



PESSOAS COM TRANSTORNO MENTAL SUBMETIDAS À MEDIDA DE SEGURANÇA E A RESOLUÇÃO CNJ N. 487/2023: UMA ANÁLISE GARANTISTA

PEOPLE WITH MENTAL DISORDERS SUBJECT TO COURT-ORDERED HOSPITALIZATION AND CNJ RESOLUTION NO. 487/2023: AN GUARANTEEIST ANALYSIS

NESTOR EDUARDO ARARUNA SANTIAGO

Doutor, Mestre e Especialista em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Estágio Pós-doutoral pela Universidade do Minho. Professor Titular da Universidade de Fortaleza. Professor Associado na Universidade Federal do Ceará. Advogado Criminalista.

RAIMUNDO NONATO SILVA SANTOS

Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza, Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela UNIMES-São Paulo, Especialista em Processo Civil e em História do Brasil e da América. Desembargador do Tribunal de Justiça do Ceará.

TIAGO DIAS DA SILVA

Mestre em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Ciências Criminais e em Direito Constitucional. Formador cadastrado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados-ENFAM. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Ceará.

RESUMO

O artigo analisa a Resolução CNJ n. 487/2023 (R487), que estabelece diretrizes para o tratamento de pessoas com transtornos mentais em conflito com a lei submetidas a medidas de segurança. Com base no garantismo penal de Luigi Ferrajoli, o estudo investiga os avanços, desafios e possíveis inconstitucionalidades da norma, considerando seus impactos nos direitos fundamentais, no Sistema Único de Saúde (SUS) e na segurança pública. A pesquisa adota revisão bibliográfica e análise documental, com destaque para a ADPF n. 1.076 e a mudança de paradigma promovida pela Lei n. 10.216/2001. Conclui-se que a Resolução CNJ n. 487/2023 está conforme os preceitos do garantismo e representa um avanço no alinhamento das práticas judiciais com os direitos humanos, embora sua implementação dependa de coordenação institucional para evitar inconstitucionalidade por violação da separação dos poderes.

Problema: O problema identificado é o desafio de implementar a Resolução CNJ n. 487/2023 diante de resistências estruturais e jurídicas, que incluem questionamentos sobre sua constitucionalidade e dificuldades práticas na articulação entre o Sistema





de Justiça Criminal e o SUS.

Hipótese: A Resolução CNJ n. 487/2023, ao substituir os modelos manicomiais por serviços comunitários de saúde mental, é constitucional e compatível com o garantismo penal, desde que respeite os limites do ordenamento jurídico e seja implementada de forma coordenada e progressiva.

Objetivo: Analisar a compatibilidade constitucional da Resolução CNJ n. 487/2023, os avanços e desafios relacionados à promoção de uma política antimanicomial alinhada aos direitos fundamentais e como o garantismo de Ferrajoli pode servir de substrato teórico para o deslinde do tema.

Metodologia: A metodologia combina revisão bibliográfica e análise documental. Foram estudados a ADPF n. 1.076, a Lei n. 10.216/2001, tendo como referencial teórico o garantismo de Luigi Ferrajoli.

Justificativa: A análise da Resolução CNJ n. 487/2023 é fundamental por tratar de direitos humanos, dignidade da pessoa humana e saúde pública em um contexto evolução jurisprudencial do instituto da medida de segurança. A relevância do tema é reforçada pela pendência da ADPF n. 1.076 no STF e pelas obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

Resultados e Contribuições: Os resultados esperados incluem a identificação de possibilidades jurídicas e institucionais na implementação da Resolução CNJ n. 487/2023, bem como a proposta de argumentos embasados na teoria do garantismo de Ferrajoli. Contribui-se para o fortalecimento do debate jurídico sobre o garantismo penal e a política antimanicomial no Brasil.

Palavras-chave: Resolução CNJ n. 487/2023; garantismo; direitos humanos; medida de segurança; política antimanicomial.

ABSTRACT

The article analyzes CNJ Resolution No. 487/2023, which establishes guidelines for the treatment of individuals with mental disorders in conflict with the law subject to court-ordered hospitalization. Based on Luigi Ferrajoli's legal guaranteeism, the study investigates the advances, challenges, and possible unconstitutionality of the resolution, considering its impact on fundamental rights, the Unified Health System (SUS), and public safety. The research employs a bibliographic review and documentary analysis, focusing on ADPF No. 1,076 and the paradigm shift brought about by Law No. 10,216/2001. It concludes that CNJ Resolution No. 487/2023 aligns with the principles of guaranteeism and represents progress in harmonizing judicial practices with human rights, although its implementation requires institutional coordination to avoid unconstitutionality due to the violation of the separation of powers.

Problem: The identified problem is the challenge of implementing CNJ Resolution No. 487/2023 amid structural and legal resistance, including questions about its constitutionality and practical difficulties in articulating the Criminal Justice System with SUS.

Hypothesis: CNJ Resolution No. 487/2023, by replacing asylum-based models with community mental health services, is constitutional and compatible with Ferrajoli's guaranteeism theory, provided it adheres to the limits of the legal framework and is implemented in a coordinated and progressive manner.





