

São Paulo, 06 de abril de 2020

NOTA TÉCNICA SOBRE A PORTARIA CONJUNTA No. 1
Sobre a dispensa de registro civil de óbitos
De 30 de março de 2020

Do objeto (Portaria):

Trata-se da Portaria Conjunta n. 1, de 30 de março de 2020, do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério da Saúde, que "Estabelece procedimentos excepcionais para sepultamento e cremação de corpos durante a situação de pandemia do Coronavírus". A Portaria resolve, em seu Artigo 1º, "Autorizar os estabelecimentos de saúde, na hipótese de ausência de familiares ou pessoas conhecidas do obituado ou em razão de exigência de saúde pública, a encaminhar à coordenação cemiterial do município, para o sepultamento ou cremação, os corpos sem prévia lavratura do registro civil de óbito".

A Portaria dispensa agentes públicos da saúde de realizarem o registro civil do óbito previamente ao envio do corpo para sepultamento ou cremação em virtude da pandemia do Covid-19, o novo Coronavírus. Pela Lei 11.976/09, cabe aos estabelecimentos de saúde emitir Declaração de Óbito e remetê-la ao registro civil e, conforme a Lei n. 6.015/73, não podem ser feitos sepultamentos sem a lavratura do assento de óbito.

A Portaria Conjunta n. 1/20 estabelece que a Declaração de Óbito emitida pelo agente de saúde que atestar o óbito substituirá o Registro Civil de Óbito e deve ser entregue ao agente público responsável pelo sepultamento ou cremação. Quando possível, a Portaria recomenda ao agente público de saúde o recolhimento de dados sobre o indivíduo para futura documentação do Registro Civil de Óbito (Art. 1º, Parágrafos 1 e 2). O agente público cemiterial deve anotar na Declaração de Óbito o local de sepultamento / cremação e enviar o documento em até 48 horas para o estabelecimento de saúde onde se produziu o mesmo (Art.1º, Parágrafo 3). O Registro Civil de Óbito deve ser lavrado em até 60 dias a contar a partir da data do óbito, por meio de distribuição dos documentos produzidos pelo sistema de saúde para os cartórios de registro civil através das Corregedorias-Gerais de Justiça de cada Estado e do Distrito Federal (Art. 2º). Os cartórios deverão repassar para o Registro Civil de Óbito todas as informações constantes do Campo V da Declaração de Óbito, na qual deverá ser inserido pelo agente de saúde, em caso de suspeita de morte por Covid-19, as seguintes descrições: "provável para Covid-19" ou "suspeito para Covid-19" (Art.3º) (as instituições de vigilância epidemiológica trabalham com as categorias 'provável', 'suspeito' e 'confirmado').

A função do atestado de óbito

O atestado de óbito é um documento jurídico e de saúde produzido por meio de um procedimento que se inicia na declaração de óbito preenchida por um médico, depois receberá um registro civil no Cartório e, finalmente, tem a finalidade de fornecer dados sanitaristas e epidemiológicos sobre a morte. As mortes não naturais (suicídios, homicídios, acidentes de carro ou negligência médica) geram necessidade de uma perícia externa, no caso, o Instituto Médico Legal (IML). Nesse último aspecto tem-se a recomendação de que uma pessoa que morre encarcerada em decorrência de doença ou de falta de atendimento tem que passar obrigatoriamente pelo IML.

O atestado de óbito tem as finalidades de atestar o óbito, definir a *causa mortis* e realizar o registro civil da mesma.

No Brasil, desde sua última regulamentação (Lei 11.976/09), o Ministério da Saúde e instituições correlatas, dentro do que se constitui no país como Sistema Único de Saúde (SUS), têm aprimorado e padronizado o preenchimento da Declaração de Óbito (conhecida também como atestado de óbito), ferramenta fundamental e efetiva para o monitoramento epidemiológico, sendo plenamente utilizado para formular políticas de saúde e de segurança pública.

Algumas experiências de notificação de óbitos em caso de epidemia

Caso italiano (15.887 mortes até 05 de abril*)

Documento: "Indicazioni emergenziali conesse ad epidemia COVID-19. Riguardanti il settore funebre, cimiteriale e di cremazione", do Ministero della Sallute da Itália, de 01 de abril de 2020.

