

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

Procedimento Administrativo n. MPPR-0040.23.000081-8

Descrição: Procedimento Administrativo instaurado para apurar e acompanhar a adoção de providências para efetivação da internação involuntária de Willian Silva de Lima.

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA n. 005/2023

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, apresentado pelo Promotor de Justiça que ao final assina, no uso das atribuições constitucionais conferidas pelos arts. 127, *caput*, e 129, inciso II, da Constituição Federal; art. 120, inciso II da Constituição do Estado do Paraná; Lei Federal n. 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público); arts. 57, inciso V, e 58, inciso VII, da Lei Orgânica do Ministério Público do Paraná (Lei Complementar n. 85/99);

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da Constituição Federal, e art. 114, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná), devendo atuar, nesse contexto, na tutela dos direitos e interesses difusos e coletivos, notadamente no que tange à prestação dos serviços de relevância pública e à fiel observância dos princípios que regem a administração pública;

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

CONSIDERANDO o disposto no art. 129, inciso II, da Carta Constitucional, bem como no art. 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de *“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”*;

CONSIDERANDO que ao Ministério Público cabe exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal, relacionados à proteção da saúde pública, possuindo legitimidade, inclusive, para o ajuizamento de pretensão judicial, na condição de substituto processual, conforme autorizado pela Lei Complementar Estadual n. 89/99, Lei Complementar n. 75/93 e Lei n. 8.625/93;

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 1º, incisos II e III, e 3º, inciso IV, ambos da Constituição Federal, que impõem, respectivamente, como fundamentos da República Federativa do Brasil *“a cidadania”* e *“a dignidade da pessoa humana”* e como objetivo *“promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação”*;

CONSIDERANDO o disposto no art. 196 da Constituição Federal, que preconiza que *“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”*;

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

CONSIDERANDO o contido no art. 197 da Magna Carta, que estabelece que *“são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle”*;

CONSIDERANDO que a Reforma Psiquiátrica no Brasil tem como fundamento principal *“a busca incessante do direito e da cidadania”* (manifestação da 11ª Conferência Nacional de Saúde, Relatório Final, Brasília, dezembro de 2000, p. 135);

CONSIDERANDO a Lei Federal n. 10.216, de 6 de abril de 2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas acometidas de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental e assegura às pessoas que se beneficiam das ações e serviços do SUS o direito a um tratamento que respeite a sua cidadania e que, por isso, deve ser realizado de preferência em serviços comunitários, ou de base territorial, portanto, sem excluí-las do convívio na sociedade;

CONSIDERANDO que o texto da Lei destaca os seguintes direitos dos usuários do SUS: *i)* ter acesso ao melhor tratamento do sistema de saúde, consentâneo às suas necessidades; *ii)* ser tratada com humanidade e respeito e no interesse exclusivo de beneficiar sua saúde, visando alcançar sua recuperação pela inserção na família, no trabalho e na comunidade; *iii)* ser protegida contra qualquer forma de abuso e exploração; *iv)* ter garantia de sigilo nas informações prestadas; *v)* ter direito à presença médica, em qualquer tempo, para esclarecer a necessidade ou não de

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

sua hospitalização involuntária; *vi*) ter livre acesso aos meios de comunicação disponíveis; *vii*) receber o maior número de informações a respeito de sua doença e de seu tratamento; *viii*) ser tratada em ambiente terapêutico pelos meios menos invasivos possíveis; *ix*) ser tratada, preferencialmente, em serviços comunitários de saúde mental;

CONSIDERANDO que segundo a citada Lei Federal, art. 3º: “*é responsabilidade do Estado o desenvolvimento da política de saúde mental, a assistência e a promoção de ações de saúde aos portadores de transtornos mentais, com a devida participação da sociedade e da família, a qual será prestada em estabelecimento de saúde mental, assim entendidas as instituições ou unidades que ofereçam assistência em saúde aos portadores de transtornos mentais*”;

CONSIDERANDO especificamente o disposto no parágrafo único do art. 6º da Lei Federal n. 10.216/2001, que dispõe sobre os tipos de internação psiquiátrica: “*parágrafo único. São considerados os seguintes tipos de internação psiquiátrica: I – internação voluntária: aquela que se dá com o consentimento do usuário; II – internação involuntária: aquela que se dá sem o consentimento do usuário e a pedido de terceiro; e III – internação compulsória: aquela determinada pela Justiça*”;

