

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 39.747 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
IMPTE.(S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
IMPDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

Trata-se pedido de liminar em mandado de segurança, impetrado pelo Estado do Rio de Janeiro contra o Conselho Nacional de Justiça, para que sejam mantidos em funcionamento o Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico Henrique Roxo, bem como os demais hospitais destinados ao cumprimento das medidas de segurança e cautelares de internação, observados os direitos previstos no art. 2º da Lei nº 10.216/2001.

O impetrante alega que *“A presente impetração tem por objetivo afastar a aplicação do artigo 18, caput, da Resolução CNJ nº 487/2023, norma que determina a interdição dos hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico (“HCTP”)”*.

Sustenta que *“referida norma extrapola as disposições da lei que pretende regulamentar, bem como invade a competência legislativa e material das Administrações Estaduais na matéria penitenciária e de saúde, restando eivada de ilegalidades e inconstitucionalidades”*.

Afirma que o ato impugnado *“exige dos Juízos competentes, peremptória e genericamente, a interdição parcial e posteriormente total das instituições de internação”*.

Ressalta que *“O caráter genérico da determinação supracitada motivou, em dezembro de 2023, a prolação de decisão judicial da lavra da Exma. Juíza Auxiliar da Vara de Execução Penal (VEP) do Estado do Rio de Janeiro (doc. 05), bem como a edição da Portaria - GABJ RBCS - Portaria nº 02/2023, do mesmo Juízo (doc. 06, pg. 107). As decisões determinaram, em dezembro de 2023, a interdição parcial do HCTP Henrique Roxo e a vedação de transferência*

MS 39747 MC / RJ

de seus pacientes ao Hospital Penal Psiquiátrico Roberto de Medeiros”.

Relata que *“A ordem de interdição do Hospital Henrique Roxo representaria verdadeiro desmonte desta intrincada estrutura de desinternação”* e que *“A pretexto de dar cumprimento ao comando da Lei nº 10.216/2001, a determinação do Conselho Nacional de Justiça, concretizada pelo Juízo da VEP do Estado do Rio de Janeiro, se levada a efeito, desestruturará a política pública estadual de acolhimento dos pacientes, desamparando-os”.*

Ao final, o impetrante requer a concessão da liminar para *“suspender a eficácia do artigo 18 da Resolução CNJ nº 487/2023, mantendo-se em funcionamento os Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico mantidos pelo Estado do Rio de Janeiro, desde que atendidos os direitos previstos no art. 2º, da Lei nº 10.216/2001, até o julgamento definitivo da impetração”.*

Solicitei informações ao Conselho Nacional de Justiça (eDoc. 17).

O Eminentíssimo Presidente do Conselho Nacional de Justiça prestou informações em que argumenta o seguinte (eDoc. 23):

i) O mandado de segurança não pode ser conhecido, uma vez que impetrado contra lei em tese, nos termos da Súmula 266 do STF;

ii) *“a inconstitucionalidade da Resolução CNJ nº 487/2023 é objeto das ADIs nºs 7.454 e 7.389 e da ADPF nº 1.076, Rel. Min. Edson Fachin. Com efeito, a demanda levanta preocupações relevantes que, idealmente, deveriam receber decisão nacional e uniforme, e não provimentos setoriais. Por essa razão, a questão de direito deve aguardar o pronunciamento vinculante do STF”;*

iii) A Resolução CNJ nº 487/2023 foi proposta com o objetivo de adequar os seus procedimentos aos ordenamentos jurídicos nacional e internacional.

É o relatório. Decido.

A Súmula nº 266 do Supremo Tribunal Federal estabelece que *“Não*

MS 39747 MC / RJ

cabe mandado de segurança contra lei em tese". Embora o impetrante pleiteie a suspensão da eficácia do art. 18 da Resolução CNJ nº 487/2023, o mandado de segurança também se volta contra atos concretos. Isso porque **o pedido do mandado de segurança é para que os Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico sejam mantidos em funcionamento, desde que atendidos os requisitos previstos no art. 2º da Lei n.º 10.216/2001. A interdição dos hospitais é um ato concreto que afetaria diretamente direito do impetrante.**

Merece destaque trecho da petição inicial de mandado de segurança em que o impetrante pleiteia liminarmente que sejam mantidos em funcionamento o Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico Henrique Roxo e os demais hospitais destinados ao cumprimento das medidas de segurança e cautelares de internação, observados os direitos previstos no art. 2º da Lei nº 10.216/2001:

“Desta feita, e preenchidos seus requisitos, requer-se seja concedida medida liminar, na forma dos artigos 7º, inciso III, da Lei federal nº 12.016/2009 e 300, caput, do Código de Processo Civil, a fim de ver suspensa a eficácia do artigo 18 da Resolução CNJ nº 487/2023 até o julgamento definitivo do writ, mantendo-se em funcionamento o Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico Henrique Roxo, bem como os demais hospitais destinados ao cumprimento das medidas de segurança e cautelares de internação, observados os direitos previstos no art. 2º da Lei nº 10.216/2001. “

Constata-se, portanto, que a petição inicial, em que pese impugne o art. 18 da Resolução CNJ nº 487/2023, também contesta os atos concretos de interdição, razão por que admissível o mandado de segurança.

