclamações aportam às promotorias solicitando internação psiquiátrica, sendo relevante lembrar que a busca insistente por essa modalidade de tratamento tem origem em vazios assistenciais da Rede de Atenção Psicossocial e, assim, a tutela ministerial na área de defesa da saúde pública deverá voltar-se, notadamente, para uma atuação coletiva do problema, primando pelo acolhimento das demandas por tratamento de usuários/dependentes químicos em toda a rede municipal de serviços de saúde e, não apenas no âmbito da assistência hospitalar.

Ademais, as questões decorrentes do uso abusivo de álcool e drogas –

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101

Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

que afetam toda a comunidade – precisam ser debatidas em conjunto entre as esferas de saúde, justiça, educação, assistência social, segurança pública, entre outras – a fim de se buscar soluções possíveis para esse complexo problema social.

Em suma, no entendimento deste centro de apoio, conforme Resolução 72/2020 - OECPJ, demandas envolvendo pessoas portadoras de sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes de uso de crack, álcool e outras drogas – podem ser de atribuição da promotoria da saúde pública ou de atribuição da defesa da pessoa com deficiência. Ademais, no âmbito coletivo, para tutela de direitos transindividuais, nada impede uma atuação conjunta entre as promotorias, haja vista os diversos pontos de interseção entre os segmentos.

Por fim, considerando a independência funcional, ressaltamos novamente que cabe ao Procurador-Geral de Justiça, nos termos do art. 10, X da Lei nº 8.625/1993 e art. 26, XX da Lei Complementar Estadual nº 72/2008, dirimir conflitos de atribuições entre membros do Ministério Público, designando quem deva officiar no feito, bem como a Corregedoria estabelecer limites para a atuação das Promotorias. Portanto, em caso de dúvida o caso poderá ser submetido ao Procurador Geral de Justiça para dirimir eventual conflito negativo (quando em dois procedimentos com as mesmas partes e objeto ambos os membros entenderem que não têm atribuição) ou positivo de atribuição (quando em dois procedimentos com mesmas partes e objeto ambos os membros entenderem que têm atribuição para atuar).

Fortaleza, 20 de agosto de 2021.

(assinado digitalmente)
Eneas Romero de Vasconcelos
Promotor de Justiça
Coordenador do Caosaúde

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101
Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br