



5104499

00135.230766/2025-58



CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 01, DE 29 DE AGOSTO DE 2025

Apresenta recomendações em virtude da aprovação pela Câmara de Vereadores do Projeto de Lei 50/2024, que dispõe sobre a internação compulsória de pessoas em situação de rua.

O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – CNDH no exercício das atribuições previstas no art. 4º, IV, da Lei n. 12.986, de 02 de junho de 2014, que lhe confere competência para expedir Recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, e dando cumprimento à deliberação *ad referendum* da sua 92ª Reunião Plenária, a ser realizada nos dias 04 e 05 de setembro de 2025, e a **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, através do **Grupo de Trabalho em Prol das Pessoas em Situação de Rua e do Ofício Regional de Direitos Humanos do Paraná**, no exercício de suas atribuições institucionais de promoção da tutela preventiva de direitos coletivos:

CONSIDERANDOque, nos termos do art. 4º, I, II, III e IV, da Lei 12.986/14, compete ao Conselho Nacional dos Direitos Humanos promover medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades; fiscalizar a política nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação; receber representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos e apurar as respectivas responsabilidades; e expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, fixando prazo razoável para o seu atendimento ou para justificar a impossibilidade de fazê-lo, bem como o disposto no art. 4º, V, da Resolução CNDH 02, de 09 de março de 2022 (Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos);

CONSIDERANDOque a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, a orientação, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, dos direitos individuais e coletivos das pessoas vulneráveis, por meio da adoção de quaisquer espécies de medidas, judiciais ou extrajudiciais, notadamente em prol de grupos intitulados à proteção especial do Estado em decorrência de sua

vulnerabilidade econômica, jurídica, social ou organizacional, na forma dos arts. 5º, LXXIV, e 134 da Constituição Federal, arts. 1º e 4º, II, III, VII, VIII, X e XI, e § 5º, da Lei Complementar 80/1994, e arts. 1º, IV, 5º, II e 21 da Lei 7.347/1985;

CONSIDERANDO a aprovação do Projeto de Lei 50/2024 pela Câmara de Vereadores de Londrina, enviado à sanção, dispondo sobre a internação compulsória de pessoas em situação de rua;

CONSIDERANDO que o Projeto de Lei 50/2024 apresenta vícios de constitucionalidade e ilegalidade formais e materiais a seguir descritas:

1. DOS VÍCIOS FORMAIS:

1.1. DA VIOLAÇÃO ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE COMPETÊNCIA:

A Constituição Federal prevê a competência privativa da União para legislar sobre a assistência social (art. 22, XXIII), razão pela qual, sob esta perspectiva, o Projeto de Lei 50/2024 é inconstitucional por usurpação dessa competência.

A Constituição Federal, por outro lado, prevê competência concorrente para legislar sobre a proteção e defesa da saúde (art. 24, XII), cabendo à União estabelecer normas gerais que limitam a atividade legislativa dos Estados e Municípios.

A Lei 10.216/2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental, regula exaustivamente a matéria. Por sua vez, a Lei 11.343/2006 também regula integralmente a internação compulsória do usuário ou dependente de drogas (arts. 22, 23-A e 23-B).

Assim, o Projeto de Lei 50/2024 é também inconstitucional sob esta perspectiva.

Cabe ainda o registro das manifestações, no curso do processo legislativo do Projeto de Lei 50/2024, do Conselho Municipal de Saúde (CMS), da Procuradoria Legislativa, do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), da Autarquia Municipal de Saúde (MAS), e das Comissões de Seguridade Social e dos Direitos Humanos e Defesa da Cidadania da Câmara Municipal de Londrina, que apontaram a redundância do Projeto de Lei 50/2024 por reproduzir disposições da Lei 10.216/2001 sem inovar no ordenamento jurídico.

1.2. DE VIOLAÇÕES À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELA EDIÇÃO DE NORMA MUNICIPAL CONTRÁRIA A LEIS FEDERAIS.

Como referido no tópico anterior, o exercício da competência legislativa pela União, em hipóteses de competência concorrente limitam a atividade legislativa dos Estados e Municípios, sendo vedada a previsão de normas contrárias àquelas gerais estipuladas na lei federal (art. 24, § 4º, da Constituição Federal).

Diante dessa premissa normativa, o Projeto de Lei 50/2024 também padece de inconstitucionalidade por trazer previsões contrárias às normas gerais fixadas nas Leis 10.216/2001 e na Lei 11.343/2006.

O § 3º, do art. 1º, do Projeto de Lei 50/2024, limita a sua incidência àquelas pessoas em situação de rua em evidente violação à regra geral prevista na Lei 10.216/2001 e Lei 11.343/09, que regulam as hipóteses de internação compulsória sem nenhum recorte de público.

O Projeto de Lei 50/2024 também outras previsões mais restritivas, em contrariedade às normas gerais fixadas.