É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que *“como regra geral, o controle dos atos do CNJ pelo STF somente se justifica nas hipóteses de (i) inobservância do devido processo legal; (ii) exorbitância*

MS 39747 MC / RJ

das competências do Conselho; e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado” (MS 33.690 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 18.2.2016).

Ao editar a Resolução CNJ nº 487/2023, o CNJ buscou adotar medida necessária para garantir o tratamento adequado das pessoas que necessitam de atendimento em saúde mental, conforme garante o art. 2º da referida Lei nº 10.216/2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais:

“Art. 2º Nos atendimentos em saúde mental, de qualquer natureza, a pessoa e seus familiares ou responsáveis serão formalmente cientificados dos direitos enumerados no parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único. São direitos da pessoa portadora de transtorno mental:

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 sua hospitalização involuntária;

VI - ter livre acesso aos meios de comunicação disponíveis;

VII - receber o maior número de informações a respeito de

MS 39747 MC / RJ

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.”

A intervenção do CNJ é justificada pela deficiência grave dos serviços prestados nos HCTPs. Busca-se a reorganização das instituições psiquiátricas, mediante a criação de um modelo de assistência mais humanizado e eficiente.

Ocorre que a determinação genérica de interdição pode prejudicar pacientes atualmente internados. A interdição dos hospitais é capaz de causar a desestruturação das famílias, especialmente as mais pobres, que não têm condições socioeconômicas para cuidar dos familiares desinternados, de modo a aumentar ainda mais a vulnerabilidade desses pacientes.

No julgamento do **Tema 698 de Repercussão Geral**, foi permitida a **intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço**. Esta Corte explicitou que *“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”*.

O entendimento do STF no Tema 698 reforça que a intervenção judicial deve apontar finalidades e permitir que a administração pública apresente planos adequados, ao invés de impor medidas específicas e setorizadas.

O CNJ pode estabelecer metas administrativas para a melhoria dos serviços psiquiátricos, mas os cronogramas de interdição e fechamento, se necessário, devem ser ajustados conforme a capacidade de resposta dos

MS 39747 MC / RJ

estados.

A relevante finalidade da Resolução CNJ nº 487/2023, que busca garantir um tratamento mais digno e adequado aos pacientes psiquiátricos, deve ser equilibrada com a necessidade de uma implementação realista e gradual das mudanças, sem cronogramas rígidos, e partindo de diálogos com os governos das 27 unidades federadas.

No caso concreto, para cumprir a obrigação imposta pelo art. 18 da Resolução CNJ nº 487/2023, a Administração Pública teria de realizar novo planejamento de suas atividades e, diante da finitude dos recursos públicos, deixaria de realizar gastos antes previstos para outras prioridades estabelecidas legitimamente, consoante o itinerário fixado pelos artigos 165 e seguintes da Constituição Federal.

O STF possui entendimento, fixado em repercussão geral, no sentido de que a intervenção do Poder Judiciário na gestão de serviços públicos pode colocar em risco a continuidade das políticas públicas, desorganizar a atividade administrativa e comprometer a alocação racional dos escassos recursos públicos (RE 684612-RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

A obrigação em questão somente pode ser dimensionada quando considerada a situação de todas as unidades de saúde administradas pelos estados e municípios, sob pena de precarização das condições estruturais daqueles que não foram alcançados pela Resolução.

Exigir que os entes públicos cumpram obrigações desta natureza de forma setorizada, pontual e específica pode pôr em risco a gestão da saúde mental pública do país, independentemente das óbvias boas intenções.

Entendo, em conformidade com a tese referente ao Tema 698 de Repercussão Geral, que é plenamente possível que o Poder Judiciário estabeleça finalidades a serem perseguidas pela Administração Pública, em cenário de ausência ou deficiência grave do serviço.

Todavia, numa análise preliminar, entendo que **há urgência** na

MS 39747 MC / RJ

suspensão das ordens de interdição parcial ou total de estabelecimentos, alas ou instituições congêneres de custódia e tratamento psiquiátrico, tendo em vista que a medida lastreada na decisão do CNJ pode prejudicar a realidade das famílias envolvidas, especialmente as de baixa renda, bem como causar o desamparo dos pacientes desinternados.

Por fim, entendo que o fato de a inconstitucionalidade da Resolução CNJ nº 487/2023 ser objeto das ADIs nºs 7.454 e 7.389 e da ADPF nº 1.076, de Relatoria do Ministro Edson Fachin, não impede a análise da legalidade das ordens de interdição, nem mesmo da constitucionalidade do referido ato normativo como questão prejudicial neste mandado de segurança. Penso que a existência de tais ações impõe cautela na concretização de providências administrativas irreversíveis ou de difícil reversão, com enormes impactos institucionais, orçamentários e sociais.

Diante do exposto, **defiro, em parte, o pedido liminar para manter em funcionamento os hospitais destinados ao cumprimento das medidas de segurança e cautelares de internação, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, 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.**

Publique-se.

Brasília, 19 de junho de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente