

NOTA TÉCNICA CNPG Nº 03, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2020.

Assunto: Manifestação acerca da proposição de Resolução nº 1.00151/2019-67, que visa dispor sobre "a atuação dos Membros do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais e das pessoas com deficiência residentes em instituições que prestem serviços de acolhimento de pessoas com deficiência", em substituição à Recomendação nº 64 de 24 de janeiro de 2018.

O CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO – CNPG, vem apresentar nota técnica acerca da proposição nº 1.00151/2019-67, que visa dispor sobre "a atuação dos Membros do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência residentes em instituições que prestem serviços de acolhimento de pessoas com deficiência", em substituição à Recomendação nº 64, de 24 de janeiro de 2018.

1. INTRODUÇÃO

A proposição de Resolução em comento foi apresentada pelo Excelentíssimo Conselheiro Valter Shuenquener de Araújo, no uso das prerrogativas conferidas pelos arts. 23, inciso IV, e 147 do Regimento Interno do CNMP, por ocasião da 22ª Sessão Ordinária do CNMP de 2019, realizada em 26/2/2019.

No ensejo, o Conselheiro ressaltou que, “se mostra oportuna a publicação de uma Resolução de forma a racionalizar as atividades de inspeção, garantindo sua plena efetivação, tornando-a obrigatória no âmbito dos Ministérios Públicos dos Estados, Distrito Federal e Territórios, assegurando-se, assim, que Membros do Ministério Público atuem na garantia dos direitos humanos das pessoas com deficiência e pelo fim das institucionalizações nos grandes abrigos, como forma de promoção da inclusão e convívio social e respeito a seus direitos.”

Destacou ainda, “que a Constituição Federal, no seu art. 127, caput, e a Lei Brasileira de Inclusão não deixam dúvidas do importante papel do Ministério Público na proteção da pessoa com deficiência de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, tortura, crueldade, opressão e tratamento desumano ou degradante (art. 7º, parágrafo único, e art. 79, § 3º).”

Atualmente, a proposição de Resolução encontra-se sob a relatoria da Excelentíssima CONSELHEIRA SANDRA KRIEGER GONÇALVES, que ante a relevância da matéria e seus reflexos em todos os ramos do Ministério Público Brasileiro, encaminhou-a ao Presidente do CNPG para manifestação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Evolução histórica dos Direitos da Pessoa com Deficiência

A Constituição Federal de 1988 estabelece como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III) e como um dos seus objetivos fundamentais “promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação” (art. 3º, inciso IV), além de expressamente declarar que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5º, caput).

Entretanto, essa realidade ainda é recente e, na verdade, encontra-se em construção. As Constituições anteriores ao ano de 1934 não traziam em seu texto, nenhuma disposição acerca das pessoas com deficiência, e mesmo quando o fizeram, o constituinte tratou o tema apenas como amparo e assistencialismo.

Na década de 70, atendendo aos anseios da sociedade mundial, a Organização das Nações Unidas proclamou a Declaração dos Deficientes Mentais, através da Resolução nº 2.856/1971, constituindo relevante mudança no sentido da inclusão das pessoas com deficiência.

Em 9 de setembro de 1975, a Assembleia Geral das Nações Unidas, com o objetivo de promover níveis de vida mais elevados, trabalho permanente para todos, condições de progresso, desenvolvimento econômico e social, elaborou a Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiências (Resolução da ONU nº 30/84, de 1975), introduzindo o termo “pessoa portadora de deficiência” para identificar a pessoa que, devido ao seu déficit físico ou mental, não está em pleno gozo da capacidade de satisfazer, por si mesmo, de forma total ou parcial, suas necessidades vitais e sociais, como faria um ser humano normal.

No Brasil, a Emenda Constitucional nº 12 de 1978, chamada de Emenda Thales Ramalho, assegurou aos 28 milhões de “deficientes”— números da época segundo o IBGE—, a melhoria da condição econômica e social, mediante educação especial, assistência e reabilitação. Consignou-se na referida Emenda expressa proibição de discriminação no acesso ao trabalho e salários, além de possibilitar o acesso a edifícios e logradouros públicos.

Reforçando os movimentos de inclusão e luta pelos direitos da pessoa com deficiência que surgiam em todo o mundo, a ONU proclamou o ano de 1981 como o Ano Internacional das Pessoas Deficientes (Resolução da ONU, nº 34/154, de 1979), adotando como tema principal a participação plena e a igualdade das pessoas com deficiência.

Na sequência, em 1982, a ONU aprovou o Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência (Resolução da ONU nº 37/52, World Programme of Action Concerning Disabled Persons), objetivando promover, por meio de medidas eficazes, a prevenção da deficiência e a reabilitação.

Nesse contexto, no tocante à busca pela igualdade e a participação na vida social e no desenvolvimento, a ONU atribuiu ao meio o fator determinante para uma pessoa alcançá-los. Ao mesmo tempo, indicou as diretrizes a serem seguidas para a plena realização dos aspectos

fundamentais da vida, inclusive da vida familiar, da educação, do trabalho, da habitação, da segurança econômica e pessoal, da participação em grupos sociais e políticos, das atividades religiosas, dos relacionamentos afetivos e sexuais, do acesso às instalações públicas, da liberdade de movimentação e do estilo geral da vida diária. Para a execução do Programa de Ação Mundial, aprovou o decênio de 1982 a 1992 como a Década das Nações Unidas para as Pessoas com Deficiência (Resolução da ONU nº 37/53, United Nations Decade of Disabled Persons).

Por fim, consolidando as novas diretrizes acerca da temática, foi assinada pelo Brasil, na cidade de Nova York, em 30 de março de 2007, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. No Brasil, sua aprovação pelo Congresso Nacional se deu em 10 de julho de 2008, por meio do Decreto Legislativo nº 186. Por conseguinte, foi legitimada com a promulgação do Decreto nº 6.949, em 25 de agosto de 2009, sendo o primeiro tratado internacional de direitos humanos a obedecer ao rito do artigo 5º, parágrafo 3º da Constituição da República, o que lhe concede status de Emenda Constitucional.

Após a evolução legal, resumida acima, e o início de uma quebra de paradigma quanto ao tema, seguiram-se a edição de outras normas em âmbito Brasileiro, com vistas a assegurar e garantir a cidadania e o pleno exercício dos direitos fundamentais a todas as pessoas com deficiência.

No cenário atual, a agenda de desenvolvimento adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015 traduz em 17 objetivos e 169 metas os desafios mais complexos do mundo. Reconhecidos globalmente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) espelham as mazelas sociais e ambientais que assolam o planeta na atualidade, colocando todos os países no mesmo patamar no tocante à clareza acerca de seus desafios — considerando o contexto de cada nação —, e dos recursos necessários para o enfrentamento dos problemas.

A diretriz essencial de *“não deixar ninguém para trás”* e a centralidade dos países e povos mais vulneráveis como aqueles que protagonizam as desigualdades que traduzem os desafios a serem superados evidenciam a necessidade de uma ação robusta e conjunta da sociedade planetária para a concretização de um mundo mais justo e sustentável.

Os ODS representam um plano de ação global para eliminar a pobreza extrema e a fome, oferecer educação de qualidade ao longo da vida para todos, proteger o planeta e promover sociedades pacíficas e inclusivas até 2030.

No âmbito do Ministério Público, destaca-se o ODS 16, que trata de paz, Justiça e instituições eficazes, bem adequado à defesa dos direitos das pessoas com deficiência, seguimento social ainda muito vulnerável e fragilizado.

Segundo dados apresentados pela ONU Durante a 9ª sessão da Conferência dos Estados Partes da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), realizada em junho de 2016, em todo o mundo, 20% das pessoas mais pobres têm algum tipo de deficiência e 80% das pessoas com deficiência — 15% da população mundial, no total — vivem em países em

desenvolvimento, o que demonstra a necessidade da adoção de medidas efetivas de inclusão social destinadas àquele público.

A referida Proposição que está sendo analisada, em síntese, ressalta Princípios e Garantias assegurados às pessoas com deficiência na Constituição Federal, na Convenção da ONU – Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e na Lei nº 13.146/2015 – Lei Brasileira da Inclusão, tais como Dignidade da Pessoa Humana, Igualdade, Reconhecimento Igual Perante a Lei e a Liberdade para fazer as Próprias Escolhas, com vistas à coibir a institucionalização e o conseqüente isolamento das pessoas com deficiência, que em passado não muito distante, eram retiradas do convívio social, sendo negligenciadas inclusive em sua reabilitação, em clara afronta aos parâmetros mínimos de direitos humanos.

2.2. Das unidades de acolhimento

A Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado, instituído pela Constituição Federal de 1988. A partir de 1993, com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é definida como Política de Seguridade Social, compondo o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Previdência Social, com caráter de Política Social articulada a outras políticas do campo social.

O Sistema organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos.

Por sua vez, dentre os serviços da proteção social especial encontram-se também aqueles de Alta Complexidade, que garantem uma proteção integral ao indivíduo e famílias que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, dentre os quais está inserida a oferta das unidades de acolhimento.

A Proteção Social Especializada de Alta Complexidade abrange os seguintes serviços, conforme se observa na Resolução do Conselho Nacional da Assistência Social No. 109/2009 (art. 1º,III):

a) Serviços de Acolhimento Institucional, nas modalidades:

a.1) Abrigo Institucional;

a.2) Casa-Lar;

a.3) Casa de Passagem;

a.4) Residência Inclusiva;

Atendendo às diretrizes trazidas pela Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Lei nº 13146/2015 – LBI, também previu, em seu Capítulo V, destinado à Moradia, a oferta de Residência Inclusiva nos seguintes termos:

Art. 31. A pessoa com deficiência tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, com seu cônjuge ou desacompanhada, ou em moradia para a vida independente da pessoa com deficiência, ou, ainda, em residência inclusiva.