No tópico C do referido documento, "Esami autoptici e riscontri diagnostici", em seu item 2, se argumenta que a "Autoridade Judiciária poderá avaliar, em sua própria autonomia, a possibilidade de limitar a avaliação apenas à inspeção externa do cadáver nos casos em que uma autópsia não seja estritamente necessária (...), limitando ao mínimo aqueles a serem realizados para fins de estudo".

O governo italiano abre a possibilidade de subnotificação no documento de registro do óbito, mas limita aos casos em que tal documentação não seja "estritamente necessário". Percebe-se no caso italiano a preocupação comum em relação à biossegurança dos agentes públicos, mas também o esforço para que os óbitos relacionados ao Covid-19 sejam documentados e notificados para a efetividade das medidas estatais, embora o uso de termos como "estritamente" ou "realmente" para qualificar o necessário possam dar margem para interpretações divergentes sobre quando há ou não necessidade.

Caso hondurenho (22 mortes até 05 de abril*)

Documento: "Comunicado de Prensa", no. 008, de 03 de abril de 2020, do Sistema Nacional de Destión de Riesgo (SINAGER) do governo de Honduras.

Proíbe-se as autopsias em óbitos com suspeita de Covid-19 ocorridas no sistema de saúde ou fora dele, com a "exceção das que tenham indícios ou sinais de morte violenta", cujos corpos deverão ser encaminhados para serviço médico legal.

Há semelhança com o caso brasileiro ao dispensar a lavratura de registro do óbito em casos de suspeita de morte por Covid-19, porém com a preocupação da excepcionalidade nos casos de mortes violentas, o que remarca a grave ausência de menção parecida no caso brasileiro.

Caso espanhol (12.641 mortes até 05 de abril*):

Documento: "Procedimiento para el manejo de cadáveres de casos de COVID-19". de 26 de março de 2020, do Ministerio de Sanidad e da Sociedad Española de Anatomia patológica.

Se recomenda a não realização em casos de confirmação de Covid-19 devido ao "risco biológico de contágio para os executores da mesma e pelo risco de propagação do vírus" (p.6). Nos óbitos suspeitos ou prováveis se recomenda a realização do Teste de PCR (confirma ou não a contaminação por Covid-19). Havendo a necessidade de se realizar a autopsia, a mesma deverá ser realizada de forma parcial mediante a biopsia dos principais órgãos. Em qualquer caso - confirmado, suspeito, provável - deve ser realizada a notificação do óbito.

China, Coreia do Sul:

Apesar de não termos tido acesso a documentos consistentes sobre as políticas de notificação de óbitos nestes países, podemos supor que a notificação de óbito também seguiu à radicalidade da política de enfrentamento, com investimento na maior produção de dados possíveis sobre a epidemia devido às estratégias radicais de testagem e quarentena lá adotadas e em alguns outros territórios da Ásia (sobre esse tipo de estratégia ver pesquisa de TEIXEIRA e FRANÇA Jr 2020).

** Cabe salientar que o número de mortes em cada país é resultado das somas feitas pelos governos nacionais e contém disparidades quanto ao que poderíamos chamar de número real na medida em que a maioria dos países não adotou uma política radical de testagem e positivação dos casos de contaminação com o Covid-19, nem entre os óbitos.*

Possíveis implicações da Portaria

O Artigo 1º da Portaria Conjunta do Conselho Nacional de Justiça, autoriza a dispensa do Registro Civil "na hipótese de ausência de familiares ou pessoas conhecidas do obituado ou em razão de exigência de saúde pública". Com isso pelo menos duas implicações podem agravar a situação já difícil provocada pela pandemia:

1. Uma série de ocorrências, comuns na sociedade brasileira, deixam de ter o suporte jurídico e forense produzido pelo atestado de óbito. Assim, acontecimentos de execução

sumária e outras graves violações de direitos humanos, especialmente as praticadas contra populações carcerárias, moradores em situação de rua e povos indígenas não teriam o devido registro por parte do Estado. Isso prejudica tanto a prevenção de violações graves de direitos humanos, quanto a existência das provas necessárias para posterior investigação voltada ao esclarecimento de violações que tenham ocorrido e apuração das responsabilidades. Em ambos os casos, abre-se espaço para o descumprimento, pelo Estado brasileiro, de suas obrigações internacionais em matéria de proteção dos direitos humanos. Gera especial preocupação a possibilidade de a realização de sepultamentos sem atestados de óbito facilitar a prática de desaparecimento forçado, com a ocultação de cadáveres de pessoas mortas por agentes de Estado ou com a sua conivência (v. a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, promulgada no Brasil por meio do Decreto n. 8.767/2016). Os registros de mortes podem também ser importantes para a busca, localização e identificação de pessoas desaparecidas, como apontam os Princípios Diretores para a Busca de Pessoas Desaparecidas do Comitê contra o Desaparecimento Forçado da ONU (Princípio 11).

Em razão do Artigo 1o da Portaria ser muito abrangente, sem prever exceções à dispensa de atestado de óbito, ficam sem a devida proteção os indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade jurídica e existencial. Seria o caso de excepcionar claramente a necessidade de registro civil do óbito em casos de morte violenta e de corpos sob a custódia do Estado. No caso de pessoas privadas de liberdade é importante lembrar que não apenas as mortes violentas são de responsabilidade do Estado. Conforme os Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), os Estados devem assegurar condições mínimas de dignidade às pessoas privadas de liberdade, inclusive as necessárias à proteção da sua saúde, e não poderão ser invocadas circunstâncias como estados de exceção e situações de emergência para evadir o cumprimento dessas obrigações. Tanto a CIDH quanto o Subcomitê da ONU para a Prevenção de Tortura instaram os Estados a adotar medidas para garantir a saúde e a integridade a pessoas privadas de liberdade frente à pandemia do Covid-19. Os atestados de óbito são importantes, também, para que se tenha informações sobre o efetivo cumprimento dessas obrigações internacionais pelo Estado brasileiro.

2. Ocorrer uma subnotificação, ou uma notificação imprecisa dos casos de Covid-19, não permitindo dimensionar apropriadamente a magnitude da mortalidade e prejudicando demasiadamente as escolhas das autoridades públicas sobre os melhores caminhos a serem seguidos e quais políticas sanitárias e epidemiológicas poderiam trazer os melhores resultados.

Nas considerações iniciais da Portaria se faz alusão à "Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional", da Organização Mundial de Saúde (OMS),

datada de 30 de janeiro de 2020. Contudo, tanto este documento, quanto as diretrizes da mesma instituição, "Prevención y control de las infecciones respiratorias agudas con tendencia epidémica y pandémica durante la atención sanitaria" (capítulo de "Recomendaciones sobre el cuidado de los difuntos"), as recomendações são expressamente no sentido de conclamar "todos os países a implementar decisões consistentes e baseadas em evidências" investindo nos sistemas de notificação das mortes por Covid-19, ou que sejam suspeitas ou prováveis, respeitando sempre a biossegurança dos profissionais envolvidos com o manejo, autópsia e sepultamento dos corpos. Tais recomendações por parte da OMS foram confirmadas e melhor desenvolvidas no documento "Infection Prevention and Control for the safe management of a dead body in the context of Covid-19", de 24 de março de 2020.

O documento "Manejo de corpos no contexto do novo coronavírus COVID-19", de 25 de março de 2020, emitido pelo Ministério da Saúde, acentua que há casos em que a necropsia em alguns óbitos são de "extrema necessidade" (p.10) e reafirma as medidas de biossegurança padrão, com o uso de equipamentos obrigatórios (Equipamentos de Proteção Individual - EPI). E acentua que o "sistema de vigilância epidemiológica local também deve tomar conhecimento" tanto dos óbitos confirmados para o novo coronavírus, assim como "quando a causa da morte for inconclusiva ou descartada para Covid-19" (p.12).

Por fim, é preciso esclarecer que as condições de salas de autópsia e outros espaços de instituições de saúde que lidam com o óbito não se encontram padronizadas e em muitos casos não apresentam as condições adequadas às exigências de biossegurança, e que os equipamentos de proteção individuais não são uniformes ou mesmo não existem em instituições perícia.

O retrato momentâneo dos serviços de verificação de óbito, IMLs e outros mostra-nos trabalhadores em situação de *stress*, com uma quantidade de óbitos acima da capacidade das instituições e, devido às condições não apropriadas de trabalho, com alguns deles já apresentando sintomas de contaminação por Covid-19. Assim, se é necessária a manutenção das atividades relacionadas aos registros de óbito, é fundamental que isso seja feito por meio do fornecimento de equipamentos de segurança às pessoas que desempenham essas atividades.

Possibilidades para aprimorar as medidas da Portaria:

1. Os dados sobre óbitos de corpos não reclamados poderiam ser cadastrados no Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (SINALID) criado por Termo de Cooperação Técnica entre o Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério Público do Rio de Janeiro e que hoje se encontra em operação em todos os estados e no Distrito Federal.
2. Talvez haja a necessidade de se reeditar o Art. 1º da Portaria excepcionalizando claramente os casos de morte violenta e de indivíduos sob a custódia do Estado, já que o Estado tem obrigação de garantir condições adequadas de saúde às pessoas privadas

de liberdade e os atestados indicando mortes por Covid também podem gerar responsabilidade do Estado.

3. Seria fundamental que o Ministério da Saúde, as secretarias estaduais de saúde e as instituições de perícia garantissem o fornecimento do equipamento de proteção individual, as instalações adequadas e seguras dos locais de perícia e a dispensa de pessoal que não seja estritamente necessário nestas localidades (ABMLPM 2020).

Bibliografia e referências

. Portaria de 30 de março de 2020, Conselho Nacional de Justiça e Ministério da Saúde:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/SEI-CNJ-0857532-Portaria.pdf-2.pdf>

. OMS. "Infection Prevention and Control for the safe management of a dead body in the context of Covid-19". OMS: Repositório Institucional, 24 March 2020.

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331538/WHO-COVID-19-IPC_DBMgmt-2020.1-eng.pdf

. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas", 2008.

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. "Comunicado de prensa: La CIDH urge a los Estados a garantizar la salud y la integridad de las personas privadas de libertad y sus familias frente a la pandemia del COVID-19", 31 de março 2020.

<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/066.asp>

. ONU. "COVID-19: Measures needed to protect people deprived of liberty, UN torture prevention body says", 30 de março 2020.

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25756&LangID=E>

. ONU. Committee on Enforced Disappearances. "Guiding Principles for the search for the Disappeared persons", 8 de maio 2019.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/134/11/PDF/G1913411.pdf?OpenElement>

. Lei de registros públicos 6015/73

<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/111117/lei-de-registros-publicos-lei-6015-73>

. FUNASA. "Manual de Instruções para o Preenchimento da Declaração de Óbito". Brasília: FUNASA / Ministério da Saúde, 2001.

. OMS. "Prevención y control de las infecciones respiratorias agudas con tendencia epidémica y pandémica durante la atención sanitaria. Directrices de la Organización Mundial de la Salud". OMS: Repositorio Institucional, 2014.

<https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/2014-cha-prevencion-control-atencion-sanitaria.pdf>

. OMS. "Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional". OMS: Repositório Institucional, 30 de janeiro de 2020.

https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declaracao-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812

. GOVERNO do Estado de São Paulo, Secretaria de Estado da Saúde. "Orientações para Emissão de Declaração de Óbito frente a Pandemia de COVID-19". São Paulo: 20 de março de 2020.

. TEIXEIRA e FRANÇA Jr. "Suscetibilidade e vulnerabilidade à Covid-19: somos todos iguais". São Paulo: Zona de Contágio, 26 de março de 2020.

<https://www.tramadora.net/2020/03/26/suscetibilidade-e-vulnerabilidade-a-covid-19-somos-todos-iguais/>

. Denúncia civil do Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo:

<https://sindsep-sp.org.br/noticias/funcionalismo/ministerio-publico-apoia-cobrancas-em-favor-dos-servidores-na-acao-do-sindsep-contr-a-5420>