Objective: To analyze the constitutional compatibility of CNJ Resolution No. 487/2023, the advances and challenges related to promoting an anti-asylum policy aligned with fundamental rights, and how Ferrajoli's guaranteeism theory can provide a theoretical basis for addressing the issue.

Methodology: The methodology combines bibliographic review and documentary analysis. Landmark cases, such as ADPF No. 1,076, legislation like Law No. 10,216/2001, and legal theories, particularly Luigi Ferrajoli's guaranteeism theory, were studied to underpin the normative and practical discussion.

Justification: The analysis of CNJ Resolution No. 487/2023 is essential as it addresses human rights, the dignity of the human person, and public health in the context of jurisprudential evolution regarding court-ordered hospitalization. The relevance of the topic is reinforced by the pending ADPF No. 1,076 in the Supreme Federal Court and the international obligations assumed by Brazil.

Results and Contributions: The expected results include identifying legal and institutional possibilities for implementing CNJ Resolution No. 487/2023, as well as proposing arguments grounded in Ferrajoli's guaranteeism theory. The article contributes to strengthening the legal debate on Ferrajoli's guaranteeism and anti-asylum policies in Brazil.

Keywords: CNJ Resolution No. 487/2023; guaranteeism; human rights; mental disorders; anti-asylum policy.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar a Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) n. 487/2023, um marco na política antimanicomial brasileira, que estabelece diretrizes específicas para o tratamento de pessoas com transtornos mentais em conflito com a lei. Essa norma reflete um esforço do CNJ para alinhar as práticas judiciais aos princípios constitucionais de dignidade da pessoa humana, legalidade e proporcionalidade, além de atender aos compromissos reforçados pelo Brasil em tratados internacionais de direitos humanos.

A Resolução n. 487/2023 (R487) determina, entre outros aspectos, a substituição dos hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico (HCTPs) por serviços comunitários de saúde mental. Essa política parte do pressuposto de que a internacionalização em instituições asilares deve ser medida excepcional e transitória, voltada exclusivamente para a estabilização do quadro clínico e sempre que não existam alternativas suficientes no âmbito extra-hospitalar.

A implementação da Resolução, entretanto, enfrenta desafios de ordem prática e jurídica. Por um lado, exige uma ampla articulação entre o Sistema de Justiça



Criminal e o Sistema Único de Saúde (SUS) para viabilizar o atendimento em rede e o cumprimento das diretrizes da Lei n. 10.216/2001, que regulamenta a reforma psiquiátrica no Brasil. Por outro lado, levanta questionamentos quanto à constitucionalidade e à competência do CNJ para regulamentar a aplicação das medidas de segurança previstas no Código Penal (CP).

Além disso, a R487 tem sido objeto de críticas relacionadas à sua visão estrutural e impacto sobre a segurança pública, em especial no que diz respeito ao atendimento de pessoas com transtornos mentais que representam risco elevado e estão submetidas a medidas de segurança. Tais questões foram levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 1.076, que contesta a R487, sob o argumento de que ela extrapola a competência normativa do CNJ e fere os preceitos fundamentais da separação dos poderes, dignidade da pessoa, humana, proporcionalidade e razoabilidade.

Neste contexto, o estudo adota como referência teórica o garantismo de Luigi Ferrajoli, que defende a necessidade de um Direito Penal mínimo, voltado à proteção de direitos fundamentais e à limitação do poder punitivo estatal. A partir dessa perspectiva, analisa-se neste artigo até que ponto a R487 contribui para a promoção de uma justiça penal calcada na proteção de direitos fundamentais e quais são os argumentos favoráveis e contrários à sua compatibilidade constitucional, à luz de uma perspectiva garantista.

Por fim, o trabalho está estruturado nos seguintes tópicos principais: a abordagem do garantismo jurídico penal no pensamento de Luigi Ferrajoli; a evolução histórica das medidas de segurança no Brasil; a análise específica da R487 e tentativa de declaração de sua inconstitucionalidade; e, por fim, a conclusão, que avalia argumentos propostos à luz do garantismo de Ferrajoli.

O tema se mostra de grande relevância e atualidade, na medida em que a matéria está pendente de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal e consiste em política pública que envolve diversos direitos fundamentais. Ademais, as condições de tratamento psiquiátrico no Brasil – e especificamente no Ceará – já foram objeto de condenação da República Federativa do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso Ximenes Lopes), somente para citar um exemplo.



2 GARANTISMO PENAL: O PENSAMENTO DE LUIGI FERRAJOLI

O pensamento de Luigi Ferrajoli sobre direitos fundamentais se expressa de forma muito clara em sua obra, na medida em que propõe uma definição teórica puramente formal ou estrutural de direitos fundamentais. Para Ferrajoli¹, são direitos fundamentais todos os direitos subjetivos que dizem respeito universalmente a “todos” os seres humanos enquanto dotados do *status* de pessoa, ou de cidadão ou de pessoa capaz de agir. Alexandre da Maia (2000), ao discorrer sobre a teoria de Ferrajoli, destaca o pressuposto de que o garantismo surge exatamente pelo descompasso existente entre a normatização estatal e as práticas que deveriam estar fundamentadas nelas, especialmente nas atuações administrativas e policiais.

