INQUÉRITO CIVIL - PROEJ Nº 14.19.01.0011
PROCEDÊNCIA: 10ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO CIDADÃO DE ARACAJU (especializada na defesa do meio ambiente e urbanismo)
OBJETO: CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÃO
SUSCITANTE: 10ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO CIDADÃO DE ARACAJU (especializada na defesa do meio ambiente e urbanismo)
SUSCITADO: 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO CIDADÃO DE ARACAJU (especializada na defesa das pessoas portadoras de deficiência)

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES EXTRAJUDICIAIS INSTALADO ENTRE A 10ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO CIDADÃO (ESPECIALIZADA NA FISCALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E URBANISMO) E A 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO CIDADÃO (ESPECIALIZADA NA DEFESA DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA), AMBAS DE ARACAJU – APURAÇÃO DE SUPOSTAS IRREGULARIDADES DECORRENTES DA AUSÊNCIA DE PASSEIOS PÚBLICOS DESTINADOS À CIRCULAÇÃO DE PEDESTRES EM VIAS PÚBLICAS SITUADAS NA ZONA DE EXPANSÃO DE ARACAJU – TEMÁTICA RELACIONADA DIRETAMENTE À ORDENAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO E À NECESSIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS URBANÍSTICOS PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE CIRCULAR – ATUAÇÃO URBANÍSTICA QUE ANTECEDE O EXAME DA ACESSIBILIDADE DOS LOGRADOUROS PÚBLICOS – QUESTÃO ATINENTE À DEFESA DO MEIO AMBIENTE E DO URBANISMO - APLICAÇÃO DO CRITÉRIO DA ESPECIALIDADE – RESOLUÇÃO Nº 07/2011-CPJ - PELA ATRIBUIÇÃO DA UNIDADE MINISTERIAL SUSCITANTE, QUAL SEJA, 10ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO CIDADÃO DE ARACAJU.

I – Procedimento administrativo instaurado a partir de reclamação advinda de cidadão residente na Zona de Expansão de Aracaju, noticiando a ausência de acessibilidade aos passeios públicos da Rua João Mota dos Santos e da Avenida Melício Machado, em razão da

inexistência de calçamento nas aludidas vias públicas;
II – Ausência de qualquer tipo de pavimentação ou calçamento destinado à circulação de pedestres;
III – Matéria relativa à ordenação da atividade urbanística, notadamente à necessidade de implantação de equipamentos direcionados ao atendimento da função elementar de circular, que antecede o próprio exame da acessibilidade das vias públicas;
IV – Aplicação do critério da especialidade disciplinado na Resolução nº 007/2011 – CPJ, e demais atualizações que define, dentre outras matérias, as atribuições das Promotorias de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju;
V – Pela atribuição da 10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju (Suscitante) para oficiar no feito, consoante disciplinado no artigo 1º, inciso X, da Resolução nº 007/2011.

Cuidam os presentes autos de **Pedido de Instauração de Conflito Negativo de Atribuições** registrado sob o nº **14.19.01.0011**, suscitado pela **10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju**, com atribuições na defesa do meio ambiente e do urbanismo, em face de declínio de atribuição realizado pela **4ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju**, com atribuições na defesa dos direitos das pessoas com deficiência.

Consta das correlatas peças informativas que a 4ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju, ora Suscitada, instaurou o Inquérito Civil tombado sob o nº 11.18.01.0056, a partir da reclamação formulada por cidadão, através do canal eletrônico disponibilizado no Portal do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos do Ministério

Público do Estado de Sergipe, tendo por escopo inicial apurar suposta ausência de acessibilidade nos passeios públicos situados na Rua João Mota dos Santos e na Avenida Melício Machado, localizadas na Zona de Expansão de Aracaju, cuja irregularidade dificultaria o acesso dos pedestres ao transporte público coletivo na referida localidade.

