



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Promotoria de Justiça da Comarca de Joaquim Távora

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 04/2024

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por intermédio da Promotora de Justiça que ao final subscreve, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 127, *caput*, combinado com o artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal; artigo 120, incisos II e III da Constituição do Estado do Paraná; Lei Federal n. 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público); artigos 57, inciso V, e 58, inciso VII da Lei Orgânica do Ministério Público do Paraná (Lei Complementar n.º 85/99);

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*, da Constituição Federal, e artigo 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;

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.º 89/99, Lei Complementar n.º 75/93 e Lei n.º 8.625/93;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 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 pes-



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Promotoria de Justiça da Comarca de Joaquim Távora

soa humana” e como objetivo primeiro “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação”;

CONSIDERANDO o artigo 196, da Constituição Federal, o qual 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”*;

CONSIDERANDO que o contido no artigo 197, também da Constituição Federal, 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, na essência de sua motivação, *“a busca incessante do direito e da cidadania”* (manifestação da 11.ª Conferência Nacional de Saúde, Relatório Final, Brasília, dezembro de 2000, p. 135);

CONSIDERANDO a Lei Federal n.º 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;

CONSIDERANDO especificamente, o disposto no parágrafo único do artigo 6º, da mesma Lei Federal n. 10.216 de 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Promotoria de Justiça da Comarca de Joaquim Távora

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;

CONSIDERANDO que conforme dispõe o artigo 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 que a atenção básica é o conjunto de ações de nível primário de assistência à saúde, de responsabilidade direta da gestão municipal do SUS (Secretaria Municipal de Saúde), englobando 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 aqueles decorrentes do uso de substâncias psicoativas (drogadição e alcoolismo);**

CONSIDERANDO, da mesma forma, que em relação especificamente a 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) ti-*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Promotoria de Justiça da Comarca de Joaquim Távora

pos 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 que a **internação**, em qualquer de suas modalidades, só será indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes, **mediante laudo médico circunstanciado** que caracterize os seus motivos e que a internação voluntária ou involuntária somente será autorizada por médico devidamente registrado no Conselho Regional de Medicina – CRM do Estado em que se localize o estabelecimento (artigos 4º, 6º, caput, e 8º, caput, todos da Lei n.º 10.216/2001 e Portaria n.º 2391/2002 do Ministério da Saúde, e artigo 23-A, §§5º e 6º, da Lei n.º 13.840/2019);

CONSIDERANDO que, uma vez constatada a necessidade de internação psiquiátrica **involuntária**, ou seja, através de **pedido de terceiros** (familiares, por exemplo), ainda que contra vontade expressa do paciente (mesmo sendo maior e capaz), tal medida deve ser adotada **independentemente de intervenção judicial e do Ministério Público**, devendo ser precedida apenas de orientação médica para esta modalidade de tratamento, e a solicitação de terceiros, comunicando-se posteriormente o Ministério Público no prazo de 72 (setenta e duas) horas (artigo 8º, §1º, da Lei n.º 10.216/2001 e artigo 23-A, §7º, da Lei n.º 11.343/06);



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Promotoria de Justiça da Comarca de Joaquim Távora

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

CONSIDERANDO os recorrentes atendimentos nesta Promotoria de Justiça, de familiares de pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades de saúde decorrentes do uso de álcool e outras drogas, alegando a recusa das Secretarias Municipais de Saúde dos Municípios de Joaquim Távora, Quatiguá e Guapirama em efetivar a internação voluntária e/ou involuntária, especialmente no momento de encaminhar/transportar os pacientes até os respectivos estabelecimentos hospitalares, sob argumento da necessidade de ajuizamento de ação para internação compulsória através do Ministério Público (necessidade de decisão judicial), o que demonstra inobservância pelos gestores de saúde aos procedimentos legais e regulamentares para a internação involuntária, via administrativa, através da Central de Regulação de Leitos;

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 (artigo 6º, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 12.2016/2001);