Esse descompasso entre o prescrito em lei e o factual - e que configura violação de direitos fundamentais - é marcante quando se analisa a situação de pessoas acometidas de transtorno mental e em conflito com a lei, mormente as submetidas a medidas de segurança. A tensão entre punitivismo e minimalismo penal (que é tratado, pejorativamente, como “garantismo” ou “coitadismo”) é constante e remanesce uma temática atual. A visão garantista de Ferrajoli (2011), nesse caso, remanesce como importante substrato teórico, embora não se possa limitar o pensamento de Ferrajoli apenas ao campo do *jus puniendi*, vez que o jurista erigiu uma verdadeira teoria do direito democrático, já que o garantismo penal, para Ferrajoli (2002), é somente uma forma de comprovar sua teoria mais abrangente do garantismo.

Atualmente, os modelos punitivistas baseados na noção de periculosidade do indivíduo ganham força, embora com nova roupagem. Embora sejam relevantes as preocupações em aumentar os níveis de segurança pública, é preciso debater sempre como compatibilizar tais políticas com os direitos fundamentais. Segundo Dieter (2012) o modelo punitivista encontrou nos Estados Unidos um exemplo emblemático, com a adoção de uma política criminal centrada na incapacitação seletiva e na inclinação. Esse enfoque priorizou a segregação prolongada de indivíduos considerados perigosos. Tem-se, portanto, a atualidade do debate sobre periculosidade, punitivismo, minimalismo e garantismo.

Zaffaroni (2013) observa que, em regra, a política punitivista se fundamenta na administração do medo, governando através da fabricação de inimigos públicos. A população é conduzida a acreditar na necessidade de punições severas para





determinados grupos sociais, geralmente marginalizados, consolidando uma "criminologia midiática". Essa estratégia reforça estereótipos e cria bodes expiatórios, desviando o foco de problemas estruturais e legitimando o uso excessivo do poder punitivo.

Contrapondo-se ao punitivismo, as correntes minimalistas propõem uma redução do uso do sistema penal, com o objetivo de limitar seus danos e custos sociais. Dentro dessas perspectivas, destacam-se duas diferentes abordagens minimalistas. A primeira é o minimalismo como meio para o abolicionismo penal. Parte da deslegitimação estrutural do sistema penal e visa, a longo prazo, sua abolição completa. A segunda consiste no minimalismo como fim em si mesmo, buscando relegitimar o sistema penal, concebendo-o como necessário, mas restrito ao mínimo indispensável para a proteção dos direitos fundamentais.

Luigi Ferrajoli (2002), em "Direito e Razão", apresenta o garantismo penal como um modelo minimalista representativo dessa segunda abordagem. Para Ferrajoli, o sistema penal é um mal necessário limitado pela estrita legalidade, proporcionalidade e respeito às garantias fundamentais. Busca-se equilibrar os custos do sistema penal com a necessidade de evitar uma "anarquia punitiva", protegendo tanto os "desviantes" quanto os "não desviantes".

O garantismo penal destaca a importância de limitar o poder punitivo do Estado para evitar abusos e discriminações. Ferrajoli argumenta que o direito penal mínimo é uma alternativa legítima ao modelo punitivista, pois protege os indivíduos contra arbitrariedades, ao mesmo tempo em que assegura os direitos de vítimas e da sociedade, protegendo o mais fraco. Esse modelo se baseia em três pilares fundamentais: legalidade, proporcionalidade e garantias processuais. Ao contrário do abolicionismo, que propõe a eliminação do sistema penal, o garantismo busca sua transformação em um instrumento de justiça social e proteção dos direitos humanos. Essa visão se mostra especialmente relevante em sociedades marcadas por desigualdades estruturais, em que o sistema penal, muitas vezes, atua como ferramenta de exclusão.

Adiante se demonstrará como o pensamento de Ferrajoli pode ser útil no debate acerca da política antimanicomial e da R487, não apenas pelo aspecto do garantismo penal e da visão minimalista, mas também naquilo que o garantismo projeta para a forma de agir do Estado Juiz diante do julgamento desses conflitos envolvendo a concretização dos direitos fundamentais.





3 MEDIDAS DE SEGURANÇA NO DIREITO BRASILEIRO

A redação original do CP previa que o condenado inimputável cumprisse uma pena pelo delito praticado e, em seguida, fosse submetido a uma medida de segurança por tempo indeterminado. Essa dupla punição configurava um verdadeiro *bis in idem*, gerando críticas doutrinárias e jurídicas (Bitencourt, 2008). Trata-se de previsão inspirada no Código Penal Italiano de 1930 (Prado, 2018). A Reforma Penal de 1984, que modificou a Parte Geral do CP representou um marco na evolução das medidas de segurança no Brasil, por substituir o sistema do duplo binário pelo sistema vicariante.

