

PROCESSO Nº: 0809024-08.2021.4.05.0000 - **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

AGRAVANTE: UNIÃO FEDERAL

AGRAVADO: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

RELATOR(A): Desembargador(a) Federal Leonardo Carvalho - 2ª Turma

PROCESSO ORIGINÁRIO: 0813132-12.2021.4.05.8300 - 12ª VARA FEDERAL - PE

DECISÃO

1. Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que, em sede de ação civil pública, deferiu a tutela de urgência, para determinar: a) a suspensão dos efeitos da Resolução nº 3/2020 - CONAD e, por tal motivo, a suspensão do acolhimento de qualquer adolescente no âmbito das comunidades terapêuticas de todo o país; b) o desligamento dos adolescentes atualmente acolhidos, no prazo de 90 (noventa) dias (salvo se lá estiverem por força de alguma decisão judicial), devendo o Ministério da Saúde assegurar o regular atendimento de tais jovens, à vista do teor de sua Portaria de nº 3.088/2011/MS, que instituiu a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), portaria esta voltada, precisamente, ao atendimento de pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas; b) a suspensão de financiamento federal a vagas para adolescentes em comunidades terapêuticas, ressalvado o custeio necessário à manutenção dos adolescentes mencionados no tópico anterior, exclusivamente quanto ao período necessário até seu desligamento.

2. Em suas razões recursais, a União alega que a Defensoria Pública da União e outras cinco Defensorias Públicas Estaduais (PE, RJ, SP, MT e PR) ajuizaram ação civil pública em face da União por meio da qual defendem a ilegalidade da Resolução nº 3, de 24 de julho de 2020, do CONAD, assim como todos os contratos, convênios e termos de parcerias realizados para o custeio de vagas para adolescentes em comunidades terapêuticas com base na Resolução nº 3, de 24 de julho de 2020, do CONAD. Diz que segundo os autores: (1) há vício de ilegalidade formal na citada Resolução eis que foi expedida sem a participação do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgãos responsáveis pelas políticas de atendimento à criança e adolescente e de serviços socioassistenciais, respectivamente; (2) referida Resolução padeceria de ilegalidade material por desconsiderar a Política Nacional de Atenção à Saúde Mental e ao Uso de álcool e outras drogas, implantada pela Lei Federal nº 10.216/2001, e o sistema de garantia de direitos das crianças e adolescentes regulado no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990); (3) as comunidades terapêuticas em funcionamento no país são inaptas para o fim a que se destinam, eis que não promovem satisfatoriamente o tratamento dos adolescentes, sujeitando-os a inúmeras violações de direitos. Relata que o juiz monocrático concedeu a tutela de urgência para determinar a suspensão de todos os acolhimentos de adolescentes em Comunidades Terapêuticas, inclusive os atualmente em curso, realizados com fundamento em legislação diversa daquela impugnada pelos autores. Mas, entende que a decisão foi ultra petita uma vez que não houve pedido de determinação de suspensão do acolhido atualmente realizado e o desligamento dos adolescentes já acolhidos (500 adolescentes). Afirma que o juiz não deve prestar a tutela sem que seja provocado pela parte, nos casos e formas legais, citando o art. 141 do CPC.

Argumenta que a decisão agravada determinou o desligamento dos cerca de 500 adolescentes dos serviços ofertados pelas Comunidades Terapêuticas, ordenando à União (Ministério da Saúde) que promova seu regular atendimento por meio da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) do SUS. Todavia, consoante textualmente afirmado por meio da anexa Nota Técnica nº 60/2021- CGMAD/DAPES/SAPS/MS, emitida pela Coordenação-Geral de Saúde mental, álcool e outras drogas do Ministério da Saúde, a decisão judicial, neste ponto, é inexecutável, posto que não presta assistência direta à população e não há fora a rede do SISNAD serviços equivalentes para transferências imediatas. Sustenta que a Rede de Atenção Psicossocial é constituída por diferentes estabelecimentos, serviços e ações, que a partir de um trabalho multidisciplinar

articulado com as redes intra e intersetorial, propõe-se a dar respostas à complexidade das necessidades apresentadas no campo da saúde mental, álcool e outras drogas. É uma rede ancorada na Lei nº 10.216/2001, no Decreto Presidencial 7.508/2011 e tem sua política sobre álcool e outras drogas balizada pela Lei 11.343/2006, alterada pela Lei 13.840/2019 e pelo Decreto Presidencial 9.761/2019, que aprova a Política Nacional sobre Drogas. Frisa que no âmbito ambulatorial, a rede oferece às pessoas com problemas relacionados às substâncias psicoativas as unidades da Atenção Primária em Saúde (APS), os Consultórios na Rua- eCR (com a função de cuidar das pessoas em situação de rua), os CAPS gerais e específicos para álcool e drogas, as Equipes Multiprofissional Especializada em Saúde Mental e as Unidades de Acolhimento (adulto e infantojuvenil) vínculo com os demais serviços da saúde e da intersetorialidade com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e com o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD).

