Conflito de Atribuições – CA n° 1.00896/2024-00

Requerente: Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP)

Requerido: Ministério Público Federal (MPF)

Relator: **Engels Augusto Muniz**

EMENTA

CONFLITO POSITIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ANTIMANICOMINAL DO PODER JUDICIÁRIO. RESOLUÇÃO CNJ Nº 487/2023. POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO CONJUNTA DOS ÓRGÃOS. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ESTADUAIS. **IMPROCEDÊNCIA**.

1. Conflito Positivo de Atribuições instaurado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP) em face de Procedimento Administrativo em trâmite no Ministério Público Federal (MPF) visando apurar o cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Resolução nº 487/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

2. A Resolução do CNJ sobre Política Antimanicomial no Poder Judiciário traz inúmeras previsões e diretrizes tanto no âmbito carcerário quanto no âmbito de saúde pública, circunstância que conduz à interpretação de que há espaço para a atuação concorrente de órgãos estaduais e federais.

3. Cabe ao *Parquet* estadual assegurar a correta implementação das diretrizes da Política Antimanicomial nas audiências de custódia, no curso de prisões preventivas ou medidas cautelares, na execução de medidas de segurança ou de internação, nas medidas de desinstitucionalização bem como no curso da execução da pena.

4. Estabeleceu-se como diretriz para a revisão dos processos visando a desinstitucionalização a posterior inserção da pessoa com transtorno mental submetida a medida de segurança na Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), programa instituído no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio da Portaria MS nº 3.088/2011.

5. No que concerne à operacionalização da RAPS, o Ministério da Saúde fixa obrigações concorrentes dos entes federativos, cabendo à União o apoio à implementação, financiamento, monitoramento e avaliação da Rede, havendo espaço para a atuação do MPF naquilo que relacionado à Rede, não lhe cabendo, entretanto, avançar em matérias atinentes exclusivamente à fiscalização das execuções penais.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 31/10/2026 11:01:11

6. No caso concreto, verifica-se que houve demasiada amplitude no objeto do Procedimento Administrativo instaurado na PRDC, contudo, por ora, levando em consideração que a requisição das informações tinha por intuito tão somente elucidar aspectos estatísticos, contextuais e estratégicos da política pública, não se pode concluir pela sobreposição das atribuições estaduais, porquanto o MPF estava agindo apenas no monitoramento de aspectos que, inegavelmente, teriam correlação com a Rede de Atenção Psicossocial do SUS e, portanto, ostentam vertente federal.

7. Ademais, na hipótese específica de São Paulo, o Tribunal de Justiça contemplou a representação do Ministério Público Federal no Comitê Estadual Interinstitucional de Monitoramento da Política Antimanicomial, por meio da Portaria nº 10.294/2023, que regulamentou a implementação da Res.-CNJ nº 487/2023.

8. Conflito julgado improcedente, sendo possível a atuação conjunta dos envolvidos, nos termos do art. 152-H do RICNMP.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, **à unanimidade/por maioria**, em julgar **IMPROCEDENTE** o Conflito, nos termos do voto do Relator e com fundamento no art. 152-H do RICNMP.

Brasília (DF), 21-25 de outubro de 2024.

(*documento assinado digitalmente*)
ENGELS AUGUSTO MUNIZ
Conselheiro Relator

RELATÓRIO

Trata-se de Conflito Positivo de Atribuições instaurado a partir de manifestação do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP) em face de Procedimento Administrativo iniciado no âmbito do Ministério Público Federal (MPF) visando apurar o cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Resolução nº 487/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A petição inicial do presente conflito, apresentada pelo Procurador-Geral de Justiça do MP/SP, está assim ementada:

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL
PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 31/10/2026 11:01:11

CONFLITO POSITIVO DE ATRIBUIÇÕES. PROMOTORIA DE JUSTIÇA DAS EXECUÇÕES CRIMINAIS DA CAPITAL E PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DE MEDIDA DE SEGURANÇA EM ESTABELECIMENTOS ESTADUAIS. COMPETÊNCIA JURISDICIONAL E CORREICIONAL DA 5ª VARA DE EXECUÇÕES CRIMINAIS DA COMARCA DA CAPITAL DO TJSP. AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. REMESSA AO CNMP PARA DIRIMIR A CONTROVÉRSIA.

1. Procedimento administrativo instaurado pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão que tem como objeto fiscalizar o cumprimento de medidas de segurança em Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico de Franco da Rocha.

2. Estabelecimentos hospitalares sob a administração pública estadual. Matéria submetida à competência jurisdicional e correicional da 5ª Vara das Execuções Criminais da Capital do TJSP, perante a qual oficia a Promotoria de Justiça das Execuções Criminais da Capital, conforme o artigo 295, XI, da LOEMP, bem como os artigos 67 e 68 da LEP.