A partir dessa mudança, eliminou-se a aplicação simultânea de pena e medida de segurança para o mesmo indivíduo. No sistema vicariante, os imputáveis se submetem exclusivamente à pena; os inimputáveis são submetidos apenas à medida de segurança, com foco no tratamento médico ou psicológico; os semi-imputáveis recebem pena reduzida ou são submetidos à medida de segurança, conforme avaliação judicial. Essa reforma corrigiu o problema do *bis in idem* (Costa, 2007), tornando o sistema penal mais alinhado aos postulados da proporcionalidade e dignidade da pessoa humana. Todavia, remanesce o problema relativo à duração das medidas de segurança e à forma desumanizada de sua aplicação.

Historicamente, tanto a doutrina quanto a jurisprudência defendiam a duração indeterminada das medidas de segurança, ao vincular sua cessação à comprovação da ausência de periculosidade, atestada por perícia médico-legal. Contudo, essa indefinição temporal gerava situações prolongadas de privação de liberdade, incompatíveis com os critérios de isonomia e razoabilidade. A necessidade de equilíbrio entre a proteção da sociedade e os direitos dos inimputáveis permanece como uma questão central no debate sobre o tema.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça evoluiu para impor limitações à medida de segurança, vinculando-a à duração máxima da pena prevista ao crime, em interpretação ao §1º do art. 97 do Código Penal (STJ, AgRg no HC nº 902.499/AL, 2024). Ou então, ao quantitativo de pena estabelecido em eventual condenação, como forma de assegurar a dignidade da pessoa humana. Neste segundo caso, no julgamento do Agravo Regimental em Habeas Corpus nº 531.438/GO (STJ, AgRg no HC nº 531.438/GO, 2020), entendeu-se que a medida de





segurança aplicada em razão de superveniência de doença mental no curso da execução da pena privativa de liberdade, nos termos do art. 183 da Lei de Execução Penal (LEP), não pode ultrapassar a pena total imposta.

O princípio da humanidade no Direito Penal - consagrado pelo inciso III do art. 1º da Constituição Federal (CF) - é uma garantia fundamental que assegura o respeito à liberdade e à dignidade dos condenados. Esse princípio está irmanado com o garantismo penal e estabelece que o poder punitivo do Estado deve ser exercido dentro de limites éticos e legais, proibindo sanções que afrontem a dignidade da pessoa humana ou que causem danos à integridade físico-psíquica dos indivíduos submetidos ao sistema penal.

Entre as vedações decorrentes do princípio da humanidade, destacam-se a proibição de penas cruéis, desumanas, humilhantes, perpétuas ou de morte, bem como o uso de torturas e maus-tratos em qualquer contexto. Além disso, o princípio impõe ao Estado a obrigação de garantir infraestrutura carcerária adequada para atender às finalidades de reeducação e reinserção social dos condenados. Portanto, trata-se de princípio que tem relação direta com os demais direitos e garantias individuais.

Essas disposições não apenas limitam o poder punitivo estatal, mas também refletem compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como os tratados de direitos humanos que proíbem tratamentos degradantes e desumanos, incluindo a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984).

O princípio da humanidade é especialmente relevante na execução penal, pois o Estado tem a responsabilidade de garantir que as pessoas privadas de liberdade vivam em condições que respeitem sua dignidade e que contribuam para sua ressocialização. A LEP reflete esse compromisso ao estabelecer que a execução da pena deve "proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado" (art. 1º). No entanto, a realidade do sistema prisional brasileiro frequentemente desafia o cumprimento desse princípio. Problemas como superlotação, violência institucional, falta de acesso a serviços básicos e ausência de políticas eficazes de reintegração social são indicativos de violações sistemáticas da dignidade humana. Essas condições contrariam não apenas a CF, mas foram reconhecidas como uma realidade de violação sistemática da Constituição, verdadeiro "estado de coisas inconstitucional", conforme decidido pelo STF na ADPF n. 347.





A reflexão sobre o pensamento alienista do início do século XIX é essencial para compreender a evolução da assistência psiquiátrica e sua influência em propostas consideradas revolucionárias, como as que emergiram nos anos de 1970. Michel Foucault, em “O Poder Psiquiátrico” (2006), explora o papel central do asilo na terapêutica psiquiátrica daquele período, destacando sua concepção como uma máquina de cura que, naquela época, era o hospital.

Esse período marca o isolamento da loucura em espaços hospitalares, fundado na crença de que a separação do mundo exterior era essencial para tratar a alienação mental. Conforme esse pensamento, o ambiente hospitalar ordenado e disciplinado tinha não apenas um papel terapêutico, mas também normativo. A organização física e social do asilo era projetada para moldar comportamentos, reprimir excessos e reconduzir o indivíduo à razão. Esse modelo ressoava a lógica foucaultiana do poder disciplinar, na qual o espaço não é neutro, mas instrumento ativo de controle e transformação do sujeito.

Segundo Mascarenhas (2021), a crítica foucaultiana do poder psiquiátrico oferece um instrumento valioso para problematizar a medicalização da loucura e as relações de poder subjacentes. Ao analisar casos concretos e pessoas encarceradas no manicômio judiciário Stênio Gomes, no Ceará, a autora constata que os presos do manicômio judiciário lá permanecem, principalmente porque o Estado do Ceará e a sociedade cearense não se responsabilizam por pessoas sem vínculos familiares e sociais, enquanto os exames que atestam a cessação de uma suposta periculosidade não têm efeito na sua saída do manicômio.

Com a promulgação da Lei de Reforma Psiquiátrica (Lei n. 10.216/2001), criou-se o argumento de que a nova legislação haveria derogado a LEP e alterado os pressupostos estabelecidos desde a Escola Positiva (Marchewka, 2004). Corroboram essa visão os estudos de campo que constatarem a total incompatibilidade do modelo de assistência custodial do manicômio judiciário com a possibilidade de integração da pessoa com transtorno mental à sociedade (Correia, 2007).

Para reverter esse estado de violação de direitos, o Estado deve implementar políticas públicas, o que constitui o ponto de maior complexidade. Deveras, não basta o “não fazer” estatal para que tais direitos humanos sejam assegurados. A construção de tais políticas, em se tratando de matéria sujeita à fiscalização judicial, perpassa a discussão sobre o papel do CNJ e seus limites, o que será objeto de análise no item seguinte.





4 CNJ E POLÍTICAS PÚBLICAS GARANTISTAS: A R487 E SUA CONSTITUCIONALIDADE

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que marcou a redemocratização do Brasil, iniciou-se um processo de fortalecimento do Poder Judiciário, especialmente no papel de conter abusos do Poder Executivo e garantir a concretização de direitos fundamentais. Essa evolução foi essencial para a proteção de minorias e grupos vulneráveis, historicamente com pouca capacidade de influência política (Feitosa; Passos, 2005).

Simultaneamente, consolidou-se o fenômeno da “constitucionalização do direito” (Barroso, 2009), que conferiu às normas constitucionais uma centralidade na resolução de conflitos e exigiu métodos decisórios mais complexos para equilibrar direitos fundamentais muitas vezes conflitantes. Essa transformação ampliou a participação do Judiciário em questões antes restritas ao Executivo, incluindo políticas públicas (Barcellos, 2005).

Na contemporaneidade, observa-se que o Judiciário não apenas aplica normas, mas também influencia diretamente a formulação e a implementação de políticas públicas. Embora a distinção teórica entre argumentos de política e de princípio seja reconhecida (Dworkin, 1978), na prática, o Judiciário frequentemente se envolve no debate sobre políticas públicas, seja por meio de decisões jurisdicionais, seja por sua atuação institucional. O CNJ tornou-se um ator relevante nessa dinâmica. Além de sua função de controle administrativo e disciplinar do Judiciário, o CNJ passou a coordenar políticas públicas judiciais, promovendo a eficiência, a gestão e a justiça social. Essas ações envolvem a articulação entre órgãos públicos e a sociedade civil, com destaque para a área de gestão de penas e do sistema prisional (Hess, 2011; Souza, 2006).

A atuação normativa do CNJ no campo penal é marcada por diversas resoluções que buscam melhorar a gestão carcerária e promover a humanização das penas. Entre as principais, destacam-se: a) Resolução n. 47/2007 (inspeção de estabelecimentos penais); b) Resolução n. 96/2009 (projeto "Começar de Novo"); c) Resolução n. 101/2009 (penas alternativas); d) Resolução n. 213/2015 (audiências de custódia); e) Resolução n. 288/2019 (política de alternativas penais). Essas resoluções mostram um esforço contínuo para enfrentar desafios históricos do





sistema prisional brasileiro, como a superlotação, a falta de condições dignas e o elevado índice de reincidência criminal.

Segundo reconheceu o STF em maio de 2015 na ADPF n. 347, a superlotação e as condições degradantes do sistema prisional brasileiro configuram cenário fático incompatível com a CF, presente a ofensa de diversos preceitos fundamentais, tais como a dignidade da pessoa humana, a vedação de tortura e de tratamento desumano, o direito de acesso à Justiça e os direitos sociais à saúde, educação, trabalho e segurança dos presos. Um “estado de coisas inconstitucional”.

Mais especificamente no que atine às pessoas privadas de liberdade que padecem de transtorno mental, o CNJ estabeleceu a R487, que institui a Política Antimanicomial no Poder Judiciário e estabelece novas diretrizes para o tratamento de pessoas com transtornos mentais no sistema penal, incluindo a interdição e o fechamento progressivo dos HCTPs. Contra a aludida resolução, ajuizou-se ADPF no STF, apresentada pelo partido União Brasil.

Em síntese, argumenta-se na petição inicial que a resolução viola preceitos fundamentais da CF, como a separação de poderes, proporcionalidade e razoabilidade, ao modificar a aplicação de medidas de segurança previstas no CP sem respaldo legislativo. Afirma também que o ato inova indevidamente na ordem jurídica e usurpa competência do Congresso Nacional ao propor alterações legislativas por meio de norma administrativa. Ainda segundo o autor, a norma do CNJ desconsidera os riscos à segurança pública e aos próprios pacientes e ignora contribuições técnicas especializadas, ao não envolver entidades médicas e psiquiátricas na elaboração da norma.