CONSIDERANDO que a **internação involuntária** é aquela que se dá a pedido de terceiro, sem que haja a necessidade de ordem judicial para isso;

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

CONSIDERANDO que, conforme dispõe o art. 4º da Lei n. 10.216 de 2001, “*a internação, em qualquer de suas modalidades, só será indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes*”;

CONSIDERANDO, da mesma forma, que em relação à internação para tratamento do usuário ou dependente de drogas também houve inclusão de dispositivos na Lei n. 11.343/06 com o advento da Lei 13.840/2019, a qual também positivou as **duas modalidades de internação**: “*art. 23-A. O tratamento do usuário ou dependente de drogas deverá ser ordenado em uma rede de atenção à saúde, com prioridade para as modalidades de tratamento ambulatorial, incluindo excepcionalmente formas de internação em unidades de saúde e hospitais gerais nos termos de normas dispostas pela União e articuladas com os serviços de assistência social e em etapas que permitam: [...]; § 3º São considerados 2 (dois) tipos de internação: (Incluído pela Lei n. 13.840, de 2019) I – **internação voluntária**: aquela que se dá com o consentimento do dependente de drogas; (Incluído pela Lei n. 13.840, de 2019); II – **internação involuntária**: aquela que se dá, sem o consentimento do dependente, a pedido de familiar ou do responsável legal ou, na absoluta falta deste, de servidor público da área de saúde, da assistência social ou dos órgãos públicos integrantes do Sisnad, com exceção de servidores da área de segurança pública, que constate a existência de motivos que justifiquem a medida. (Incluído pela Lei n. 13.840, de 2019)”;*

CONSIDERANDO, outrossim, que o § 7º do citado comando legal estabelece ainda todas as internações e altas de que trata esta Lei deverão ser

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

informadas (ou seja, poderão ser realizadas no âmbito da **Secretaria Municipal de Saúde** apenas com posterior cientificação a este órgão) em, no máximo, de 72 (setenta e duas) horas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e a outros órgãos de fiscalização, por meio de sistema informatizado único, na forma do regulamento desta Lei;

CONSIDERANDO que, igualmente, a Lei n. 10.216/2001, em seu art. 8º, § 1º, prevê que *“a internação psiquiátrica involuntária deverá, no prazo de setenta e duas horas, ser comunicada ao Ministério Público Estadual pelo responsável técnico do estabelecimento no qual tenha ocorrido, devendo esse mesmo procedimento ser adotado quando da respectiva alta”*;

CONSIDERANDO que a **organização e execução das ações de Atenção Básica é de responsabilidade direta da gestão municipal do SUS (Secretaria Municipal de Saúde)** e engloba ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde, incluindo tratamento dos distúrbios mentais e psicossociais mais frequentes, dentre os quais o alcoolismo e a drogadição;

CONSIDERANDO que a **atribuição de orientar e encaminhar pessoas para internação voluntária ou involuntária é da Secretaria de Saúde Municipal**;

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

CONSIDERANDO que, em todos os casos, a **indevida exigência de prévia ordem judicial para internação dessas pessoas a quem, por expressa indicação médica, for indispensável a internação, prolonga-lhes a situação de risco pessoal e social;**

CONSIDERANDO que a internação involuntária é que deve ser tomada como regra para o internamento em que não haja concordância do paciente, que ocorre no âmbito do SUS, **sem intervenção judicial;**

CONSIDERANDO que a internação psiquiátrica compulsória – prevista apenas na Lei n. 10.216/2001 – é medida adotada **excepcionalmente**, em casos bem especificados, respaldada por ordem judicial, indicada apenas quando a pessoa com sofrimento psíquico está pondo em risco sua própria vida (ou integridade corporal) ou a de terceiros e quando já se **esgotaram todos os outros recursos** de intervenção terapêutica menos invasivos, **inclusive a tentativa de internamento involuntário** (art. 2º, parágrafo único, VIII, Lei n. 10.216/01);

