

Aracaju/SE, 12 de junho de 2023.

NOTA TÉCNICA Nº 3/2023

NOTA TÉCNICA PARA FORNECIMENTO DE FRALDAS A PESSOAS COM INCONTINÊNCIA URINÁRIA E FECAL

Presidente do CIJESE

Des. Diogénes Barreto

Membros do CIJESE

Desa. Elvira Maria de Almeida Silva

Desa. Iolanda Santos Guimarães

Dr. Francisco Alves Júnior

Dra. Dauquíria de Melo Ferreira

Rosemery Soares de Araújo Cardoso

Ysys Ismerim Guimarães

Luciana Sampaio Carvalho de Oliveira

Igor Eduardo Matos Melo de Carvalho

Colaboração e Revisão

Laura Cecília Fagundes dos Santos Braz
Licenciada em Letras Vernáculas

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 elenca o princípio da dignidade humana¹ como fundamento da ordem constitucional em vigor e, para salvaguardá-lo, estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, nos termos a seguir transcrito:

Art. 196. 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 recuperação².

As medidas públicas voltadas a assegurar a efetividade de direitos humanos, convencionadas pela doutrina como “mínimo existencial”³, tornam o fornecimento de fraldas, para fins de controle de enfermidades, dever do Estado, haja vista consistir em medida indispensável à preservação da dignidade humana.

Todo cidadão ou cidadã hipossuficiente (tais como pessoa com deficiência⁴, idoso⁵, criança e adolescente⁶ com enfermidades) e sem recursos financeiros, que

¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana;” (BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de out. de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 jun. 2023).

² BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de out. de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

³ Consiste em “[...] garantir às pessoas o direito à liberdade, à igualdade substancial, à vida, à incolumidade física – direitos criados pelo constitucionalismo clássico –, mas, sobretudo, os atinentes à educação, à saúde e ao trabalho – enfim, todos os direitos de caráter prestacional - além, é claro, como não poderia deixar de ser os direitos políticos” (SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010, p. 273).

⁴ BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

⁵ BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003**. Dispõe sobre o estatuto da pessoa idosa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

⁶ BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

necessita fazer uso contínuo de fraldas para o seu bem-estar, precisa ser acolhido/a por uma atuação estatal positiva e efetiva, promotora da sua inclusão no meio social e familiar.

De acordo com o **Protocolo de utilização do Sistema de manejo à incontinência fecal de pacientes internados restritos ao leito:**

A incontinência fecal é capaz de provocar danos agressivos à pele em contato prolongado com a umidade por ela provocada. A incontinência fecal causa mais irritação à pele perineal do que a incontinência urinária porque as fezes contêm bactérias e enzimas digestivas que danificam a pele. Em pacientes com incontinência fecal, lesões na pele podem aparecer em poucos minutos após o início do problema. Resultados de um estudo indicam que pacientes adultos hospitalizados com incontinência fecal tem 22 vezes chances de adquirir uma úlcera quando comparados com pacientes adultos hospitalizados sem incontinência fecal⁷.

Ainda segundo pesquisas⁸, as mulheres e os idosos são a população mais atingida por alterações no estado de saúde que geram incontinências. Tal enfermidade pode ensejar sérios danos biopsicossociais, além de mudanças nas rotinas, constrangimento, isolamento social e diminuição da autoestima, em nítida ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, considerando que o Núcleo de Assessoramento Técnico do TJSE (NAT/JUD) tem observado crescente número de processos judiciais envolvendo o fornecimento de fraldas descartáveis a pessoas acamadas com incontinência urinária proveniente de doenças crônicas degenerativas, sequelas de acidente vascular cerebral e/ou outras patologias genéticas, sejam crianças, jovens ou adultos.

⁷ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Protocolo de fornecimento de fraldas descartáveis para uso domiciliar a usuários com diagnóstico de incontinência urinária e anal. *In*: **Secretaria de Estado de Saúde**. Disponível em: <https://www.saude.df.gov.br/documents/37101/51932/5.+Fornecimento+de+Fraldas+Descart%C3%A1veis+para+uso+domiciliar+%C3%A0+usu%C3%A1rios+com+diagnostico+de+incontin%C3%A2ncia+urin%C3%A1ria+e+anal.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

⁸ CHAGAS, P. F.; LEMEL, L. N.R.; SOUZA, N. V. D. Cuidados de enfermagem e suas repercussões na vida da pessoa com incontinência anal: revisão integrativa. **Revista Enfermagem UERJ**, vol. 27, págs. 1 – 8, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/enfermagemuerj/article/view/40285/30631>. Acesso em: 12 jun. 2023.

