

REFERENDO EM TUTELA PROVISÓRIA NA AÇÃO ORIGINÁRIA 2.922
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO
AUTOR(A/S)(ES) : SINDICATO MEDICO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : CLAUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA E OUTRO(A/S)
RÉU(É)(S) : CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO-VISTA:

O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. POLÍTICA ANTIMANICOMIAL. ART. 18 DA RESOLUÇÃO CNJ Nº 487/2023. MEDIDA CAUTELAR NÃO REFERENDADA.

I. CASO EM EXAME

1. Referendo de medida cautelar concedida em ação ordinária proposta pelo Sindicato Médico do Rio Grande do Sul – SIMERS, para assegurar a continuidade das atividades do Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Discute-se se estão presentes os requisitos necessários ao referendo da medida cautelar, notadamente: (a) a plausibilidade da alegação de que o art. 18 da Resolução CNJ nº 487/2023 – que determina a interdição de instituições de custódia e tratamento psiquiátrico no Brasil – viola os

princípios da legalidade e separação de poderes, a competência estadual para a administração penitenciária e de saúde e a Lei nº 10.216/2001; e (b) a urgência devido à ordem de interdição do estabelecimento e à desassistência de pacientes com medidas de segurança.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes (tese 1 do tema 698 da repercussão geral).
4. Diante do quadro de massiva violação de direitos fundamentais em instituições asilares ou manicomiais, a Resolução CNJ nº 487/2023 foi editada para proteger os direitos fundamentais dos pacientes, não para deixá-los desassistidos.
5. As alterações implementadas pela Resolução CNJ nº 572/2024 permitiram a adoção de um cronograma flexível e adequado às peculiaridades locais, em harmonia com o tema 698 da repercussão geral e as determinações da ADPF 347. No caso concreto, o CNJ e o TJRS ajustaram cronograma até 30.11.2026 para interdição total do estabelecimento, havendo prazo suficiente para uma transição razoável.

6. As informações prestadas pelo CNJ demonstram que a petição inicial desconsidera os significativos avanços institucionais já implementados pelos atores envolvidos na formulação e execução da política pública no Estado do Rio Grande do Sul.

IV. DISPOSITIVO

7. Medida cautelar não referendada.

Atos normativos citados: Resoluções CNJ nº 487/2023 e 572/2024.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 684.612, Pleno, Red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 03.07.2023 (tema 698/RG); ADPF 347, Red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 04.10.2023; ADIs 7.389, 7.454, 7.566 e ADPF 1.076, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, julgamento ainda em curso.

1. Trata-se de referendo de medida cautelar deferida nos autos de ação ordinária proposta pelo Sindicato Médico do Rio Grande do Sul – SIMERS em face do Conselho Nacional de Justiça, que objetiva a manutenção do funcionamento do Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso, o qual teria sido vedado pelo art. 18 da Resolução CNJ nº 487/2023.

2. A parte autora alega, em síntese, que a Resolução

“ultrapassa os limites da competência regulamentar do Conselho Nacional de Justiça, ao estabelecer uma obrigação que não encontra respaldo na legislação federal, em especial na Lei nº 10.216/2001, que disciplina a política nacional de saúde mental”. Argumenta que o ato normativo viola o princípio da legalidade e a separação de poderes, além da autonomia dos Estados na administração dos hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico.

3. Aduz, ainda, que “a implementação dessa medida suscita preocupações em relação à desassistência de pacientes psiquiátricos e ao comprometimento da segurança pública, pois não existe uma estrutura adequada prevista para acomodar os internos”. Por essa razão, afirma que “busca a intervenção do Poder Judiciário para anular o artigo 18 da resolução mencionada e assegurar a continuidade plena das atividades do Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso”.

4. Ao final, pede a concessão de tutela de urgência para determinar a suspensão imediata dos efeitos do artigo 18 da Resolução CNJ nº 487/2023, impedindo o fechamento do instituto psiquiátrico mencionado. No mérito, requer a confirmação da tutela de urgência, com a declaração de nulidade do dispositivo mencionado e a manutenção do instituto.

5. Em 29.04.2025, o Ministro relator deferiu parcialmente o pedido liminar “para permitir o funcionamento do Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso, observados os direitos previstos no art. 2º da Lei nº 10.216/2001, até que seja observado o Tema RG nº 698 deste Supremo Tribunal”. Em seguida, submeteu a liminar para referendo do Plenário do STF.

6. **É o breve relatório.**

7. Peço vênia para divergir do relator e não ratificar a liminar deferida.

8. Antes de tudo, registro a impossibilidade de apreciar nesta sede o pedido principal de “declaração de nulidade do art. 18 da Resolução CNJ nº 487/2023”. Isto porque não se trata de ação de controle concentrado de constitucionalidade. Sem prejuízo, a alegada invalidade será apreciada de forma incidental, a luz do pedido de impedir “o fechamento do Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso”.

