



Revisado
em 24/10/2023
Espinheiro
C. P. P. em 24/10/2023

ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO

PROCEDIMENTO N° 05.23.01.0072

SUSCITANTE: 10ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO CIDADÃO (especializada na defesa do meio ambiente)

SUSCITADA: PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA NA DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÃO - 10ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO CIDADÃO - ESPECIALIZADA NA DEFESA DOS DIREITOS AO MEIO AMBIENTE X PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA NA DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR, AMBAS DE ARACAJU - APURAÇÃO EM TORNO DO COMÉRCIO DE FOGOS DE ARTIFÍCIO NÃO AUTORIZADOS POR LEI, POR VENDEDORES AMBULANTES, EM ESPAÇOS PÚBLICOS - RELAÇÃO DE CONSUMO CONSOANTE PREVISÃO DOS ARTS. 2º E 3º DO CDC - RISCO AO MEIO AMBIENTE - POSSIBILIDADE DE EXPLOÇÃO - CRITÉRIO DA PREVENÇÃO - PRECEDENTES - INTELIGÊNCIA DA RESOLUÇÃO N° 008/2015- CPJ - FEITO QUE DEVE SER IMPULSIONADO PELA PROMOTORIA DE JUSTIÇA SUSCITADA.

I - Notícia de Fato instaurada com o desiderato de apurar a questão em torno da prática de comércio irregular de fogos de artifício, por vendedores ambulantes, em locais públicos;

II - Relação de consumo caracterizada pelos arts. 2º e 3º do CDC, ainda que por atividade considerada irregular/ilícita;

III - Possível dano à sociedade, tendo em vista que o comércio de fogos de artifício não autorizados pela legislação pode acarretar risco, como o de explosão, atingindo a um número indeterminado de pessoas;

IV - Incidência do critério da prevenção;



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

V - Pela atribuição da Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos do Consumidor para officiar no presente feito.

Cuidam os presentes autos de um **Conflito Negativo de Atribuições** suscitado pela **10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão** em face do declínio de atribuição realizado pela **Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos do Consumidor**.

Consta em linhas gerais que, **em 31 de maio de 2022**, a **Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos do Consumidor**, após o recebimento do Ofício Externo nº 826/2022 oriundo do Corpo de Bombeiros Militar de Sergipe, instaurou o **Inquérito Civil nº 10.22.01.0134**, versando sobre a necessidade de mitigação da prática ilegal de comercialização de fogos de artifício em todo o Estado de Sergipe, notadamente no que tange às condições de armazenamento dos produtos, condições de venda ao consumidor, pontos de comércio e regularidade ao fornecedor.

Ato contínuo, deu-se início às investigações para apuração do caso, tendo sido designadas diversas audiências extrajudiciais com a participação de órgãos correlatos à matéria tratada, tais quais CBMSE; Exército Brasileiro; Polícia Civil; Polícia Militar do Estado de Sergipe; Guarda Municipal de Aracaju; e EMSURB.

No curso do procedimento, **mais precisamente na**



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

audiência extrajudicial realizada no dia 12 de junho do corrente ano, representantes do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Sergipe prestaram as seguintes declarações:

(...)que os locais autorizados em espaços públicos para comercialização de fogos são 03 (três) a saber: Coroa do Meio, Eduardo Gomes e Lamarão. Em espaço privado somente no Augusto Franco (Farolândia) dando entrada em processo de vistoria a Avenida Maranhão. Que o CBMSE não tem condição de fiscalizar a venda ambulante, muitas vezes utilizando carrinho de mão localizados em espaços públicos, na cidade de Aracaju, a exemplo de Mercados e Feiras Livres. Que esse tipo de comércio tem um especial risco para a sociedade e para o vendedor, vez que são produtos com uso de pólvora, podendo ocasionar explosão, que é necessário coibir esse tipo de comércio na cidade de Aracaju. Que no caso de apreensão dessa venda irregular, a única alternativa que existe é inativar, molhando o material, vez que pode existir risco até mesmo para o seu armazenamento. Que nos locais públicos sempre há fiscais do Município (EMSURRB) e a Guarda Municipal.

Nesse diapasão, **em 26 de junho de 2023**, a titular da respectiva unidade ministerial¹, entendendo que foram resolvidos o impasse no tocante aos **pontos de venda (fixos ou temporários) e pontos de armazenamento**, os quais estão sendo devidamente acompanhados pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Sergipe, promoveu o arquivamento do feito com remessa para o Conselho Superior do Ministério Público. É o que se vê das **pp. 162/167 dos autos de origem**.

No que se refere à **fiscalização do comércio**

1 Dra. Euza Maria Gentil Missano Costa



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

ambulante (itinerante e informal), por ser supostamente atribuição da EMSURB, concluiu que a matéria refoge às atribuições da **Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos do Consumidor**, sendo, em seu entender, matéria afeta a uma das Promotorias de Justiça especializada na defesa do meio ambiente.

Ato contínuo, encaminhou peças de informação extraídas do **Inquérito Civil nº 10.22.01.0134** para a triagem da Ouvidoria deste órgão, sendo, posteriormente, distribuídas para a **10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão**, especializada na defesa do meio ambiente.