A presente nota técnica visa a facilitar e a esclarecer o procedimento adotado pelo poder público municipal, regional e/ou estadual a fomentar políticas públicas para o fornecimento do insumo (fralda descartável) às pessoas portadoras de patologias que preenchem os critérios instituídos para essa modalidade de assistência.

2. Procedimento para avaliação e fornecimento pelo poder público do insumo fralda

O poder público, objetivando implementar políticas públicas capazes de assegurar, em conformidade com os preceitos constitucionais (arts. 197 e 200, CF/88)⁹, a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, sancionou a Lei nº 8.080/90, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 7.508/2011 e alterada pela Lei nº 12.401/11, que assim dispõe:

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS). §1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde. (grifou-se)

O Ministério da Saúde, por meio da Portaria n. 841/2012, elencou as ações e os serviços que o Sistema Único de Saúde (SUS) oferece ao usuário (**Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde – RENASES**), para fins de atendimento integral da assistência à saúde.

No estado de Sergipe, a organização e o funcionamento do SUS estão estabelecidos na Lei n. 6.345/2008, cabendo ao ente estatal e aos seus Municípios organizarem as respectivas ações e serviços de saúde de acordo com as suas disposições.

⁹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de out. de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

Em setembro de 2017, o Ministério da Saúde aprovou Política Nacional de Atenção Básica – PNAB¹⁰, com vistas à revisão da regulamentação de implantação e operacionalização vigentes, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, estabelecendo-se as diretrizes para a organização do componente Atenção Básica, na Rede de Atenção à Saúde – RAS.

Embora fraldas não sejam previstas como insumos de saúde, são classificadas, pela ANVISA¹¹, como produtos de higiene pessoal, inserindo-se o seu fornecimento na atenção domiciliar, sendo a sua disponibilidade, pois, de responsabilidade da gestão municipal, no âmbito da Atenção Primária à Saúde (APS).

Nesse sentido, a dispensação desses insumos pelo ente público responsável, no presente caso, o município de Aracaju, realiza-se mediante procedimento que estabelece critérios e fluxos administrativos a seguir descritos:

1. Diagnóstico clínico

Prescrição médica ou apresentação de laudo médico de profissional vinculado ao SUS, seja por meio das equipes de Atenção Primária de Saúde (APS), Núcleos de Assistência à Saúde da Família (NASF) ou Equipes do Programa Melhor em Casa, devidamente preenchido com o nome do paciente, datado, assinado e carimbado com número da inscrição no Conselho Regional de Classe, com história clínica do paciente, diagnóstico, condutas adotadas, terapêutica utilizada e necessidades de

¹⁰ MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017.** Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html. Acesso em: 12 jun. 2023.

¹¹ MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 1.480, de 31 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o Regulamento Técnico para controle de produtos absorventes higiênicos descartáveis, de uso externo e intravaginais. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1990/prt1480_31_12_1990.html. Acesso em: 12 jun. 2023.

saúde, esclarecendo o diagnóstico clínico de incontinência urinária e/ou fecal, decorrente de alguma patologia com o respectivo CID.

2. Especificação da situação individual do paciente

Indicação da faixa etária, tamanho da fralda (GG, G, M, P), quantidade mensal e incapacidade financeira.

3. Necessidade de reavaliação

A reavaliação deverá ser realizada a cada 6 (seis) meses, com inclusão do laudo simplificado pelo profissional da equipe de saúde; caso **não seja convalidada dentro do prazo, a concessão do insumo será suspensa automaticamente, hipótese em que a liberação dos insumos se condicionará às visitas domiciliares e cumprimento** dos fluxos estabelecidos na Política Pública do SUS.

4. Documentos necessários

- Cópia do RG e CPF do paciente ou Certidão de Nascimento;
- Cópia do CNS – Cartão Nacional de Saúde do paciente (cartão SUS);
- Cópia do RG e CPF do representante legal, o qual assumirá a responsabilidade pela efetivação da transação (recepção do insumo);
- Comprovante de endereço atualizado do paciente – do mês corrente ou do anterior (conta de água, luz ou telefone fixo) ou do seu representante legal, em caso de crianças, adolescentes ou idoso curatelado.
- Documento de Hipossuficiência;

- Comprovante da Unidade Básica de Saúde (UBS) do cumprimento do fluxo assistencial do SUS;
- Relatório médico fundamentado com diagnóstico, história clínica, terapêuticas utilizadas e necessidades de saúde;
- Negativa do ente responsável pela liberação do produto.