CONSIDERANDO que a internação voluntária ou involuntária, por **não exigirem autorização judicial**, coadunam-se com o crescente movimento de **desjudicialização** (solução dos conflitos fora do Poder Judiciário) e, também, são **medidas mais céleres**, afigurando-se desnecessário provocar o Ministério Público para a propositura da ação de internação compulsória (art. 6º, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 10.216/2001);

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Estadual n. 85, de 27 de dezembro de 1999, no inciso III do § 1º do art. 67 e no item 10 do inciso XIII do art. 68, dispõe que à Promotoria de Justiça incumbe, respectivamente, *“atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos competentes”* e *“efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área”*;

CONSIDERANDO que a recomendação administrativa constitui valioso instrumento jurídico de concretização e defesa dos direitos a que o Ministério Público está incumbido de tutelar;

CONSIDERANDO que a Recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, sem caráter coercitivo, por intermédio do qual se expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de propor ao destinatário a adoção de providências, omissivas ou comissivas, tendentes a cessar a lesão ou ameaça de lesão a direitos objeto de tutela pelo Ministério Público, atuando, também, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas;¹

CONSIDERANDO, outrossim, que a Recomendação Administrativa representa eficaz instrumento por meio do qual se previne

¹ Art. 107 do Ato Conjunto n. 001/2019-PGJ-CGMP.

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

responsabilidades, pois, de acordo com a melhor doutrina ², “*ao servir concomitantemente para recomendar posturas e comunicar oficialmente a irregularidade de fatos a quem os está praticando ou a quem tem o poder-dever de combatê-los ou evitá-los, a recomendação impede futuras alegações de desconhecimento ou boa-fé na prática da conduta e permite futura responsabilização por omissão de quem tiver o dever de corrigi-la, evitá-la ou reprimi-la (de regra a Administração Pública). Provoca, ademais, o exercício do poder de polícia, que, por si só, diante de sua autoexecutoriedade, poderá vir a garantir efetividade à tutela coletiva*”;

CONSIDERANDO, por fim, que o art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n. 8.625/93, faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário sua adequada e imediata divulgação;

RESOLVE o Ministério Público do Estado do Paraná expedir esta **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA n. 005/2023** aos **Excelentíssimos Prefeitos e Secretários de Saúde de Colorado, Santo Inácio, Santa Inês e Itaguajé**, para que cumpram o dever legal imputado ao ente municipal, em cumprimento às disposições já mencionadas, relativas ao art. 6º, parágrafo único, da Lei Federal n. 10.216/2001, e art. 23-A, § 3º, da Lei n. 11.343/2006, nos termos que seguem:

² Gravonski, Alexandre Amaral, in Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva. São Paulo/SP: RT, 2010, p. 374.

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

i) o núcleo familiar do paciente e o próprio paciente sejam cientificados/orientados **desde o primeiro atendimento sobre as modalidades de internação disponíveis, sem encaminhamentos desnecessários e sucessivos a outros órgãos atuantes no município**, evitando-se a intensificação do desgaste, que pode ser suprido com orientações constantes e também busca ativa do paciente para avaliação médica;

ii) a internação psiquiátrica voluntária ou involuntária seja efetuada **sempre que houver recomendação médico psiquiátrica** (mediante laudo médico circunstanciado que caracterize os seus motivos), a pedido do usuário ou de terceiros, **independentemente de ordem judicial**, nos moldes do preconizado pelos arts. 6º, *caput* e parágrafo único, e seguintes, da Lei n. 10.216/2001;

iii) da mesma forma, a internação voluntária ou involuntária para tratamento de drogadição seja feita quando houver necessidade, nos termos do que dispõem os arts. 23-A e seguintes da Lei n. 11.343/2006, **independentemente de ordem judicial**;

iv) a **municipalidade diligencie para a obtenção do pleito de internação** oriundo de familiares ou outras pessoas que mantenham algum tipo de vinculação com o paciente, ou, não sendo possível fazê-lo, requeira, ela própria (a municipalidade), havendo necessidade de internação involuntária de paciente acometido de transtorno mental, mediante laudo médico circunstanciado que caracterize os seus motivos, observado o disposto no art. 8º da Lei n. 10.216/2001 (a internação voluntária

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

ou involuntária somente será autorizada por médico devidamente registrado no Conselho Regional de Medicina – CRM do Estado onde se localize o estabelecimento); ou, no caso de internação para tratamento de drogadição, que diligencie para obtenção de pedido de familiar ou do responsável legal ou, na absoluta falta deste, de servidor público da área de saúde, da assistência social ou dos órgãos públicos integrantes do Sisnad, com exceção de servidores da área de segurança pública, que constate a existência de motivos que justifiquem a medida, após formalização da decisão por médico responsável e após avaliação sobre o tipo de droga utilizada, o padrão de uso e na hipótese comprovada da impossibilidade de utilização de outras alternativas terapêuticas previstas na rede de atenção à saúde;

v) a internação involuntária do usuário – seja ela psiquiátrica ou para tratamento de dependência química – não necessita, em regra, de intervenção do Ministério Público para ajuizar eventual pedido (movimento de desjudicialização – solução dos conflitos fora do Poder Judiciário), salvo se houver alguma peculiaridade que imponha o ingresso em Juízo;

vi) a internação, em qualquer de suas modalidades, é medida extrema e excepcional, quando os demais recursos terapêuticos se mostrarem insuficientes, conforme plano individual de atendimento do usuário do sistema único de saúde;

vii) o Município deve estimular e viabilizar a capacitação e a educação permanente dos profissionais das equipes de saúde, inclusive e principalmente

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

de seus médicos e agentes comunitários de saúde (ACS) das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e equipes de estratégia de saúde da família (ESF), a reconhecer as urgências/emergências psiquiátricas e a tratá-las;

viii) a internação psiquiátrica deve ser tida como **último recurso** ao tratamento de pessoas que sofrem por conta de transtornos mentais, incluindo a dependência de substâncias, devendo antes disso serem esgotados os recursos extra-hospitalares;

ix) a internação é apenas um dos momentos do tratamento, tão somente para “estabilização”. Deve ser compreendido que a alta é só do hospital, e não do tratamento. O paciente deve receber a alta hospitalar com a garantia da contrarreferência: no retorno deve sair com a receita médica e, de preferência, com os medicamentos em mãos;

x) o tratamento psiquiátrico hospitalar não pode prescindir de prévio laudo médico circunstanciado (**que pode ser dado pelo médico da UBS ou da equipe ESF, não precisa ser psiquiatra: basta estar capacitado para avaliar e prescrever**). Este laudo deverá **indicar a doença e as razões técnicas pelas quais os recursos extra-hospitalares são inviáveis**.

A avaliação médica para indicar o tratamento necessário (que pode ser ou não de internação), pode ser feita excepcionalmente na própria residência, ante a peculiar situação de risco do paciente (mormente se for criança, adolescente ou idoso ou mesmo se for adulto, colocando em risco com seu transtorno

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

mental criança, adolescente idoso ou pessoa em condição vulnerável), **quer seja através de médico da Estratégia Saúde da Família ou da própria Unidade Básica de Saúde de Referência;**

xi) quando há terceiro como solicitante (por exemplo, pai, mãe, responsável legal, parente ou afim, família extensa), com laudo médico fundamentado, o SUS **deve** executar a **INTERNAÇÃO INVOLUNTÁRIA SEM ORDEM JUDICIAL.**

Quando o paciente é avaliado por médica da UBS/ESF, a pedido de terceiro (pai, mãe, parente, amigo, vizinho, conselheiro tutelar etc.), e com essa avaliação o médico emite o laudo médico circunstanciado, **APENAS COM ISSO A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE JÁ PODE – E DEVE – PROVIDENCIAR A EXECUÇÃO DA INTERNAÇÃO INVOLUNTÁRIA (SEM PRÉVIA ORDEM JUDICIAL OU MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO)**, solicitando a vaga à Central Estadual de Regulação de Leitos e, assim que obtido o leito, deve fazer o transporte do paciente ao leito SUS obtido;

xii) o transporte deve ser realizado de acordo com as necessidades terapêuticas do paciente, a critério do médico assistente (da UBS/ESF): de carro ou mesmo de ambulância. Caso, para tanto, seja preciso fazer a **contenção física/mecânica** (amarrar o paciente em si mesmo ou na maca) ou a **contenção química** (sedação por medicamentos), deverá haver a devida e prévia prescrição médica (do mesmo médico da UBS/ESF), constando em prontuário da UBS/ESF, e executada por técnico/auxiliar de enfermagem com supervisão de enfermeiro, vide Resolução CFM n. 2057/2013