Em resposta, o CNJ informou ao STF que a R487 busca alinhar as práticas do sistema judiciário aos marcos legais nacionais e internacionais de proteção aos direitos das pessoas com deficiência e transtornos mentais, promovendo a desinstitucionalização e substituindo modelos manicomiais por serviços em meio aberto. A manifestação destaca que a resolução é fundamentada em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei Brasileira de Inclusão, e busca enfrentar as violações de direitos historicamente associadas aos HCTPs.

Relata ainda avanços na implementação da política, como a elaboração de Projetos Terapêuticos Singulares (PTS), a criação de Comitês Estaduais de Monitoramento e a redução de casos de reentrada no sistema prisional após





desinstitucionalizações. Por fim, o CNJ reafirmou sua posição institucional de que a resolução busca efetivar a dignidade humana e o direito à saúde, estabelecendo diretrizes para uma transição gradual e organizada dos modelos manicomiais para abordagens inclusivas e baseadas no cuidado comunitário. Salienta ainda que a medida de segurança centrada no médico não deixaria de existir, já que o psiquiatra deve compor as equipes de avaliação e as de tratamento.

O debate jurídico que se desenvolve na ADPF n. 1.076 permeia aspectos muito caros ao garantismo de Ferrajoli, como a efetividade das leis ordinárias que estabelecem direitos a pessoas com transtorno mental, o princípio da dignidade da pessoa humana e, também os limites da atuação normativa do Poder Judiciário e particularmente do CNJ no Estado Democrático de Direito.

O argumento central do CNJ é de que seu papel foi de tão somente promover uma regulamentação dos direitos já postos na Lei n 13.146/2015 - Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), assim como na Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) e seu Protocolo Facultativo (2002), na qual o Brasil assumiu a obrigação de combater práticas que produzem sofrimento e violação de direitos humanos em instituições de tratamento de saúde mental.

O argumento de extrapolação das competências do CNJ e do próprio STF ao regular a política antimanicomial também dialoga com as teorias do Direito e com o garantismo especialmente. Deveras, ao se proteger os direitos fundamentais – sobretudo dos direitos a prestações positivas - deve-se buscar a autocontenção necessária a salvaguardar um certo grau de equilíbrio entre poderes.

O STF ocupa uma posição sensível no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente devido à sua função de guardião da CF. Para alguns, o STF deve atuar de forma a consolidar direitos fundamentais, mesmo que em posições contramajoritárias. Para outros, sua atuação é percebida como uma usurpação de poderes e uma assunção indevida de funções políticas. Essa tensão reflete o desafio de equilibrar os papéis técnico e político que frequentemente recaem sobre o Pretório Excelso. Segundo Vieira (2008), a expansão da autoridade dos tribunais constitucionais é um fenômeno que ganhou força após a Segunda Guerra Mundial. A atuação do STF, nesse cenário, passou a ser descrita como “supremocracia”, termo cunhado por Vieira para caracterizar a proeminência do tribunal na estrutura institucional do país.





Conforme Vieira, o STF, ao desempenhar funções criativas, extrapola os limites de sua legitimidade democrática, uma vez que não é um órgão eleito pelo povo. Essa judicialização excessiva provoca um paradoxo: ao mesmo tempo que se busca fortalecer a democracia, a transferência de poder ao Judiciário reduz a autonomia dos demais Poderes e alimenta críticas à sua legitimidade.

Um dos aspectos mais críticos dessa discussão é o impacto da atuação do STF na separação de Poderes. A capacidade de revisar atos do Executivo e do Legislativo, bem como de criar entendimentos normativos, aproxima o tribunal de uma função legislativa. Essa atuação suscita o debate sobre os limites do controle judicial em uma democracia, especialmente em temas de alta complexidade política e social e que tocam fortemente a moral.

Segundo Streck (2013), Ferrajoli abraça uma concepção de constitucionalismo estritamente juspositivista. Para tanto, assume a concepção clássica-positivista da separação entre direito e moral. Seu constitucionalismo juspositivista ou garantista não é uma superação do positivismo, mas, sim, um reforço do positivismo jurídico, por ele alargado em razão de suas próprias escolhas - os direitos fundamentais estipulados nas normas constitucionais. Ferrajoli (2011, p. 20) critica um tipo de constitucionalismo por ele denominado "argumentativo ou principialista", antítese da proposta ferrajoliana de "constitucionalismo normativo ou garantista".

No tocante à R487, o ponto de maior tensão entre a proteção aos direitos fundamentais (dignidade humana) e as limitações da atuação normativa do CNJ e da tutela jurisdicional recairá exatamente na previsão de vedação à internação em instituição de caráter asilar (art. 3º, VIII, art. 13, § 1º) e a eventual internação em leito de hospital geral.¹

¹ Art. 3º São princípios e diretrizes que regem o tratamento das pessoas com transtorno mental no âmbito da jurisdição penal:

[...]