Por fim, o Projeto de Lei 50/2024 também viola previsão legal do art. 8º-A, I, da Lei 11.343/06, que atribui à União a competência para *formular e coordenar a execução da Política Nacional sobre Drogas*.

1.3. DA FALTA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO:

Por fim, o processo legislativo não contou com a participação popular, contando apenas com a manifestação de órgãos do Estado, em violação ao direito à participação popular previsto no Parágrafo Único do art. 1º, da Constituição Federal, e art. 60 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Londrina (que prevê audiências públicas) Lei Orgânica.

A previsão é reforçada pelas previsões das Resoluções 14/2019 e 20/2020 do Conselho Nacional de Direitos Humanos que trazem previsões similares de garantia de participação dos usuários e familiares na elaboração de políticas de saúde mental e drogas e das pessoas em situação de rua nos processos decisórios para o seu atendimento.

2. DOS VÍCIOS MATERIAIS:

2.1. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE:

O § 3º, do art. 1º, do Projeto de Lei 50/2024, limita a sua incidência àquelas pessoas em situação de rua, em grotesca violação ao princípio da igualdade.

Celso Antonio Bandeira de Mello, no ensaio Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade propõe três critérios para aferição da conformidade de uma norma jurídica discriminante com o princípio da igualdade. Dois deles, pertinentes à demonstração da constitucionalidade, serão explicitados.

O primeiro deles é a correlação lógica entre o critério de discriminação e a disparidade do tratamento jurídico diversificado:

32. Então, no que atina ao ponto central da matéria abordada procede afirmar: **é agredida a igualdade quando o fator diferencial adotado para qualificar os atingidos pela regra não guarda relação de pertinência lógica com a inclusão ou exclusão no benefício deferido ou com a inserção ou arredamento do gravame imposto.**

Cabe, por isso mesmo, quanto a este aspecto, concluir: o critério especificador escolhido pela lei, a fim de circunscrever os atingidos por uma situação jurídica - a dizer: o fator de discriminação - pode ser qualquer elemento radicado neles; todavia, necessita, inarredavelmente, guardar relação de pertinência lógica com a diferenciação que dele resulta. Em outras palavras: a discriminação não pode ser gratuita ou fortuita. **Impende que exista uma adequação racional entre o tratamento diferenciado construído e a razão diferencial que lhe serviu de supedâneo. Segue-se que, se o fator diferencial não guardar conexão lógica com a disparidade de tratamentos jurídicos dispensados, a distinção estabelecida afronta o princípio da isonomia.**

No caso, o Projeto de Lei 50/2024 não explicita qualquer razão para o tratamento jurídico diverso das pessoas em situação de rua, razão pela qual a norma viola o princípio da igualdade.

O segundo critério pertinente à análise tem relação com a conformidade da correlação lógica (mencionada nos parágrafos anteriores) e o sistema constitucional:

36. O último elemento encarece a circunstância de que não é qualquer diferença, conquanto real e logicamente explicável, que possui suficiência para discriminações legais. Não basta, pois, poder-se estabelecer racionalmente um nexo entre a diferença e um consequente tratamento diferenciado. Requer-se, demais disso, que o vínculo demonstrável seja constitucionalmente pertinente.

É dizer: as vantagens calçadas em alguma peculiaridade distintiva hão de ser conferidas prestigiando situações conotadas positivamente ou, quando menos, compatíveis com os interesses acolhidos no sistema constitucional.

37. Reversamente, não podem ser colocadas em desvantagem pela lei situações a que o sistema constitucional empresta conotação positiva.

Deveras, a lei não pode atribuir efeitos valorativos, ou depreciativos, a critério especificador, em desconformidade ou contradição com os valores transfundidos no sistema constitucional ou nos padrões ético-sociais acolhidos neste ordenamento.

Ainda que não tenha sido justificada no processo legislativo a razão para o tratamento diverso a pessoas em situação de rua, é de se pressupor um intuito higienista, incompatível com o sistema jurídico constitucional, que tem por fundamento da República a dignidade da pessoa humana e por objetivos fundamentais a construção de sociedade solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, e a promoção do bem de todos sem qualquer discriminação (arts; 1º, III, e 3º, I, III, e IV, da Constituição Federal).

2.2. DA INVERSÃO DA LÓGICA DA EXCEPCIONALIDADE DA INTERNAÇÃO COMPULSÓRIA:

A excepcionalidade da internação compulsória deriva diretamente de normas constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana, a inviolabilidade da liberdade, e do princípio da legalidade (arts. 1º, III, e 5º, *caput*, e §2º). Também é prevista na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto 6.949/2009 com status constitucional (art. 14, I, b).

A excepcionalidade é também explicitada em normas legais. O art. 4º, da Lei 10.216/2001 prevê que a *internação, em qualquer de suas modalidades, só será indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes*; o art. 23-A, § 6º, da Lei 11.343/2006, traz previsão análoga.