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

(artigo 16) e Resolução COFEN n. 427/2012 (artigos 4º e 5º), podendo, **caso haja situação de agressão física do paciente às equipes de saúde, solicitar auxílio da Polícia Militar pelo Disque 190.**

Cumpridas as providências acima, persistindo a negativa do paciente em liberar o acesso à sua residência, deverá a rede pública municipal, por meio de seus agentes, entendendo necessário, **e após esgotadas todas as medidas de persuasão disponíveis,** requisitar o auxílio imediato da força pública para acesso ao imóvel, na forma, inclusive, preconizada pela Portaria n. 2.048, de 05 de novembro de 2002, do Ministério da Saúde, de tudo documentando a situação em relatório a ser encaminhado posteriormente ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle de saúde pública.

Quanto mais não seja, havendo necessidade de tal medida extrema, o ingresso forçado no imóvel se justifica para se prestar socorro à paciente vitimado por grave comprometimento de suas funções físicas e psicológicas, cujo quadro foi constatado por profissional médico que atestou a necessidade de internação involuntária, motivo pelo qual deve a garantia constitucional da inviolabilidade domiciliar ceder para proteção da saúde do paciente, tratando-se, vale reforçar, de situação já excepcionada pelo inciso XI do artigo 5º da Constituição da República³;

xiii) caso haja demora na obtenção do leito na central estadual de regulação: em se tratando de caso de urgência/emergência (atestada em laudo médico),

³Art. 5º, XI, da CF: a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, **ou para prestar socorro,** ou, durante o dia, por determinação judicial.

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

competete ao gestor municipal do SUS requisitar ou comprar leito na iniciativa privada (art. 15, inciso XIII, da Lei n. 8.080/80).

Requisita-se aos Secretários Municipais de Saúde e de Assistência Social de Colorado, Santo Inácio, Santa Inês e Itaguajé, no prazo de 20 (vinte) dias, o envio de resposta a esta Promotoria de Justiça, sobre o acatamento desta Recomendação Administrativa, com a cientificação dos profissionais que realizam o atendimento dos pacientes que necessitem de internação para tratamento psiquiátrico e/ou drogadição.

RECOMENDA-SE, ainda, aos Secretários Municipais de Assistência Social que, caso haja necessidade de internação de pacientes, seja a documentação **encaminhada diretamente à Secretaria Municipal de Saúde do respectivo município**, a fim de que adotem as providências necessárias, nos termos desta Recomendação Administrativa.

Nesse mesmo prazo, deverão as respectivas Secretarias de Saúde promoverem reuniões com os agentes comunitários de saúde para exposição do conteúdo da presente Recomendação Administrativa, bem como alinhamento de outras ações da política pública municipal dos casos de saúde mental.

Requisita-se aos Secretários Municipais de Assistência Social, no prazo de 30 (trinta) dias, o envio de resposta a esta Promotoria de Justiça, sobre o acatamento desta Recomendação Administrativa, com a cientificação dos profissionais

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE COLORADO/PR

que realizam o atendimento dos pacientes que necessitem de internação para tratamento psiquiátrico e/ou drogadição.

Se necessário, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ** tomará as medidas judiciais cabíveis para assegurar o fiel cumprimento das normas legais, sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade daqueles cuja ação ou omissão resultar na violação dos preceitos constitucionais, legais e regulamentares.

Com fundamento no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n. 8.625/1993 e no art. 111, inciso VI, do Ato Conjunto n. 001/2019-PGJ/CGMP, **REQUISITA-SE** ao destinatário que determine a **publicação desta Recomendação Administrativa no Órgão de Imprensa Oficial do Município**, bem como no Portal da Transparência do Município, independentemente de seu acolhimento, o que também **deverá ser comprovado no prazo acima indicado.**

Por fim, dê-se publicidade à presente Recomendação Administrativa, afixando-a no mural da Promotoria de Justiça e remetendo à assessoria de comunicação do Ministério Público do Estado do Paraná para publicação no site institucional.

Colorado/PR, *datado e assinado digitalmente.*

JOSÉ TIAGO CHESINE GÓIS

Promotor de Justiça