9. A Resolução CNJ nº 487/2023 foi editada com fundamento na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; na Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; na Lei nº 10.216/2001 (modelo assistencial em saúde mental); na Lei nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência); e na condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Ximenes Lopes (2006), entre outras normas e documentos. Tal Resolução é atualmente questionada nos autos das ADIs 7.389, 7.454, 7.566 e na ADPF 1.076, todas relatadas pelo eminente Min. Edson Fachin, com julgamento já iniciado. Em seu voto, S. Exa. aludiu à “crescente tomada de consciência quanto à massiva violação de direitos fundamentais constatada em **instituições asilares ou manicomiais, incluindo os estabelecimentos penais denominados pela Lei de Execução Penal como Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP)**” (destaques no original).

10. O art. 18 da Resolução CNJ nº 487/2023, que determina a interdição de tais estabelecimentos, foi alterado antes mesmo do ajuizamento da presente ação pela Resolução nº 572/2024, para adequação ao entendimento fixado pelo STF no RE 684.612, no qual fui redator para o acórdão, j. em 03.07.2023 (tema 698)¹. Veja-se:

¹ Na oportunidade, foram fixadas as seguintes teses de julgamento: “1. A intervenção do Poder

~~“Art. 18. No prazo de 6 (seis) meses contados da publicação desta Resolução, a autoridade judicial competente determinará a interdição parcial de estabelecimentos, alas ou instituições congêneres de custódia e tratamento psiquiátrico no Brasil, com proibição de novas internações em suas dependências e, em até 12 (doze) meses a partir da entrada em vigor desta Resolução, a interdição total e o fechamento dessas instituições.~~

Art. 18. No prazo de 9 (nove) meses contados da entrada em vigor desta Resolução, a autoridade judicial competente determinará a interdição parcial de estabelecimentos, alas ou instituições congêneres de custódia e tratamento psiquiátrico no Brasil, com proibição de novas internações em suas dependências e, em até 15 (quinze) meses a partir da entrada em vigor desta Resolução, a interdição total e o fechamento dessas instituições. (redação dada pela Resolução n. 572, de 26.8.2024)

Art. 18-A. Os prazos previstos nos arts. 16, 17 e 18 poderão ser prorrogados, a pedido do Tribunal, em articulação com os demais atores institucionais envolvidos na execução da Política, quando comprovada a necessidade, por decisão do Conselheiro Supervisor do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF). (incluído pela Resolução n. 572, de 26.8.2024)

Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”.

AO 2922 TP-REF / DF

§1º O pedido, balizado pelo Anexo desta Resolução, será apresentado nos autos do Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0001621-56.2023.2.00.0000 e conterá: (incluído pela Resolução n. 572, de 26.8.2024)

I – a devida fundamentação, de modo a demonstrar a indispensabilidade da prorrogação do prazo; (incluído pela Resolução n. 572, de 26.8.2024)

II – a descrição das ações já implementadas; (incluído pela Resolução n. 572, de 26.8.2024)

III – proposta de plano de ação que contemple descrição das ações pendentes e cronograma relativo à implementação no lapso temporal pleiteado, com as etapas previstas e os respectivos responsáveis. (incluído pela Resolução n. 572, de 26.8.2024)

§2º Serão admitidos pedidos apresentados até o dia 29 de novembro de 2024, permitida a prorrogação deste prazo por decisão do Conselheiro Supervisor do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF). (incluído pela Resolução n. 572, de 26.8.2024)

§3º A análise do pedido, eventuais pactuações e homologação do plano de ação considerarão a realidade específica da unidade da Federação, de modo a não ser viável a extensão do prazo concedido a um Tribunal para outro. (incluído pela Resolução n. 572, de 26.8.2024)"

11. Em voto proferido na ADIs 7.389, 7.454, 7.566 e na ADPF 1.076, o eminente relator, Min. Edson Fachin, votou no sentido de conferir ao art. 18 da Resolução CNJ nº 487/2023 interpretação conforme a Constituição, *"quanto à expressão 'estabelecimentos, alas ou instituições congêneres de custódia e tratamento psiquiátrico no Brasil', para esclarecer que a determinação recai sobre aquelas com características asilares"*. No mais, foi

reconhecida a constitucionalidade da norma, já com as alterações implementadas pela Resolução CNJ nº 572/2024, bem como sua adequação ao determinado pelo STF nos autos da ADPF 347 e no tema nº 698 da repercussão geral:

“Entendo, considerado tal contexto, que a nova previsão estabelecida no art. 18-A, §1º, III, da Resolução CNJ nº. 487/2023, com cronograma flexível e desde que respeite as necessidades e peculiaridades de cada ente federado, adequase às decisões já proferidas por esta Corte na ADPF 347/DF e no Tema 698-RG, desde que se garanta, pela via da interpretação conforme à Constituição, a possibilidade de o ente federado, mediante procedimento específico para este fim, comprovar que o estabelecimento sob sua responsabilidade não se enquadra na classificação como “asilar”, não incidindo sobre ele, nesse caso, as determinações que decorrem de tal definição legal. Tal procedimento deve tramitar na forma de requerimento dirigido ao próprio Conselho Nacional de Justiça”.