§ 1º O poder público adotará programas e ações estratégicas para apoiar a criação e a manutenção de moradia para a vida independente da pessoa com deficiência.

§ 2º A proteção integral na modalidade de residência inclusiva será prestada no âmbito do Suas à pessoa com deficiência em situação de dependência que não disponha de condições de autossustentabilidade, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos.

Segundo dados do Censo SUAS 2018, constata-se um número ainda pequeno de residências inclusivas, apenas 222 unidades, distribuídas em 142 municípios em todo o Brasil.

As residências inclusivas têm como público-alvo jovens de 18 a 59 anos, prioritariamente beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e que não disponham de autossustento ou de retaguarda familiar e/ou ainda que sejam egressos de instituições não tipificadas ou mesmo irregulares.

2.3. Da atribuição de fiscalização do Ministério Público nos serviços de acolhimento

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no seu art. 129, incisos II e III as funções do Ministério Público concernentes à tutela dos interesses difusos e coletivos e da proteção social:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Especificando a atuação do parquet na defesa das pessoas com deficiência, a Lei nº 7.853/89 (Política Nacional de Integração da Pessoa com Deficiência) conferiu ao Ministério

Público a missão de *custus legis* obrigatório nas ações civis públicas, coletivas e individuais nas quais se discutam interesses das pessoas com deficiência.

Dispôs ainda, acerca da atribuição para o manejo de instrumentos jurídicos destinados a assegurarem a proteção dos interesses coletivos, difusos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis das pessoas com deficiência, conforme o art. 3º.

Por seu turno, a Lei nº 8.625/93, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, estabeleceu expressamente no art. 25, inciso VI, o dever de fiscalização de estabelecimentos destinados ao acolhimento de pessoas com deficiência, nos termos abaixo:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

VI - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência;

No mesmo sentido, a Lei nº 8742/93 que organizou o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, também dispôs: “Art. 31. Cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei”.

É, portanto, clara a atribuição, ou melhor, o dever do Ministério Público de fiscalizar as instituições de acolhimento das pessoas com deficiência, visando garantir-lhes uma vida digna e com inserção máxima na sociedade.

Nessa seara, cabe destacar a atuação da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e do Idoso (COPEDPDI), pertencente ao Grupo Nacional de Direitos Humanos-GNDH do CNPG, que, por meio de sua Coordenadora Dra. Melissa Rodrigues, Promotora de Justiça do MPPR, também integrante do Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência do CNMP, encaminhou sugestão do formulário de fiscalização desenvolvido por esse grupo, que se revelou de essencial importância para o aprimoramento da fiscalização pelos membros do Ministério Público.

1. CONCLUSÃO

Portanto, ao tempo em que se reconhece a importância da Resolução em análise, sugere-se conforme proposta (anexo I), o acréscimo de fundamentação jurídica que reforce o entendimento acima apresentado.

Por outro lado, entende-se que é premente a necessidade de mapear as instituições de acolhimento existentes, bem como de identificar o perfil de seus usuários, razão pela qual, considera-se oportuno o maior detalhamento das informações a serem colhidas no momento da

inspeção do Ministério Público, apresentando para tanto, minuta de formulário (anexo II), a ser utilizado como base pelas Unidades do Ministério Público Brasileiro.

A falta de dados concretos sobre a matéria contribui para a invisibilidade da pessoa com deficiência, constituindo em verdadeiro obstáculo à implementação e fomento de políticas públicas que lhes propicie uma melhor qualidade de vida, daí, a nosso ver, a relevância de coleta de dados detalhada da instituição e do usuário.

Por fim, o CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO – CNPG é favorável à proposta ora em análise, reconhecendo sua necessidade para uma atuação fiscalizatória e de qualidade por parte do Ministério Público, com vistas à efetivação dos Direitos Humanos das pessoas com deficiência.

Brasília-DF, 11 de fevereiro de 2020.

PAULO CEZAR DOS PASSOS
Procurador-Geral de Justiça do MPMS
Presidente do CNPG

Referências

- Cartilha Perguntas e Respostas sobre Residência Inclusiva do MPSP – [Link de acesso](#) – Acesso em 10/01/2020;
- NBR 9050/ABNT;
- Lei Brasileira de Inclusão – Lei 13.146/15;
- Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Norma Operacional Básica de Recursos Humanos-NOB-RH;
- Resolução CNAS N° 17;
- Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – Lei N° 8.742 /93;
- Orientações para gestores, profissionais, residentes e familiares sobre o Serviço de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência em Residências Inclusivas; Caderno de perguntas e respostas; Ministério do Desenvolvimento e do Combate a Fome; 1º edição; Brasília/2016.