5. Acompanhamento pelas Secretarias Municipais de Saúde

Quando se mostrar indispensável o acompanhamento ambulatorial do paciente, este se dará através de visitas domiciliares, realizadas por equipes multidisciplinares do Programa de Saúde da Família, a fim de que seja avaliada a necessidade de uso do produto pleiteado, de acordo com os protocolos e normatizações das Secretarias Municipais de Saúde.

Dessa forma, sugere-se que a parte acamada seja acompanhada, através de visitas domiciliares, pelas equipes multidisciplinares do Programa de Saúde da Família, a fim de que sejam reavaliados, semestralmente, a necessidade de continuidade do atendimento, o quantitativo, o tamanho e a periodicidade de disponibilização do insumo pleiteado, de acordo com os protocolos e normatizações da Secretaria Municipal, evitando dessa forma a quebra de fluxos assistenciais.

ATENÇÃO!

A quantidade de insumos poderá ser de até 120 (cento e vinte) fraldas por mês (4 unidades por dia), sendo a avaliação das excepcionalidades encaminhada, via abertura de processo administrativo, à Secretaria Municipal de Saúde.

Caso as fraldas apresentem problemas técnicos, o paciente/responsável legal deverá reportá-los ao programa Núcleo Ampliado de Saúde da Família e Atenção Básica (NASF/ AB), a fim de resolução da demanda.

Ressalte-se que o Ministério da Saúde disponibiliza o referido insumo através do **Programa Aqui Tem Farmácia Popular**, com desconto de até 90%, para pacientes com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos ou pessoa com deficiência.

Contudo, em detrimento da alta demanda de pacientes acamados com quadro de incontinência urinária e fecal em todas faixas etárias e ainda algumas fragilidades nas Farmácias Populares, as Secretarias Municipais de Saúde, em sua grande maioria, elaboraram portarias visando a padronizar as ações, observando-se, para fins de inclusão da referida demanda, o teto financeiro estabelecido no Piso de Atenção Básica.

3. CONCLUSÃO

Os princípios da universalidade, integralidade e racionalização, norteadores das políticas públicas do sistema de saúde, devem ser atendidos em todos os níveis de complexidade deste, de forma a garantir a articulação contínua de ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos.

Face a isso, o fornecimento do insumo fralda a pacientes acamados, portadores de doenças crônicas degenerativas, sequelas de acidente vascular cerebral, traumas graves, doenças raras, genéticas, que evoluem com incontinência urinária e fecal, independente de sua faixa etária, é medida que se impõe.

A liberação de fraldas descartáveis caracteriza-se como uma necessidade básica de saúde, portanto sua liberação é de responsabilidade financeira da gestão pública municipal, dada a sua previsão intrínseca nos repasses da União aos Municípios por meio do teto de atenção básica de saúde.

Ante o cenário descrito, o Centro de Inteligência, juntamente ao NAT/JUD, entendeu pela importância de sistematizar o procedimento para aquisição de fraldas

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE

CENTRO DA JUSTIÇA DE INTELIGÊNCIA ESTADUAL DE SERGIPE – CIJES

por pessoas portadoras de incontinências urinária e fecal, a fim de facilitar a aplicação da normatização correspondente pelos magistrados e magistradas, respeitada a liberdade decisória de cada juízo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de out. de 1988.

Disponível em: [http://](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003**. Dispõe sobre o estatuto da pessoa idosa e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

CHAGAS, P. F.; LEMEL, L. N.R.; SOUZA, N. V. D. Cuidados de enfermagem e suas repercussões na vida da pessoa com incontinência anal: revisão integrativa. **Revista Enfermagem UERJ**, vol. 27, págs. 1 – 8, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/enfermagemuerj/article/view/40285/30631>. Acesso em: 12 jun. 2023.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Protocolo de fornecimento de fraldas descartáveis para uso domiciliar a usuários com diagnóstico de incontinência urinária e anal. *In: Secretaria de Estado de Saúde*. Disponível em:

<https://www.saude.df.gov.br/documents/37101/51932/5.+Fornecimento+de+Fraldas+Descart%C3%A1veis+para+uso+domiciliar+%C3%A0+usu%C3%A1rios+com+diagnostico+de+incontin%C3%Aancia+urin%C3%A1ria+e+anal.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em:

https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html. Acesso em: 12 jun. 2023.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.