12. Nos termos do voto do Min. Edson Fachin, são consideradas “asilares” as instituições “sem condições de proporcionar assistência integral à saúde e de assegurar aos pacientes os direitos previstos no artigo 2º, parágrafo único, da Lei 10.216/2001”. Ao que parece, é o caso da instituição em exame, pois, segundo consta dos autos, decisão de 08.06.2023 proibiu “*o ingresso de novos pacientes no Instituto Psiquiátrico Forense, sem exceção, tendo como fundamento principal a reiterada e massiva violação de direitos fundamentais caracterizadores do estado de coisas inconstitucional*”(doc. 8, p. 19). Informa-se ainda que a interdição do instituto não decorreu do art. 18 da Resolução nº 487/2023, mas iniciou-se muito antes, “*ainda em 2015, pela precariedade dos serviços e da estrutura física para o acolhimento de pessoas em tratamento, caracterizadora de instituição asilar, local inadequado para a internação de pacientes em cumprimento de*

medida de segurança, nos termos da Lei nº 10.216/2001” (doc. 8, p. 19).

13. Acompanhei o voto do Min. Edson Fachin nas referidas ações de controle concentrado, de modo que, mantendo a coerência, reconheço a constitucionalidade da norma, o que prejudica o juízo de plausibilidade das alegações formuladas na inicial e a ratificação da liminar, baseada justamente na alegada desconformidade do ato impugnado com o tema nº 698 da repercussão geral, já afastada em sede de controle concentrado.

14. Além disso, conforme informações prestadas pelo CNJ (doc. 8, p. 8), o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul requereu a prorrogação do prazo para fechamento do Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso, tendo sido o pedido deferido pelo Conselheiro Supervisor do DMF/CNJ. O prazo final para interdição da unidade foi fixado em **30.11.2026**, considerado suficiente para a colocação em liberdade das 63 pessoas que permanecem internadas no local, aguardando vaga em Serviço Residencial Terapêutico (doc. 8, p. 16).

15. Por fim, as informações prestadas pelo CNJ demonstram que a petição inicial desconsidera os significativos avanços institucionais já implementados pelos atores envolvidos na formulação e execução da política pública no Estado do Rio Grande do Sul. Destaco, nesse contexto, trechos do parecer técnico elaborado pelo DMF:

“[...] Aqui vale o destaque para o pedido de prorrogação do prazo feito pelo Tribunal do Estado do Rio Grande do Sul calcado na divisão de tarefas para o enfrentamento adequado a cada uma das questões divididas em 3 grandes grupos associados a temas, a saber: o primeiro subgrupo “a alocação das pessoas no IPF e os novos espaços terapêuticos”, ou seja, vinculado à desinstitucionalização. O segundo subgrupo para trabalhar “como se realizarão as perícias”, ou seja, para dar

andamento aos trabalhos iniciados pelo Núcleo de Defesa em Execução Penal da Defensoria Pública no campo dos incidentes de insanidade mental e da reavaliação processual. Já o terceiro subgrupo para trabalhar fluxos gerais para a implementação da Resolução CNJ n 487/2023.

[...]

O Plano apresenta quatro ações, as quais estão detalhadas com metas, objetivos estratégicos, responsáveis e prazos. Vale o registro quanto às metas propostas:

- Assinatura de Termo de Cooperação interinstitucional: Objetivo de estabelecer as responsabilidades e as condições técnicas e operacionais, por meio da cooperação mútua entre as entidades signatárias, com vistas à implementação e monitoramento da Política Antimanicomial no âmbito do Poder Judiciário, conforme Resolução CNJ n. 487/2023.
- Instituição do Comitê Estadual Interinstitucional de Monitoramento da Política Antimanicomial (CEIMPA), com união dos subgrupos propostos no Grupo de Trabalho do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul para adequação ao previsto no inciso VI do artigo 20 da Resolução CNJ nº 487/2023.
- Diagnóstico dos casos e da rede de proteção social, estudo de casos para PTS, plano de implementação EAP e estratégia permanente de desinstitucionalização: Qualificação da porta de saída. Implementação de equipes multiprofissionais para o Poder Judiciário.
- Cronograma para desinstitucionalização do Instituto Psiquiátrico Forense e avaliação dos casos de pessoas privadas de liberdade em unidades prisionais em sofrimento mental.
- Proposição de fluxos e procedimentos para encaminhamento de pessoas em sofrimento mental submetidas

à AC para efetivar a racionalização da porta de entrada mediante estabelecimento de fluxos e procedimentos para atendimento e acompanhamento dos casos apresentados nas Audiências de Custódia.”

16. Nesse cenário, entendo que estão ausentes a plausibilidade das alegações e a urgência necessárias à ratificação da medida cautelar.

17. Diante do exposto, peço vênia para divergir do relator e **voto pelo não referendo da medida liminar.**

É como voto.