VIII – a indicação da internação fundada exclusivamente em razões clínicas de saúde, privilegiando-se a avaliação multiprofissional de cada caso, pelo período estritamente necessário à estabilização do quadro de saúde e apenas quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes, vedada a internação em instituição de caráter asilar, como os Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTPs) e estabelecimentos congêneres, como hospitais psiquiátricos.

Art. 13. A imposição de medida de segurança de internação ou de internação provisória ocorrerá em hipóteses absolutamente excepcionais, quando não cabíveis ou suficientes outras medidas cautelares diversas da prisão e quando compreendidas como recurso terapêutico momentaneamente adequado no âmbito do PTS, enquanto necessárias ao restabelecimento da saúde da pessoa, desde que prescritas por equipe de saúde da Raps.

[...]





A implementação dessa política pública enfrenta desafios complexos, tanto no plano estrutural quanto jurídico. No âmbito prático, a articulação entre o Sistema de Justiça Criminal e o Sistema Único de Saúde (SUS) é necessária para viabilizar o atendimento adequado às pessoas com transtornos mentais, garantindo a oferta de serviços extra-hospitalares. Nesse ponto, entende-se aqui que merecem especial atenção os dispositivos acima transcritos e o art. 18 da R487, o qual prevê a que 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 ou ainda a interdição total e o fechamento dessas instituições, no prazo assinalado.

Tal dispositivo, na forma como estabelecido na redação original da resolução, incorreria em inconstitucionalidade por acarretar tarefas inviáveis em curto tempo e sem a necessária pactuação com instâncias competentes para a gestão do sistema de saúde. Não obstante, para afastar a possível inconstitucionalidade, o dispositivo foi acrescido do art. 18-A pela Resolução CNJ n.º 572 de 26.08.2024, que assim estabelece:

Art. 18-A. Os prazos previstos nas artes. 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).

Dessa forma, primou o CNJ por minimizar as chances de reconhecimento de inconstitucionalidade por violação da separação dos poderes ou à proporcionalidade.

5 CONCLUSÃO

A análise da R487 à luz do garantismo jurídico evidencia o compromisso com a proteção de direitos fundamentais em um contexto historicamente marcado por

§ 1º A internação, nas hipóteses referidas no caput, será cumprida em leito de saúde mental em Hospital Geral ou outro equipamento de saúde referenciado pelo Caps da Raps, cabendo ao Poder Judiciário atuar para que nenhuma pessoa com transtorno mental seja colocada ou mantida em unidade prisional, ainda que em enfermaria, ou seja submetida à internação em instituições com características asilares, como os HCTPs ou equipamentos congêneres, assim entendidas aquelas sem condições de proporcionar assistência integral à saúde da pessoa ou de possibilitar o exercício dos direitos previstos no art. 2º da Lei nº 10.216/2001.





práticas excludentes e violadoras. Ao propor a substituição dos HCTPs por modelos de cuidado comunitário, reflete um avanço na efetivação da dignidade da pessoa humana, alinhando-se a direitos já reconhecidos em lei estrita e em compromissos internacionais do Brasil. Entretanto, a implementação dessa política pública enfrenta desafios complexos, tanto no plano estrutural quanto jurídico.

No âmbito prático, a articulação entre o Sistema de Justiça Criminal e o Sistema Único de Saúde (SUS) é necessária para viabilizar o atendimento adequado às pessoas com transtornos mentais, garantindo a oferta de serviços extra-hospitalares. Além disso, há a necessidade de superar resistências institucionais e culturais, que muitas vezes permeiam o debate da desinstitucionalização.

Sob o ponto de vista jurídico, a Resolução tem sido questionada quanto à sua constitucionalidade, especialmente por supostamente violar a separação de poderes, a dignidade da pessoa humana e os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, ao modificar a aplicação de medidas de segurança previstas no CP sem respaldo legislativo. A perspectiva do garantismo penal, conforme elaborada por Luigi Ferrajoli, fornece um referencial teórico robusto para avaliar a controvérsia posta. O garantismo ressalta a importância de limitar o poder punitivo do Estado, especialmente em sociedades marcadas por desigualdades estruturais, onde o sistema penal muitas vezes atua como ferramenta de exclusão. Ao estabelecer um sistema penal mínimo, baseado na legalidade, na proporcionalidade e nas garantias fundamentais, o Estado age de forma a concretizar um direito democrático.

Nesse sentido, a R487 deve ser entendida como um passo significativo para a transformação do sistema penal em um instrumento de inclusão e dignidade. Embora sua implementação exija esforços coordenados e investimentos em infraestrutura e capacitação, ela sinaliza um compromisso com a superação de práticas manicomiais e a construção de um modelo mais humano e eficiente no tratamento de pessoas com transtornos mentais.

A visão do garantismo de Ferrajoli não coloca nas mãos do Poder Judiciário um instrumento de criatividade ilimitada para efetuar direitos fundamentais. O constitucionalismo permeado por uma visão distorcida dos princípios é rechaçado por Ferrajoli. Portanto, na concretização de políticas públicas pelo CNJ e pelo STF, deve-se atentar aos limites postos pelo ordenamento jurídico e pela separação de competências.