CONSIDERANDO que a judicialização de pedidos para internação compulsória deve ser entendida como a *ultima ratio*, apenas naqueles casos em que não houver vontade expressa do paciente ou não houver pedido de terceiros, bem como 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Promotoria de Justiça da Comarca de Joaquim Távora

todos os outros recursos de intervenção terapêutica menos invasivos, inclusive a tentativa de internamento involuntário (art.2º, parágrafo único, VIII, Lei n.º 10.216/01), sob pena de o Poder Judiciário se converter em imprópria porta de entrada do sistema público de saúde, notadamente porque em muitos casos a tendência evidenciada seria a facilidade jurídica em torno dos pedidos de internação compulsória, as quais, pela sua natureza, poderiam ser buscadas normalmente na forma involuntária;

CONSIDERANDO que a Lei Orgânica do Ministério Público do Paraná, no inciso III do §1º do artigo 67 e no item 10 do inciso XIII do artigo 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 o disposto nos artigos 129, inciso II, da Magna Carta, e 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 o artigo 2º, *caput*, da Lei Complementar Estadual n.º 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Promotoria de Justiça da Comarca de Joaquim Távora

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 administrativa é definida como instrumento jurídico extraprocessual escrito por meio da qual o *Parquet*, de forma fundamentada, antecipa oficialmente ao destinatário, pessoa física ou jurídica, de natureza pública ou privada, a sua específica posição sobre a melhoria de determinado serviço público ou de relevância pública ou a respeito a interesses, bens ou direitos cuja tutela lhe cabe promover, sempre com o objetivo de corrigir condutas ou adotar providências do destinatário sem a necessidade de recorrer à via judicial;

CONSIDERANDO, outrossim, que a Recomendação Administrativa representa eficaz instrumento por meio do qual se previne responsabilidades, pois, de acordo com a melhor doutrina¹, *“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 artigo 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 municí-

¹ Gravonski, Alexandre Amaral, in Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva. São Paulo/SP: RT, 2010, p. 374.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Promotoria de Justiça da Comarca de Joaquim Távora

pal, requisitando ao destinatário sua adequada e imediata divulgação, visando a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública;

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, através de sua Promotora de Justiça atuante na Promotoria de Justiça da Comarca de Joaquim Távora/PR, no uso de suas atribuições legais, **expede a presente**

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

às Ilustríssimas Secretárias Municipais de Saúde dos Municípios de Joaquim Távora, Guapirama e Quatiguá, as Senhoras **Adalgiza Panichi, Maria Mariano Silva Morelin e Izilda Gleiciany Rodrigues Carro, ou a quem venha a lhes suceder**, em cumprimento às disposições já mencionadas, relativas ao artigo 6º, parágrafo único, da Lei Federal n.º 10.216/2001, para que, em cumprimento às disposições legais mencionadas, adotem as providências administrativas capazes de:

a) garantir que 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, sem prejuízo de elaboração de fluxograma de atendimento em casos de internamento involuntário/voluntário e publicação do mesmo à população;

b) garantir que 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 terceiro, **independentemente de ordem judicial (ou anuência do Ministério**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Promotoria de Justiça da Comarca de Joaquim Távora

Público), nos moldes do preconizado pelos artigos 6º, *caput* e parágrafo único e seguintes, da Lei n.º 10.216/2001;

c) assegurar que, somente após verificada a impossibilidade de realização de internação involuntária, isto é, quando não houver consentimento do paciente ou não houver solicitação de terceiros (cônjuge, companheiro ou familiares, por exemplo), o internamento compulsório seja requerido, atendidas, igualmente, as exigências previstas na Lei n.º 10.216/2001;

d) abster-se de orientar a população, seja diretamente ou através de profissionais de saúde ou servidores das respectivas Secretarias, a buscar a Promotoria de Justiça para ajuizamento de ação de internação compulsória, nos casos em que já houver solicitação de terceiros (familiares, por exemplo) pela internação involuntária (ou quando não constatada as hipóteses de internação compulsória), sob pretexto de agilidade ou rapidez na obtenção de vaga na Central de Leitos, desrespeitando-se, assim, as normativas legais e regulamentares acima dispostas, e tornando o Poder Judiciário em imprópria porta de entrada ao sistema público de saúde;

e) promover a efetivação do internamento involuntário quando disponibilizada a vaga na central de leitos, abstendo-se de orientar a família do paciente (ou terceiro interessado) no sentido de que é necessária decisão judicial ou ordem da Promotoria de Justiça, devendo a Secretaria Municipal de Saúde, junto do corpo especializado (médicos, enfermeiros, técnicos em enfermagem, etc.) promoverem a condução do paciente à clínica em que ocorreu a disponibilização da vaga, **mediante as técnicas médicas usuais ao caso**, podendo haver a solicitação de **apoio** policial nos casos em que o ato traga risco à integridade física da equipe, nos termos da Nota de Instrução n.º 001/2017 – MP/3, da Polícia Militar do Estado do Paraná;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Promotoria de Justiça da Comarca de Joaquim Távora

e) garantir que 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 artigo 8º da precitada lei (a internação voluntária ou involuntária somente será autorizada por médico devidamente registrado no Conselho Regional de Medicina (CRM) do Estado onde se localize o estabelecimento);

f) informar/orientar aos munícipes – que busquem tal atendimento – no sentido que a internação involuntária do paciente **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 – **obs.: em casos excepcionais e urgentes**, a própria Secretaria de Saúde deve encaminhar diretamente a esta Promotoria de Justiça, mediante ofício, devidamente instruído de toda documentação médica correlata, demandas pontuais de pacientes que necessitam de internação compulsória, consignando de forma expressa e circunstanciada a justificativa da impossibilidade ou prejuízo/risco que haverá se se aguardar a internação involuntária

g) a internação, em qualquer de suas modalidades, sobretudo a internação compulsória, **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.

h) proceder à capacitação e qualificação contínuas de seus servidores para que estejam aptos e preparados para efetivar a internação e o transporte



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Promotoria de Justiça da Comarca de Joaquim Távora

dos pacientes, desde o momento de incursão nos locais onde os pacientes se encontram até a efetiva entrada dos pacientes nos estabelecimentos hospitalares, colocando em prática, de maneira técnica e profissional, as técnicas de saúde protocolares em casos desta estirpe;

O Ministério Público do Estado do Paraná **adverte** que o não atendimento desta Recomendação poderá implicar conduta dolosa e atentatória aos interesses constitucionais relacionados à saúde pública, podendo ensejar apuração cível e criminal da conduta dos envolvidos, na proporção de suas responsabilidades.

Requisita-se às Secretarias Municipais de Saúde, **no prazo de 30 (trinta) dias**, o envio de resposta a esta Promotoria de Justiça, sobre o acatamento ou recusa desta Recomendação Administrativa, com a cientificação e colheita de assinatura de todos os profissionais que realizam o atendimento/encaminhamento dos pacientes que necessitem de internação para tratamento psiquiátrico e/ou drogadição.

No mesmo prazo acima assinalado, as Secretarias de Saúde dos três Municípios deverão encaminhar a esta Promotoria de Justiça documentação comprobatória de todas as capacitações/qualificações que já foram feitas, e das que serão feitas, aos servidores que efetivam as internações psiquiátricas.

Joaquim Távora/PR, 17 de abril de 2024.

CÍNTIA OLIVEIRA DOMINGO TRANCOSO DE SOUZA

Promotora de Justiça



Documento assinado digitalmente por **CINTIA OLIVEIRA DOMINGO TRANCOSO DE SOUZA, PROMOTOR DE JUSTICA ENTRANCIA INICIAL** em 17/04/2024 às 14:35:57, conforme horário oficial de Brasília, com emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://apps.mppr.mp.br/ords/f?p=121:6> informando o código verificador **2087107** e o código CRC **3662736757**