A premissa é reforçada por previsões da Resolução do Conselho Nacional de Direitos Humanos 8/2019, cujo art. 12, *caput*, explicita que a *internação psiquiátrica deve ser considerada um recurso de exceção (...)* e cujo §2º prevê que *Problemas associados ao uso de álcool e outras drogas não devem ser considerados por si só indicativo de internação, sem que sejam avaliados seu contexto clínico, recursos disponíveis e vínculos sociais*.

O Projeto de Lei 50/2024, por sua vez, ainda que delimita as hipóteses legais de internação, não prevê qualquer garantia dessa natureza, invertendo a lógica constitucional e legal da internação compulsória por prevê-la sem ressalvas.

2.3. DO PRAZO E DA FINALIDADE DA INTERNAÇÃO COMPULSÓRIA:

A internação compulsória, pela sua natureza restritiva, além de excepcional deverá ser limitada no tempo. Para além das razões normativas, há também razões práticas para tanto, como esclarece o §1º, do art. 12 da **Resolução do Conselho Nacional de Direitos Humanos 8/2019, que esclarece as razões práticas para tanto**:

§ 1º A internação psiquiátrica deve ser considerada um recurso terapêutico com forte potencial iatrogênico, que induz à recorrência (reinternações), com pior prognóstico a longo prazo para os quadros de transtornos mentais, aumento desproporcional para o custo do sistema e da assistência, além de promoção de estigma, isolamento e fragilização das relações sociais.

A Lei 11.343/2006 prevê que a internação involuntária será limitada *perdurará apenas pelo tempo necessário à desintoxicação, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, tendo seu término determinado pelo médico responsável* (art. 23-A, §5º, III).

Quanto à finalidade da internação, a norma referida no parágrafo anterior prevê como objetivo desintoxicação; a Lei 10.216/2001 prevê *como finalidade permanente, a reinserção social do paciente em seu meio* (art. 4º, § 1º).

Por sua vez, o Projeto de Lei 50/2024 prevê que a *internação se dará pelo tempo necessário à desintoxicação, no prazo necessário para que seja atingindo os fins específicos desta Lei, tendo seu término determinado pelo médico responsável* (art. 5º, §1º) e prevê como finalidade da internação *o interesse exclusivo de beneficiar sua saúde, visando alcançar sua recuperação pela inserção na família, no trabalho e na comunidade* (art. 1º, §1º).

Embora delimite a internação ao tempo necessário à desintoxicação, a lei traz ambiguidade quanto à questão ao referir prazo necessário para o atingimento das finalidades nela previstas.

Ademais, dentre as finalidades propõe objetivos estranhos à tutela da saúde da pessoa internada (inserção no trabalho e na comunidade), que denota premissa higienista e aporofóbica.

2.4. DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL:

O princípio da vedação ao retrocesso social (efeito *cliquet*) impede a supressão ou diminuição do nível de proteção alcançado por direitos sociais fundamentais, como o direito à saúde e à liberdade no contexto da assistência psiquiátrica.

Assim, as normas do Projeto de Lei 50/2024 previsões mais restritivas que aquelas anteriores também padecem de inconstitucionalidade por essa razão.

CONSIDERANDO, enfim, todas as inconstitucionalidades formais e materiais apontadas;

RECOMENDAM ao Sr. Prefeito da cidade de Londrina que **VETE** o **Projeto de Lei nº 50/2024**, encaminhado para Sanção em 20/08/2025.

Solicitam que a resposta seja encaminhada, no prazo de 10 (dez) dias, para:

- a) O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), por meio do endereço eletrônico cndh@mdh.gov.br; e
- b) O Ofício Regional de Direitos Humanos (DRDH), por meio do endereço eletrônico direitoshumanospr@dpu.def.br.

Sem mais, aproveitam para apresentar protestos de estima e consideração.

CHARLENE DA SILVA BORGES

Presidente do Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH

RENAN VINICIUS
SOTTO MAYOR DE
OLIVEIRA:05683881781 Assinado de forma digital por
OLIVEIRA:05683881781 Dados: 2025.09.01 12:50:05 -0400

RENAN SOTTO MAYOR
Defensor Público Federal e Membro do GT Rua DPU

ICP Brasil Documento assinado digitalmente
NUNO CASTILHO COIMBRA DA COSTA
Data: 01/09/2025 10:48:58-0300
Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

NUNO CASTILHO COIMBRA DA COSTA
Defensor Público Regional de Direitos Humanos



Documento assinado eletronicamente por **Charlene da Silva Borges**, Presidente, em 29/08/2025, às 20:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **5104499** e o código CRC **8C0AFCA5**.

Referência: Processo nº 00135.230766/2025-58

SEI nº 5104499

SAUS Quadra 5, Bloco A, 3º andar, sala 304. Asa Sul - Telefone: (61) 2027-3907
CEP 70308-200 Brasília/DF - <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh>