MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
IDEA Nº 003.9.161897/2021
CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES
SUSCITANTE: 3.ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PAULO AFONSO
SUSCITADO: 2.ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PAULO AFONSO

PRONUNCIAMENTO

I

Trata-se de "Consulta", recebida como Conflito de Atribuições, formulada pela 3.ª Promotoria de Justiça de Paulo Afonso, acerca de suas atribuições nas matérias relacionadas à defesa do direito à saúde, e da 2ª Promotoria de Justiça de Paulo Afonso, com atribuição nos temas afetos à infância e juventude.

Em arrazoado, diz a titular da 3.ª Promotoria de Justiça, em apertada síntese: **a**) "*Em 31/05/2021, esta Promotora de Justiça, no exercício de suas atribuições legais, expediu a Recomendação nº. 004/2021 – 3ª PJPBA, orientando que as Secretárias Municipais de Saúde de Paulo Afonso/BA, Glória/BA e Santa Brígida/BA se atenham, rigorosamente, aos critérios técnicos de prioridade na vacinação contra a COVID-19, seguindo estritamente o estabelecido pelo Plano Nacional de Operalização da Vacinação contra a COVID-19.*"; **b**) "*No bojo dos procedimentos Idea n.º 705.9.47191/2020, n.º 705.9.47181/2020 e n.º 705.9.47196/2020, a 2ª Promotoria de Justiça encaminhou os Ofícios n.º 87/2021, 88/2021 e 89/2021, respectivamente, às Secretarias Municipais de Saúde de Paulo Afonso/BA, Glória/Ba e Santa Brígida/BA, solicitando a análise da possibilidade de se realizar a vacinação dos conselheiros tutelares e dos profissionais do CRAS e CREAS, bem como solicitando informações acerca das adequações do plano de vacinação às realidades locais.*"; **c**) "*Cumpre registrar que a atuação das Promotorias de Justiça da Comarca de Paulo Afonso está de pleno acordo com as disposições da Resolução n.º 012/2020, do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, que redefine as atribuições. Veja:*" (...); **d**) "Por todo o

exposto, esta Promotora de Justiça, respeitosamente, realiza a presente consulta, para aclaramento, por Vossa Excelência, das atribuições para o acompanhamento da execução do Plano de Vacinação Municipal, no contexto da pandemia do COVID-19.".

A então "Consulente" promoveu a juntada de sua Recomendação n.º 04/2021, à Secretaria Municipal de Saúde de Paulo Afonso, Glória e Santa Brígida, no sentido de que se atenham, rigorosamente, aos critérios técnicos de prioridade na vacinação contra a COVID-19, seguindo, estritamente, o estabelecido pelo Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a COVID-19.

A hipótese de consulta fora afastada, seja porque não prevista na legislação nacional (Lei Federal n.º 8.625/93) ou local (Lei Complementar n.º 11/96), mesmo porque, acredita-se, incompatível com a solução dos Conflitos de Atribuição, estes, sim, inerentes às funções da Chefia Institucional.

A incompatibilidade advém da concretude da questão de fundo ínsita aos Conflitos de Atribuição, inexistente numa consulta, na qual a provocação dá-se em abstrato, ou seja, "em tese", e geralmente com indagações, também em abstrato, e sem caráter vinculante.

De outro lado, e sempre com a máxima licença, não é a denominação utilizada numa petição que definirá a natureza do tratamento jurídico, mas, sim, a questão de fundo que estabelecerá as medidas que possam ser aplicadas, procedimentalmente. E sob essa perspectiva é que se identificou no caso concreto um autêntico Conflito de Atribuições.

Dá-se o Conflito de Atribuições, a partir do reconhecimento, por dois ou mais órgãos do Ministério Público, acerca da atribuição de um caso concreto, positiva ou negativamente. Ou seja, o Conflito pressupõe uma causa em específico, o que significa dizer que não há Conflito em abstrato. Entretanto, situações narradas em abstrato, mas potencialmente

concretas pela perfeita definição de suas especificidades e delimitações, podem, sim, ser objeto de Conflito de Atribuições.

Observa-se a situação apresentada: a 3.ª PJ de Paulo Afonso expediu uma Recomendação que tem nítida pertinência com o acompanhamento da execução do **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19**, indiscutivelmente no âmbito de uma PJ de Saúde. Por outro lado, no bojo dos procedimentos Idea n.º 705.9.47191/2020, n.º 705.9.47181/2020 e n.º 705.9.47196/2020, a 2ª Promotoria de Justiça encaminhara os Ofícios n.º 87/2021, 88/2021 e 89/2021, respectivamente, às Secretarias Municipais de Saúde de Paulo Afonso/BA, Glória/Ba e Santa Brígida/BA, solicitando a análise da possibilidade de se realizar a vacinação dos conselheiros tutelares e dos profissionais do CRAS e CREAS, bem como, solicitando informações acerca das adequações do plano de vacinação às realidades locais.

Parece que a questão de fundo tem natureza concreta, pois não é abstrata, ou seja, pode ser analisada transcendendo o aspecto teórico, ou "em tese", como se costuma dizer no meio jurídico.

Essa mencionada concretude da questão de fundo pode ser assim resumida: mesmo tendo a 3.ª PJ indiscutível atribuição para a acompanhamento da execução do Plano de Vacinação Municipal, no contexto da pandemia do COVID-19, é possível à 2.ª PJ, na seara da Infância e Juventude/Pessoa com Deficiência, expedir solicitações e indagações à autoridade sanitária municipal, no âmbito infantojuvenil e da pessoa com deficiência? É uma análise complementar ou excludente, eis a questão?

Numa visão ainda superficial, antes da formação do contraditório, pareceu que a atuação da 2.ª PJ de Paulo Afonso fora complementar (ainda que presumidamente em linha de discordância do entendimento firmado pela PJ de Saúde), sem qualquer potencial, a rigor, todavia, de ofensa às atribuições da 3.ª PJ de Justiça, mesmo porque podem, ambas, ter pontos de vista distintos sobre um mesmo assunto.

Além disso, não se teve notícia de que a 2.ª PJ teria avançado para além do que solicitar informações e indagar, sem propriamente contrapor-se, quanto a medidas de execução, ao entendimento da PJ de Saúde em sua Recomendação.

Pareceu que, na hipótese, haveria de prevalecer, ainda que sob uma impressão inicial, modificável, a liberdade e independência das Promotorias, de modo a evitar uma limitação "milimétrica" entre as mesmas, muito difícil ou quase impossível pela amplitude das atribuições dos órgãos envolvidos, precisamente até onde poderia imiscuir-se uma Promotoria que tem a Infância e Juventude e a pessoa com deficiência como seus focos, de natureza "caleidoscópica", naturalmente.

Estabelecidas essas premissas, promoveu-se o contraditório, quando o Órgão Suscitado, assim, ponderou:

> (...)
> Cumprimentando Vossa Excelência, em resposta ao pronunciamento lançado nos autos supra indicados, encaminho os ofícios emitidos anteriormente à recomendação da Promotora de Justiça subscritora da consulta, nos autos de procedimentos administrativos que tramitam sob minha presidência, todos disponíveis para consulta por meio do Sistema Idea.
> Esclareço, por oportuno, que tais atos finalísticos e inserem em estratégia de diálogo com os gestores buscando garantir tanto a equidade na execução do plano de vacinação quanto o cumprimento do dever constitucional que impõe a absoluta prioridade das providências direcionadas à defesa e à promoção dos direitos de crianças e adolescentes, a exemplo do que vem ocorrendo em outras unidades da Federação, conforme notícias veiculadas nos

endereços abaixo e que também seguem anexadas a este expediente:
https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2021/05/28/recife-anunciavacinacao-contra-covid-19-de-guardas-municipais-conselheiros-tutelarescaminhoneiros-trabalhadores-da-limpeza-urbana-e-de-outras-areas.ghtml
https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2021/04/26/sejus-vacina-todos-osconselheiros-tutelares-do-distrito-federal

II

Da leitura dos ofícios remetidos pela Promotoria Suscitada e mesmo pela fundamentação neles constante, não se pode, por ali, supor um avanço indevido nas atribuições do Órgão Suscitante, na medida em que a temática da pandemia não se confina, em linhas gerais, ao âmbito de única Promotoria de Justiça, pois outras áreas do Ministério Público também tem atuação sobre a seara da saúde, a exemplo da Infância e Juventude, Idosos, Deficientes, etc.

Além disso, não parece saudável à construção do melhor entendimento, no âmbito do Ministério Público, sobre um tema altamente complexo, que Promotorias como da Infância e da Juventude estejam inibidas ou alijadas de investigar e adotar providências a seu alcance.

É de notar, entretanto, a importância do diálogo entre os diversos atores ministeriais e o senso de unidade e indivisibilidade. Se tal convergência não ocorre, infelizmente, em dado caso, mostra-se louvável encontrar uma via de contemplação dos diversos olhares.

Nessa linha de raciocínio, uma linha divisória abstrata, enumerativa, não só é extremamente difícil de construir, mas, pouco recomendável, haja vista a dinâmica dos fatos e a interrelação entre os assuntos e temas afetos ao Ministério Público.

O caminho parece ser, quando ocorrer, ou na iminência de tal risco, apontar o limite concreto para que os órgãos do Ministério Público não entrem em colisão, publicamente.

III

Pouco difundida na doutrina processual brasileira, o tema das sentenças determinativas pode ser trazido para o procedimento administrativo no presente contexto e aplicado, supletiva e subsidiariamente, em analogia ao Código de Processo Civil, precisamente em seu art. 15 - "*Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente*".

Colacionam-se trechos de tese de doutorado a respeito do tema:

> (...)
> As sentenças determinativas se explicam a partir da existência de posições jurídicas de vantagem (direitos subjetivos, poderes jurídicos etc) cuja extensão, modo de exercício ou o próprio objeto devem ser indicados em consonância com circunstâncias de fato reputadas relevantes para tanto pela ordem jurídica. São posições jurídicas que se podem graduar, matizar, dosar, de acordo com vicissitudes concretas. A norma jurídica, nessas hipóteses, apenas institui em favor de alguém direito ou poder jurídico, cuja extensão, modo de exercício ou o próprio objeto podem variar de acordo com parâmetros fluidos, imprecisos, dotados de alto grau de subjetividade.[1]
> (...)

[1] MORIMOTO JUNIOR, Antonio. Limites da atuação jurisdicional nas sentenças determinativas [doi:10.11606/T.2.2014.tde-13102015-134932]. São Paulo : Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014. Tese de Doutorado em Direito Processual, p. 63 [acesso 2021-03-12].

Do fato de nas sentenças determinativas haver determinação concreta do modo de exercício, do objeto ou da extensão de uma posição jurídica, em casos em que a lei não os predeterminou, poder-se-ia pensar na incompatibilidade delas com as sentenças declaratórias. Imaginar que seriam incompatíveis sentenças declaratórias e sentenças determinativas, no entanto, é um erro cuja premissa é a crença de que, na declaração, o juiz retorna ao passado, encontrando o que lá já estava, o que não ocorreria nas sentenças determinativas. De novo, nessa linha, nada surgiria; donde se eliminaria qualquer tipo de criacionismo sentencial.[2]

(...)

O que sustento é que a regra da correlação constante art. 460 do CPC permite ao juiz proferir sentença a favor do autor de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado, se as circunstâncias reveladas no curso da instrução processual tenham impacto apenas e tão somente sobre o mesmo direito ou poder jurídico cuja extensão, modo de exercício ou objeto fora pleiteado na inicial. Falando de outra maneira, a ultra ou a extra petição proibida pela lei é aquela que implique o reconhecimento ou a implementação de outro direito ou de outro poder jurídico, diverso daquele que o autor fez valer em juízo com o pedido originalmente formulado.[3]

(...)

No que mais interessa às sentenças determinativas, destaco a análise da concretização da norma aplicável ao caso, pois é aqui que se manifesta o quid específico das sentenças dessa natureza, como se tem insistido, consistente na fixação da

[2] Obra citada, p. 137;
[3] Obra citada, p. 189;

> extensão, do modo de exercício ou do objeto da posição jurídica reconhecida no processo. Sendo inúmeras as hipóteses de sentenças determinativas, cada uma delas apresentará peculiaridades próprias. O que realço, nesse ponto, é que também aqui o juiz se depara com a necessidade de realizar um sem número de escolhas para dar ao conflito trazido pelas partes a solução correta, fazendo igualmente dessa etapa, em si mesma, uma operação complexa. Na medida do possível, caberá ao juiz expor os porquês de ter decidido como decidiu, assim satisfazendo o dever constitucional de motivação.[4]

Concluindo, reconhece-se a possibilidade de aplicação, aqui, do que se denomina "sentença determinativa", ou seja, supletiva e subsidiariamente, do quanto disposto no parágrafo 2.ª do art. 322, cumulado com o art. 497, *caput*, ambos do CPC, razão pela qual, ante as considerações já lançadas, entende-se que, diante da Recomendação n.º 04/2021, do Órgão Suscitante, exarada no mais límpido exercício de sua atribuição funcional (*destinada à Secretaria Municipal de Saúde de Paulo Afonso, Glória e Santa Brígida, no sentido de que se atenham, rigorosamente, aos critérios técnicos de prioridade na vacinação contra a COVID-19, seguindo, estritamente, o estabelecido pelo Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a COVID-19*), qualquer medida extrajudicial ou judicial, adotada pelo Suscitado, **a partir da expedição daquele instrumento administrativo de persuasão**, que o contrarie, direta ou indiretamente, configurará manifesta e indevida intromissão funcional.

Em outras palavras, com a máxima licença, não poderá o Órgão Suscitado infringir, a partir de então, no exercício de suas funções, perante os Municípios de Paulo Afonso, Glória e Santa Brígida, as seguintes conclusões do Órgão Suscitante, extrajudicial ou judicialmente: a ideia de que devem abster-se de executar a vacinação contra a COVID-19 em

[4] Obra citada, p. 200;

grupos prioritários não contemplados no PNO, em razão da possível violação ao princípio da equidade, ressalvada a inclusão de novos grupos prioritários, mediante critérios técnico-científicos.

IV

Ante o exposto, entende-se que o Órgão Suscitado, ao emitir os Ofícios 87/2021, 88/2021 e 89/2021, datados de 31/05/2021, destinados às Secretarias de Saúde de Paulo Afonso, Glória e Santa Brígida, respectivamente, não incidiu em atribuição confinada, exclusivamente, à Promotoria Suscitante, mas que, diante da Recomendação nº 04/2021, desse mencionado Órgão, no mais lídimo exercício funcional de uma Promotoria de Justiça de Saúde, e a partir de então, não deverá produzir qualquer medida extrajudicial ou judicial que contrarie seus fundamentos, direta ou indiretamente, sob pena de incidir em manifesta e indevida intromissão funcional.

Ciência aos Órgãos em Conflito, bem como, aos Centros de Apoio da Saúde e Infância e Juventude.

Arquive-se, em seguida.

Salvador, 14 de julho de 2021

MARCIO JOSE CORDEIRO FAHEL:47122277534

Assinado de forma digital por MARCIO JOSE CORDEIRO FAHEL:47122277534
Dados: 2021.07.14 13:50:33 -03'00'

Márcio José Cordeiro Fahel
Promotor de Justiça
Assessoria Especial

Wanda Valbiraci Caldas Figueiredo
Procuradora-Geral de Justiça Adjunta
Para Assuntos Jurídicos