Encaminhadas às multicitadas peças de informação originariamente para a 4ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju, após a realização de algumas atividades instrutórias, a Douta Promotora de Justiça oficiante, em manifestação lançada às fls. 26 e *verso*, promoveu a redistribuição do feito para a 10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju, com atribuições na fiscalização do meio ambiente e urbanismo, aduzindo que:

> "(...). A fim de ratificar tais declarações, o noticiante acostou fotos das ruas mencionadas às fls. 05/09. A SMTT, em resposta (fls. 22), relatou que no tocante aos passeios públicos da Rua João Mota dos Santos, e da Avenida Melício Machado, inexiste projeto de adequação de calçadas para tais locais, sendo necessário, preliminarmente, um levantamento topográfico, tendo em vista que as fotos acostadas, não possibilitaram a exata localização da reclamação.
>
> Pois bem, o presente inquérito civil fora instaurado em virtude da notícia de fato, que a princípio se ajustava à ausência de acessibilidade, que acarretaria a dificuldade do direito de locomoção das pessoas com deficiência.
>
> Todavia, ao ser realizada a análise das declarações prestadas pelo Sr. Fábio Augusto, bem como do ofício encaminhado pela SMTT, observa-se que o objeto da presente demanda, consiste na própria ausência de passeios públicos, que atingem todas as pessoas que necessitam de locomoção e da utilização do transporte público coletivo, independente de possuir deficiência ou não.
>
> Neste sentido, trata-se de matéria compreendida entre as atribuições da 10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do

> Cidadão de Aracaju, especializada na defesa do meio ambiente, urbanismo, patrimônio social e cultural, dos serviços de relevância pública, não se encontrando na alçada desta 4ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão.
>
> Ante o exposto, promovo o DECLÍNIO DE ATRIBUIÇÃO dos autos para a 10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju, para que sejam adotadas as providências entendidas como cabíveis para o deslinde da demanda."

Recebido o feito, o Membro Ministerial oficiante na 10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju, em promoção encartada às fls. 29/33, suscitou o presente Conflito Negativo de Atribuições, arguindo, em síntese, que:

> "(...).
> Dessa forma, analisando os fatos relatados e o conceito de acessibilidade acima delineado, constata-se que os problemas apontados na presente reclamação refogem às atribuições desta Promotoria de Justiça.
>
> *In casu*, na CI n. 112/2018, a SMTT afirma expressamente que "(...) os proprietários dos terrenos que não possuem calçadas deverão ser notificados, pela (...) EMURB, para que executem a pavimentação das mesmas, observando todas as legislações e normas técnicas pertinentes, em especial as de acessibilidade (...)" (grifado) - vide fl. 23.
>
> Por isso, o objeto do presente Inquérito Civil diz respeito à matéria de alçada da 4ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão, especializada na Defesa da Pessoa com Deficiência, nos termos do art. 1º, IV, da Resolução n. 007/2011 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público de Sergipe (CPJ/MPSE).
>
> A fixação da atribuição da Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Pessoa com Deficiência fica evidente no fato de que o objeto do presente IC estar objetivando a garantia de acessibilidade nos passeios públicos.
> (...)
> Para garantir a acessibilidade em calçadas no planejamento de logradouros públicos, é necessário observar as características dos pisos, o material de revestimento, inclinações, desníveis, dimensões e padronização de

mobiliários e outros elementos urbanos. Portanto, não há dúvidas de que promover a concretude de acessibilidade na construção ou adaptação das calçadas, passeios, ou vias exclusivas de pedestres é atribuição da 4ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão, especializada na Defesa da Pessoa com Deficiência (art. 1º, IV, Resolução n. 007/2011 - CPJ/MPSE).

Não por acaso, o CAOpDH tem um projeto com o objetivo de promover a acessibilidade no planejamento urbano de construção, reforma e adequação de calçadas ao elaborar a cartilha "Calçadas Livres[1]". Um dos eixos do "Projeto Calçadas Livres" é construir um entendimento único na interpretação e aplicação das normas de acessibilidade nas construções, reforma e adequação das calçadas e passeios públicos do Estado de Sergipe, bem como conscientizar técnicos na observação e cumprimento delas.

(...)

Não por acaso o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Sergipe (CREA/SE) firmou o Termo de Cooperação Mútua em 20/04/2016 com a 4ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão para garantir que os projetos de obras públicas e edificações em áreas coletivas sejam executados de acordo com os princípios do desenho universal, tendo como referências básicas às normas técnicas de acessibilidade.

(...)

Por fim, subsidiariamente, deve-se invocar o critério da prevenção.

A despeito das razões invocadas anteriormente, pode-se entender que, no IC vergastado, há concorrência de atribuições entre a 4ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão, especializada na Defesa da Pessoa com Deficiência, e a 10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão, especializada no Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Histórico-Cultural. Nestes casos, a Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ) está resolvendo a sobreposição de atribuições por meio da prevenção."

É o breve relatório.

1 SERGIPE. **Projeto Calçadas Livres:** juntos por espaços acessíveis. Aracaju: Ministério Público de Sergipe, Empresa Municipal de Obras e Urbanização e Universidade Tiradentes, 2016.

Inicialmente, cabe esclarecer que a competência para dirimir conflito de atribuição entre Membros do Ministério Público é afeta ao Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Sergipe, conforme a Lei Complementar nº 02/90, que versa sobre a organização e atribuições do Ministério Público do Estado de Sergipe, senão vejamos:

> Art. 35. São atribuições do Procurador-Geral de Justiça:
> I - Administrativas:
> (...)
> o) Resolver os conflitos de atribuições entre os órgãos do Ministério Público.

Pois bem.

Analisando-se o arcabouço fático, observamos que, desde o seu nascedouro, a reclamação formulada pelo cidadão já sinaliza para a **total ausência de espaços destinados à circulação de pedestres nas anunciadas vias públicas**. Senão, veja-se o inteiro teor da reclamação encartada à fl. 05 do procedimental.

> "A rua João Mota dos Santos, cujo ponto de referência é a AABB, no bairro Robalo da capital sergipana, possui alguns condomínios e habitações. O transporte público passa apenas pelas avenidas perpendiculares, Av. Sarney e Rod. dos Náufragos. **A caminhada não seria longa, porém os terrenos de esquina não possuem qualquer calçamento, fazendo com que os moradores e trabalhadores tenham que passar pela rua, disputando com os carros**. Passados os terrenos baldios, há plena acessibilidade, incluindo o piso táctil, que fica ilhado, terminando em meio à vegetação, como nas imagens anexas. Desta feita, requer apreciação e intervenção do *parquet* a ver efetivada a plena acessibilidade." (Sem grifos no Original).

No mesmo sentido, destacamos que, segundo informações apresentadas pela Empresa Municipal de Obras e Urbanização (SMTT) de Aracaju,

consoante expediente encartado à fl. 24, *"(...) não existe projeto de adequação de calçadas para aquele local, (...)"*, situação que corrobora a ausência de passeios públicos nas vias multicitadas.

Como se não bastassem tais elementos probatórios, os registros fotográficos coligidos às fls. 07/10, demonstram claramente que os logradouros públicos anunciados – **Avenida Melício Machado e Rua João Mota dos Santos** – ostentam apenas pistas de rolamento, margeada por terrenos não edificados, cuja vegetação praticamente invade o espaço destinado à circulação de veículos. Ou seja, não há qualquer espaço pavimentado destinado à circulação de pedestres.

Tracejada a moldura fático-probatória coligida ao procedimental *sub examine*, cumpre registrar que o **urbanismo** vem percorrendo rapidamente o caminho da autonomia como ramo do Direito recém-nascido das entranhas do Direito Administrativo, com características peculiares que delineiam o seu perfil, a partir de quatro funções urbanísticas[2]: habitação, trabalho, **circulação** e recreação.

Nesta vertente, objetivando-se a promoção da qualidade de vida, o legislador pátrio, arrimando-se nas premissas normativas insculpidas no artigo 182, da Constituição Federal de 1988[3], estabeleceu balizas de ordenação

2 "O modelo universal de cidade funcional foi proposto no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, através da **Carta de Atenas**. Tratava-se de se definir as quatro **funções básicas das cidades**: habitar, trabalhar, lazer e **circulação**, constituindo estas, atualmente, as funções sociais da cidade a que se refere a norma constitucional. Tais funções decorrem do efetivo resultado da prestação dos serviços públicos necessários para que os cidadãos possam trabalhar, habitar, circular e desfrutar de atividades recreativas e de lazer nos espaços urbanos." (CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Operação urbana consorciada: questões a serem enfrentadas pelo Poder Público. Juris Plenum Ouro, Caxias do Sul: Plenum, n. 7, maio/jun. 2009. 1 DVD. ISSN 1983-0297). (Sem destaques no Original).

3Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das

do território urbano, com o desiderato de promover um desenvolvimento urbano, compatível com o adequado espaço da cidade, e a utilização sustentável e equilibrada do ambiente natural.

Deste modo, fácil perceber que a defesa da política urbana instituída pelo legislador constituinte abriga, além do planejamento urbanístico e da ordenação da atividade edilícia, a própria **adequação de instrumentos de intervenção urbanística**, a exemplo da **implementação de equipamentos públicos destinados à circulação de pedestres nas vias públicas**, segundo didático escólio do constitucionalista **José Afonso da Silva**[4]. *In verbis*:

> "Temos visto que **uma das funções da atividade urbanística do Poder Público consiste em criar condições de circulação. Não se compreenderia aglomerado urbano sem meios regulares de circulação. Seriam impensáveis assentamentos urbanos sem vias de circulação. Por isso, é justa a afirmativa de que 'o sistema viário forma a estrutura da cidade, constituindo, talvez, seu mais**

---

funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

4SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, págs. 179 e 181.

> **importante elemento. Este sistema determina, em grande parte, a facilidade, a conveniência e a segurança com que o povo se locomove através da cidade**; estabelece o tamanho das quadras; constitui um canal para luz e ar, bem como para instalações das redes aéreas e subterrâneas. **Nenhum outro elemento de composição material da cidade é tão permanente que as ruas."**
>
> "Só as **vias terrestres interessam ao direito urbanístico**, e dentre elas especialmente as rodovias e, de maneira ainda mais típica, o **sistema viário urbano.** Por isso, não entrarão em nossas cogitações os problemas viários aquáticos ou aéreos, a não ser no referente às suas instalações de repercussão urbanística (portos, aeroportos), pelas limitações urbanísticas impõem.
> **O conceito urbanístico de 'sistema viário', portanto, reduz-se a seu aspecto terrestre, e consistente na ordenação do espaço para o exercício da função de circular."** (Sem destaques no Original).

Com isso, ressoa cristalino que a problemática apontada se relaciona **DIRETA e PRECIPUAMENTE à ordenação da atividade urbanística** no município de Aracaju, com especial destaque à necessidade de **implantação de equipamentos direcionados ao atendimento da função elementar de circular, que antecede o próprio exame da acessibilidade das vias públicas,** cuja matéria é afeita à atuação da **10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju**, especializada na defesa do meio ambiente, urbanismo, patrimônio social e cultural, e dos serviços de relevância pública ligados ao meio ambiente, urbanismo, patrimônio histórico e cultural.

Mais um escólio do Jurista José Afonso da Silva, o qual define: "*A legislação urbanística no Brasil define a via urbana, considerada via de circulação, como o espaço destinado à circulação de veículos ou de pedestres, ou como todo logradouro público destinado à circulação de veículos ou de pedestres* (Direito Urbanístico Brasileiro, 5ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 201)

Neste diapasão, impende transcrevermos o que dispõe a Resolução nº 007/2011 - CPJ, com as alterações previstas na Resolução nº 001/2019 – CPJ, no que pertine ao deslinde do presente caso:

RESOLUÇÃO Nº 007/2011 – CPJ
DE 21 DE JULHO DE 2011

Define as atribuições, a estrutura e o âmbito de atuação das Promotorias de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju e cria os Centros de Apoio Operacional no âmbito do Ministério Público.

Art. 1º. As Promotorias de Justiça do Cidadão, com atividades de defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis e dos interesses coletivos e difusos do Município de Aracaju exercem as seguintes atribuições:

(...)

IV – 4ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão: especializada na defesa do acidentado do trabalho, do idoso, do deficiente, dos direitos humanos em geral e dos direitos à assistência social, na proteção aos direitos da mulher, na fiscalização das respectivas políticas públicas, no combate à discriminação racial e apoio às vítimas de crimes;

(...)

X – 10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão: especializada na defesa do meio ambiente, urbanismo, patrimônio social e cultural, e dos serviços de relevância pública ligados ao meio ambiente, urbanismo, patrimônio histórico e cultural. (Sem grifos no Original).

Saliente-se, mais uma vez, que as vias públicas anunciadas sequer apresentam equipamentos públicos destinados à circulação de pedestres, situação que revela uma problemática mais ampla que o específico exame acerca

da acessibilidade, que, por decorrência lógica, pressupõe a prévia existência de calçadas e passeios públicos.

De acordo com o art. 129, inc. III, da Constituição da República, cabe ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A Lei Federal nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), em seus arts. 1º e 5º, dispõe que cabe ao Ministério Público, concorrentemente, propor ação civil pública para a defesa do patrimônio público e da ordem urbanística, bem como de qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme adendo realizado pela Lei nº 8.078/1990.

No presente caso, resta claro pelas provas produzidas até então que o Ministério Público estará no presente procedimento visando garantir o equilíbrio social adequado a utilização dos bens públicos, os quais se encontram inseridos no âmbito de sua incumbência constitucional.

A *quaestio vexata* reside, portanto, na ordenação do espaço urbano para o exercício da função de circular, no traçado das vias urbanas, medida que naturalmente antecede, em virtude da ausência de equipamentos urbanísticos, a própria preocupação de acessibilidade a tais instrumentos. Enfim, a regularidade das calçadas, portanto, é de notável valor para a população urbana, **influindo na qualidade de vida de todos.**

Corroborando este entendimento, cita-se lição de Hely Lopes Meirelles: "*No uso comum do povo os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade – uti universi –, razão pela qual ninguém tem direito ao uso exclusivo a privilégios na utilização do bem: o direito de cada indivíduo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportas os ônus dele resultantes. Pode-se dizer que todos são iguais perante os bens de uso comum do povo. [...] O que convém fixar é que os bens municipais do uso comum do povo, não obstante estejam à disposição da coletividade, permanecem sob a administração e vigilância da Prefeitura, que tem o dever de mantê-los em normais condições de utilização pelo público em geral.*" (Direito Municipal Brasileiro, 16ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 315-316)

Assim, não é possível vislumbrar, especificadamente neste procedimental, à luz do critério da especialidade, questão predominante e diretamente afeta à acessibilidade, mas sim à ausência de adequação da política pública de ordenação urbanística dos referidos logradouros, possibilitando a criação de condições mínimas de circulação dos transeuntes, visando-se, em última análise, a promoção da qualidade de vida dos cidadãos.

Diante do exposto, forte em tais argumentos, solucionamos o presente conflito, estabelecendo que a ATRIBUIÇÃO PARA ATUAR NO PROCEDIMENTO EPIGRAFADO É AFETA À 10ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO CIDADÃO DE ARACAJU, ora Suscitante, a quem determinamos a remessa dos autos para adoção das providências que o caso requer.

Notifique-se os(as) Oficiantes nas Unidades Ministeriais interessadas.

Aracaju/SE, 20 de maio de 2019.

Eduardo Barreto d´Avila Fontes
Procurador-Geral de Justiça