3. Hipótese em que não caracterizada atribuição da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, dentre aquelas elencadas no artigo 39 da Lei Complementar 75/93.

4. Encaminhamento ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para dirimir a controvérsia quanto à atribuição para prosseguir com as investigações.

5. Sobrestamento do procedimento administrativo em trâmite no Ministério Público Federal, na forma do art. 152-C do Regimento Interno do CNMP.

Distribuição automática ao meu gabinete.

Com esteio no Regimento Interno, determinei a oitiva da Procuradoria da República em São Paulo, para melhor elucidar a controvérsia. Em resposta, o MPF esclarece que o procedimento administrativo foi instaurado "*a fim de colher informações sobre as mudanças propostas na Resolução* [e] *de garantir os direitos constitucionais previstos na Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência*". Aduz, ainda, que as diligências já empreendidas não se sobrepõem ou contrariam "*qualquer iniciativa do Ministério Público Estadual, na esfera penal ou cível*".

Argumenta que a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão "*busca somar-se aos demais órgãos, no sentido de contribuir, com uma atuação efetiva, para que haja o respeito aos direitos constitucionais que embasaram a edição da Resolução em comento e cuja defesa é também seu dever*".

Defende que as requisições de dados à Coordenadoria de Saúde do Sistema Penitenciário do Estado de São Paulo consistem exclusivamente em uma "*reunião de informações gerais para formação de contexto de abordagem/atuação dentro de* [sua] *competência*", "*tanto para atuação na tutela coletiva, no acompanhamento de política pública de saúde mental, e, também, para atuação no CEIMPA*".

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 31/10/2026 11:01:11

Em conclusão, defendeu a PRDC-SP que seu agir "*cumpre o dever previsto no art. 11 e seguintes da Lei Complementar nº 75/93, na defesa do direito à saúde e direitos constitucionais das pessoas com transtornos mentais*".

É o relatório.

VOTO

Conforme previsão do art. 152-A do RICNMP, compete a este Conselho Nacional processar e julgar os conflitos positivos ou negativos de atribuições entre os ramos e as unidades do Ministério Público da União e dos Estados.

O Procedimento Administrativo ora questionado pelo *Parquet* Estadual foi iniciado pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC) tendo por objeto o acompanhamento da implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário no âmbito do processo penal e da execução de medidas de segurança.

O agir do MPF teve esteio na Resolução CNJ nº 487/2023 que, em linha com a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e com a Lei nº 10.216/2001, tratou de instituir a referida política "*por meio de procedimentos para o tratamento das pessoas com transtorno mental ou qualquer forma de deficiência psicossocial que estejam custodiadas, sejam investigadas, acusadas, rés ou privadas de liberdade, em cumprimento de pena ou de medida de segurança, em prisão domiciliar, em cumprimento de alternativas penais, monitoração eletrônica ou outras medidas em meio aberto, e conferir diretrizes para assegurar os direitos dessa população*" (art. 1º da Res.-CNJ nº 487/2023).

Por sua vez, a Promotoria de Justiça das Execuções Criminais da Capital suscitou o presente conflito positivo ao argumento de que a atribuição para o acompanhamento de estabelecimentos hospitalares de custódia e tratamento psiquiátrico que estejam sob a Administração Pública estadual é do MP/SP.

Segundo o órgão, a LCE 734/93 e a Lei de Execuções Penais atribuem àquela Promotoria o atuar em processos envolvendo cumprimento de medidas de segurança e em expedientes em trâmite no âmbito da Corregedoria Judiciária dos Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico.

O MP/SP pondera que sua atribuição é desempenhada por meio de visitas mensais às unidades e reuniões com o Juiz Corregedor e com a Secretaria de Administração Penitenciária, de tal sorte que a instauração de procedimento administrativo com o mesmo objeto pelo MPF se convolaria em "*instrumento correicional ou de fiscalização de suas atividades*". Argumenta, ainda, que, mesmo na seara dos interesses difusos, seria do *Parquet* bandeirante a atribuição, porquanto envolvidos aspectos relacionados a serviços prestados pela Administração Pública Estadual.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 31/10/2026 11:01:11

Entendo não assistir razão ao suscitante. Explico.

A Resolução do CNJ sobre Política Antimanicomial no Poder Judiciário traz inúmeras previsões e diretrizes tanto no âmbito carcerário quanto no âmbito de saúde pública, circunstância que, em uma primeira análise, conduz à interpretação de que há espaço para a atuação concorrente de órgãos estaduais e federais.