Nesse ponto, merece especial atenção o art. 18 da R487, o qual prevê a





que 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 ou ainda a interdição total e o fechamento dessas instituições, no prazo assinalado. Tal dispositivo, na forma como estabelecido na redação original da resolução, incorreria em inconstitucionalidade por acarretar tarefas inviáveis em curto tempo e sem a necessária pactuação com instâncias competentes para a gestão do sistema de saúde.

Para afastar a possível inconstitucionalidade, o dispositivo foi acrescido do art. 18-A pela Resolução CNJ n.º 572 de 26.08.2024, que permite a prorrogação dos prazos e, o que é mais importante, a articulação com os demais atores institucionais envolvidos na execução da política pública. Desta forma, entende-se que a Resolução está conforme os preceitos do garantismo, quer sob a ótica do minimalismo penal que a inspira, quer sob o prisma de assegurar o cumprimento de preceitos legais sem incorrer em interpretações excessivamente criativas ou violadoras das competências de outros órgãos constitucionalmente legitimados.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, A. P. de. *Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas*. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, vol. 240, p. 83-103, abr./jun. 2005.

BARROSO, L. R. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*. Parte Geral. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.848/1940. Código Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm> Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. Lei n.º 7.210/1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm> Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm> Acesso em: 27 nov. 2024.





____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 27 nov. 2024.

____. Lei n.º 9.868/1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868. Acesso em: 27 nov. 2024.

____. Lei n.º 9.882/1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm> Acesso em: 27 nov. 2024.

____. Lei n.º 10.216/2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm> Acesso em: 27 nov. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução CNJ n.º 487, de 15 de fevereiro de 2023 - Institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário e estabelece procedimentos e diretrizes para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei n.º 10.216/2001, no âmbito do processo penal e da execução das medidas de segurança. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original2015232023022863fe60db44835.pdf>> Acesso em: 27 nov. 2024.

CORREIA, Ludmila Cerqueira. *Avanços e impasses na garantia dos direitos humanos das pessoas com transtornos mentais autoras de delito*. João Pessoa: 2007. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

COSTA, Álvaro Mayrink. Medidas de Segurança. *Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 37, p. 17-40, 2007.

DIETER, Maurício Stegemann. *Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história*. 2012. 309 f. Tese (doutorado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Paraná. 2012. p. 88.

DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1978.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; PASSOS, Daniela Veloso Souza. O concurso público e as novas competências para o exercício da magistratura: uma análise do atual modelo de seleção. *Sequência*, Florianópolis, n. 76, p. 131-154, ago. 2017.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.





_____. Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista. *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, [S. l.], n. 34, p. 15–53, 2011. DOI: 10.14198/DOXA2011.34.02. Disponível em: <https://doxa.ua.es/article/view/2011-n34-constitucionalismo-principialista-y-constitucionalismo->. Acesso em: 8 dic. 2024.

_____. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Tradução de Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cademartori, Hermes Zaneti Júnior, Sérgio Cademartori. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FERRARI, Eduardo Reale. *Medidas de segurança e direito penal no estado democrático de direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FOUCAULT, Michel. *O Poder Psiquiátrico*. Curso do Collège de France (1973-1974). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de Direito Penal*: parte geral. 8. ed. Rio de Janeiro, 1985.

HESS, Heliana Maria Coutinho. Ativismo judicial e controle de políticas públicas. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*. v. 18. n. 30. Rio de Janeiro. p. 257-274. 2011.

MAIA, Alexandre da. *O garantismo jurídico de Luigi Ferrajoli*: notas preliminares. *Revista de informação legislativa*, v. 37, n. 145, p. 41-46, jan./mar. 2000.

MARCHEWKA, Tânia Maria Nava. As contradições das medidas de segurança no contexto do direito penal e da reforma psiquiátrica. *Ciências Penais*, São Paulo, n. 00, p. 173-189, 2004.

MASCARENHAS, Lirian Filgueiras. *Entre a loucura e o crime*: a periculosidade em questão no Manicômio Judiciário Stênio Gomes. 2021. 297 f. Tese (Doutorado em Psicologia). Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021.

PRADO, Alessandra Rapacci Mascarenhas. O Direito Penal e a pessoa com transtorno mental: trajetórias ultrapassadas, novos caminhos possíveis. In: *Novas perspectivas das Ciências Criminais: escritos em homenagem à Professora Maria Auxiliadora Minahim*. Juspodium: Salvador-BA, 2018.

RIBEIRO, Bruno de Moraes. *Medidas de Segurança*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o neoconstitucionalismo e (pós-) positivismos: das insuficiências da teoria neoconstitucional para as particularidades do caso brasileiro In: *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região*, v. 46, n. 90, p. 119-130, jan./jun. 2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 902.499/AL. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Brasília, DF, 29 abr. 2024. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br>. Acesso em: 25 mar. 2025.





_____. Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 531.438/GO. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Brasília, DF, 18 maio 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 1.076. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6671452>. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 27 nov. 2024.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV* 4 (2). Dez, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200005>. Acesso em: 27 nov. 2024.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *A questão criminal*. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