Destaca que, desde o ano de 2012, as Comunidades Terapêuticas fazem parte da RAPS, conforme portaria GM/MS 131/2012. Em seu artigo 1º § 2º temos: "As Comunidades Terapêuticas são entendidas como espécie do gênero Serviços de Atenção em Regime Residencial, aplicando-se a elas todas as disposições e todos os efeitos desta Portaria." Aduz que à União compete apoiar a pactuação, implementação, financiamento, monitoramento e avaliação da rede em todo o Brasil. Por outro lado, seguindo a mesma lógica, aos Municípios coube, entre outras coisas, implementar, organizar e manter os pontos de atenção psicossocial, nos termos do art. 15 da Portaria de Consolidação n.º 03/2017. Afirma que não pode a União responder por atribuições que são legalmente designadas aos Municípios. Isso seria a negação completa do princípio da descentralização do SUS.

Reafirma a competência do Ministério da Justiça, através do Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas - CONAD, para editar a Resolução n.º 03/2020, que regulamenta o acolhimento de adolescentes pelas Comunidades Terapêuticas, centros de reabilitação e convívio para dependentes químicos que estejam procurando a reinserção na sociedade e que o CONAD - Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas - é o órgão superior permanente do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD). O Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD) foi instituído pela Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006, norma que prescreve medidas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas. Lembra que o acolhimento em comunidades terapêuticas se trata de modelo terapêutico utilizado internacionalmente. No Brasil, sua regulação específica para adolescentes foi proposta de forma a garantir a observância das normas legais, em especial ao Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como aos instrumentos normativos já existentes e que, ainda que, de acordo com a Lei 8080/90, que regulamenta a atuação do SUS, este possa, em tese, se imiscuir na regulamentação e fiscalização das comunidades terapêuticas, o CONAD tem competência concorrente para regulamentar essas atividades, haja vista sua função de controle, prevenção e cuidado relativo às drogas e seus usuários, conforme acima já relacionado.

Ressalta que a decisão agravada invade, notoriamente, o mérito administrativo, substituindo os critérios e as justificativas eleitas pelo Administrador como fundamento da política de atenção aos adolescentes usuários de drogas e que promover uma incursão no mérito administrativo para substituir os critérios adotados pela União, é o mesmo que promover uma revisão instantânea dos elementos de que dispõe o administrador, trocando-os pelos critérios concebidos pelo juízo. Requer a concessão do efeito suspensivo ao recurso.

Antes de proceder à análise da tutela requerida, em respeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório em sua concepção mais ampliada possível, determinou este Relator, a intimação da parte agravada (id. 4050000.27255831) para que se manifestasse, nos autos, sobre o pedido de concessão do efeito suspensivo ao recurso requerido pela União. Em resposta, a parte agravada defendeu o indeferimento do pedido - id. 4050000.27323115.

3. É o relatório, em síntese.

4. Os agravados ajuizaram a ação civil pública, sob o fundamento de que a Resolução nº 3/2020 do CONAD seria ilegal, uma vez que desconsiderou a Política Nacional de Atenção à Saúde Mental e ao Uso de Álcool e

Outras Drogas, implantada pela Lei Federal nº 10.216/2001, bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990), contrariando, ainda, os mandamentos contidos na Constituição da República, na Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas, na Lei nº 10.216/2001, que institui os direitos das pessoas com transtorno mental, e na Lei nº 11.343/2006 (Lei Antidrogas), com as alterações trazidas pela Lei nº 13.840/2019.

Segundo os autores/agravados, já se evidenciam os riscos decorrentes das consequências da Resolução, como se verificou na *Comunidade Terapêutica Desafio Jovem Maanaim*, em Itamonte (MG), onde, segundo reportagem da Agência Pública, no início de outubro de 2020, teriam sido encontrados 38 (trinta e oito) meninos que estariam sendo submetidos a uma rotina de religiosidade imposta, ameaças e violência física. Também na mesma comunidade terapêutica, um adolescente de dezesseis anos fora assassinado com golpes de enxada na cabeça, desferidos por outro adolescente internado. Apesar das inúmeras denúncias de violações de direitos humanos e torturas, a entidade continuaria habilitada para receber repasses públicos, em especial do Governo Federal.

A União, por sua vez, afirma que há sérios riscos em se interromper abruptamente o custeio do acolhimento dos adolescentes, suspendendo-se os tratamentos em curso, em prejuízo da saúde mental dos jovens e das expectativas de suas famílias. Defendeu a competência da CONAD para instituição da Resolução nº 3/2020, bem como que não há ilegalidade evidenciada na referida resolução. Ainda, registrou que a decisão foi ultra petita já que não houve pedido liminar no sentido de suspensão do acolhido atualmente realizado e o desligamento dos adolescentes já acolhidos (500 adolescentes).

Quanto à afirmação de decisão *ultra petita*, observa-se na petição inicial da ação civil pública, que os autores pediram em sede de tutela de urgência: "(i) a suspensão integral da eficácia da Resolução nº 3, de 24 de julho de 2020, do CONAD, que regulamenta, no âmbito do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad, o acolhimento de adolescentes com problemas decorrentes do uso, abuso ou dependência do álcool e outras drogas em comunidades terapêuticas; (ii) a suspensão de todos os financiamentos federais a vagas para adolescentes em comunidades terapêuticas realizados com base na Resolução nº 3, de 24 de julho de 2020, do CONAD, até o julgamento final da presente demanda."

A decisão recorrida determinou a suspensão dos efeitos da Resolução nº 3/2020 - CONAD e, por tal motivo, a suspensão do acolhimento de qualquer adolescente no âmbito das comunidades terapêuticas de todo o país, bem como a suspensão de financiamento federal a vagas para adolescentes em comunidades terapêuticas. Tais pleitos fizeram parte da inicial.

De fato, não houve pedido no sentido de desligamento dos adolescentes atualmente acolhidos como afirmou a União. Porém, é uma consequência lógica dos demais pedidos. Quando se determina a suspensão da resolução e do financiamento que mantém as vagas e os adolescentes nas unidades terapêuticas, não se pode manter no local os adolescentes ali instalados.

No entanto, há de se reconhecer que não deve o Poder Judiciário intervir em questões que são típicas da Administração Pública, tendo em vista que, quanto maior for o grau de tecnicidade da matéria, objeto de avaliação e decisão pelos órgãos técnicos competentes, mais limitada deve ser a atuação judicial no seu controle. Incube ao gestor público, com base em tais restrições, fixar prioridades e efetivar as políticas públicas em conformidade com o ordenamento jurídico, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Não cabe ao *Judiciário* se imiscuir na *Administração* exceto para corrigir eventual ilegalidade. No caso, não é possível considerar, a princípio, que a União tenha cometido qualquer ato que desborde da lei.

Nesse momento processual não se constata que tenha a Resolução nº 3/2020 da CONAD violado normativo legal a justificar a intervenção do judiciário. As eventuais falhas, desvios ou abusos cometidos na gestão das Comunidades Terapêuticas podem e devem ser averiguados individual e pontualmente, na hipótese de atuarem de forma diversa daquela que é determinada na lei.

Não se mostra razoável, antes do julgamento do mérito da ação, ter sido concedida a tutela de urgência em favor da parte autora, para suspender os efeitos da resolução em questão, bem como o repasse dos recursos financeiros e o desligamento dos adolescentes que se encontram em atendimento nas unidades terapêuticas, uma vez que sequer foi apresentada uma análise técnica sobre as condições de cada unidade terapêutica e o desatendimento das normas legais. Entende-se que, manter a decisão agravada traria provavelmente mais prejuízos para os adolescentes que se encontram já em tratamento.

Segundo o princípio da separação dos Poderes, não pode haver interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de competência do Poder Executivo, sem a caracterização de flagrante ilegalidade ou desvio de finalidade, que poderia justificar, excepcionalmente, uma tomada de decisão substitutiva.

A discussão acerca da ausência de respaldo normativo para que tais atendimentos já pudessem estar acontecendo (já que a Resolução CONAD nº 3, de 24/7/2020, neste feito combatida, previu que suas normas somente entrariam em vigor 12 meses depois de sua publicação), ainda deve ser travada nos autos principais, após a reunião de todos os elementos necessários. Mas não se faz prudente suspender a resolução em sede liminar.

5. Diante do exposto, **defiro o pedido de efeito suspensivo ao agravo.**

6. Dê-se ciência da decisão ao juiz monocrático.

7. Intime-se a parte agravada para contrarrazões.



Processo: **0809024-08.2021.4.05.0000**

Assinado eletronicamente por:

LEONARDO HENRIQUE DE CAVALCANTE CARVALHO
- Magistrado

Data e hora da assinatura: 17/08/2021 17:32:02

Identificador: 4050000.27456259



21081713411800800000027408645

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.trf5.jus.br/pje/ConsultaDocumento/listView.seam>

Para acessar o processo originário:

<https://pje.jfpe.jus.br/pje/ConsultaProcessoOutraSecao/listProcessoCompletoAcessoExterno.seam>