Inegavelmente, o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das execuções penais é de atribuição estadual, como bem reforçado pelo representante do MP/SP que oficia junto à 5ª Vara de Execuções Penais.

Nesse sentido, cabe ao *Parquet* bandeirante buscar assegurar a correta implementação das diretrizes da Política Antimanicomial nas audiências de custódia, no curso de prisões preventivas ou medidas cautelares, na execução de medidas de segurança ou de internação, nas medidas de desinstitucionalização bem como no curso da execução da pena. Tanto é assim que a própria Res.-CNJ nº 487/2023 traz a previsão de os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMFs) instituírem Comitês Estaduais Interinstitucionais de Monitoramento da Política Antimanicomial, conforme disposto no art. 20, VI, da norma.

Nada obstante, a Política Antimanicomial elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça traz como obrigação "*a revisão de processos a fim de avaliar a possibilidade de extinção de medidas em curso, progressão para tratamento ambulatorial em meio aberto ou transferência para estabelecimento de saúde adequado*" (art. 16). Para tanto, há diretrizes que vinculam a desinstitucionalização à inserção da pessoa com transtorno mental submetida a medida de segurança na Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), programa instituído no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio da Portaria MS nº 3.088/2011.

O ato normativo do Ministério da Saúde, no que concerne à operacionalização da Rede, traz obrigações concorrentes dos entes federativos, a saber:

> Art. 14. Para operacionalização da Rede de Atenção Psicossocial cabe:
> I - **à União**, por intermédio do Ministério da Saúde, **o apoio à implementação, financiamento, monitoramento e avaliação da Rede de Atenção Psicossocial em todo território nacional;**
> II - ao Estado, por meio da Secretaria Estadual de Saúde, apoio à implementação, coordenação do Grupo Condutor Estadual da Rede de Atenção Psicossocial, financiamento, contratualização com os pontos de atenção à saúde sob sua gestão, monitoramento e avaliação da Rede de Atenção Psicossocial no território estadual de forma regionalizada; e
> III - ao Município, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, implementação, coordenação do Grupo Condutor Municipal da Rede de Atenção Psicossocial, financiamento, contratualização com os pontos de atenção à saúde sob sua gestão, monitoramento e avaliação da Rede De Atenção Psicossocial no território municipal.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 31/10/2026 11:01:11

Há, portanto, certo espaço de atuação do *Parquet* federal naquilo que esteja relacionado ao monitoramento, à implementação e à avaliação da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), não lhe cabendo, entretanto, avançar em matérias atinentes exclusivamente à fiscalização das execuções penais.

No caso concreto, verifica-se que houve demasiada amplitude no objeto do Procedimento Administrativo instaurado na PRDC, contudo, **por ora**, levando em consideração que a requisição das informações tinha por intuito tão somente elucidar aspectos estatísticos, contextuais e estratégicos da política pública, não vislumbro que tenha havido sobreposição das atribuições estaduais, porquanto o MPF estava agindo apenas no monitoramento de aspectos que, inegavelmente, teriam correlação com a Rede de Atenção Psicossocial do SUS e, portanto, ostentam vertente federal.

Não se pode olvidar, inclusive, que, na hipótese específica de São Paulo, o Tribunal de Justiça contemplou a representação do Ministério Público Federal no Comitê Estadual Interinstitucional de Monitoramento da Política Antimanicomial, por meio da Portaria nº 10.294/2023, que regulamentou a implementação da Res.-CNJ nº 487/2023.

Decerto, sobrevindo medidas concretas pela PRDC-SP a partir das informações requisitadas que adentrem no campo da fiscalização e da implementação da Política Antimanicomial, ou seja, que se relacionem com a execução penal em si, nada impede que este Conselho Nacional seja novamente provocado, em conflito ou em Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público.

Entretanto, como dito, não há, por ora, elementos que permitam concluir pela usurpação das atribuições, especialmente diante da amplitude das mudanças promovidas pela Resolução CNJ nº 487/2023, a qual sugere a concomitância de interesses federais e estaduais em sua aplicação, cabendo, efetivamente, uma atuação concorrente entre as unidades ora conflitantes.

Reforço que a atribuição concorrente deve, antes de tudo, ser coordenada, sendo premente e recomendável o empreendimento de esforços coletivos e a construção de diálogos institucionais entre o MP/SP e a PRDC-SP para que eventuais procedimentos existentes não se sobreponham.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **julgo IMPROCEDENTE o presente Conflito Positivo**, sendo possível a atuação conjunta das unidades ministeriais, nos termos do art. 152-H do RICNMP.

Brasília (DF), 21-25 de outubro de 2024.

(*documento assinado digitalmente*)

ENGELS AUGUSTO MUNIZ

Conselheiro Relator

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 31/10/2026 11:01:11