Cadastrada a reclamação sob o nº **05.23.01.0072**, o titular da **10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão**², em **18 de julho de 2023**, suscitou o presente **conflito negativo de atribuições**, alegando, em suma, que "atuar a atividade de comércio ambulante não é ilícita, sendo regulamentada pela Lei Municipal nº 1.500/1989 e arts. 211 e 212 da Lei Municipal n. 1.547/1989, incidindo, por isso, no conceito de **fornecedores de produtos** conforme preceituado pelo art. 2º, caput, c/c art. 3º, caput e §1º, do CDC, matéria acerca da Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos do Consumidor nos termos do art. 1º, inciso X e §3º, da Resolução n. 007/2011, do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público de Sergipe (CPJ/MPSE)."

Vieram os autos.

É o breve relatório.

Por conflito de atribuição, deve-se entender a divergência, estabelecida entre Membros do Ministério

2 Dr. Eduardo Lima de Matos



ESTADO DE SERGIPE SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Público, acerca da responsabilidade para impulsionar determinada lide ou procedimento, em razão da matéria ou das regras processuais que definem a distribuição de atribuições.

Como explica **Hugo Nigro Mazzilli**:

Caracteriza-se o conflito de atribuições entre membros do Ministério Público quando, no tocante a uma atuação a cargo da instituição: a) dois ou mais deles manifestam simultaneamente, atos que importem a afirmação das próprias atribuições, com exclusão às de outro membro (conflito positivo); **b) ao menos um membro negue a própria atribuição e a confira a outro membro, que já a tenha recusado (conflito negativo)**. (Régime Jurídico do Ministério Público, 7.^a edição, São Paulo, Saraiva, 2013, pág. 549).

Inicialmente, cabe esclarecer que a atribuição para dirimir tais conflitos entre Membros do Ministério Público é do Procurador-Geral de Justiça, conforme **Lei Complementar Estadual n° 02/90**, que versa sobre a organização e atribuições do Ministério Público do Estado de Sergipe:

Art. 35. São atribuições do Procurador-Geral de Justiça:

I - Administrativas:

(...)

14. Resolver os conflitos de atribuições entre os órgãos do Ministério Público;

Por outro lado, o **artigo 8º, § 15, inciso II, da mesma lei**, dispõe que:



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

§ 15. O Procurador-Geral de Justiça poderá delegar ao **Subprocurador-Geral de Justiça**, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

II - dirimir conflitos de atribuição entre integrantes do Ministério Público.

Desse modo, **esta Subprocuradoria-Geral de Justiça atua neste caso concreto por delegação do Chefe do MP, respaldada, ainda, no disposto no artigo 1º, inciso III, da Portaria nº 1797/2020.**

Ultrapassadas tais considerações, no conflito *sub examine* o elemento central da questão reside na análise das atribuições das Promotorias de Justiça envolvidas, no âmbito da defesa dos Direitos do Cidadão, para **identificar se o procedimento em testilha atrairia a atuação da esfera do direito do consumidor ou a da proteção ao meio ambiente.**

A Promotora de Justiça da unidade ministerial suscitada entendeu que os fatos revelam a prática de atos que podem acarretar lesão ao meio ambiente, enquanto que o titular do órgão suscitante aduziu que, no caso *sub examine*, a atribuição é definida pela matéria, ou seja, relação de consumo.

Inicialmente, impende destacar que o objeto central do procedimento em epígrafe, desde a sua instauração, gira em torno da "**comercialização e depósito de fogos de artifício**", em especial na época dos festejos juninos.

No decurso das investigações, delimitou-se, a saber, três pontos a serem apurados:



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

- a) pontos de venda (fixos ou temporários);
- b) pontos de armazenamento dos fogos de artifício; e
- c) fiscalização do comércio ambulante (itinerante e informal).

Com relação aos **questionamentos dos itens "a" e "b"**, considerando a inexistência de irregularidades, acrescentada da informação pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Sergipe no sentido de que estão sendo acompanhados pelo órgão, o procedimento de origem foi arquivado, com posterior homologação do Conselho Superior do Ministério Público (**pp. 185/190**).

O presente conflito, então, diz respeito à definição da unidade ministerial com atribuição para dar continuidade na apuração da questão da fiscalização do comércio ambulante (itinerante e informal) de fogos de artifício, muitas vezes em locais públicos, com a utilização de carrinhos de mão, a exemplo de mercados e feiras livres, de forma irregular, com possibilidade de ocorrência de danos à população.

Pois bem.

Os fogos de artifício são explosivos de efeito pirotécnico ou sonoro feitos para fins de entretenimento, efeitos estéticos ou visuais.

Por sua vez, o **Decreto-Lei nº 4.238, de 08 de abril de 1942**, dispõe sobre a fabricação, o comércio e o uso de artigos pirotécnicos e outras providências.

Eis o que dispõe o seu **art. 1º**, *in verbis*:



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Art. 1º São permitidos, em todo o território nacional, a fabricação, o comércio e o uso de fogos de artifício, nas condições estabelecidas neste decreto-lei.

E continua em seu **art. 2º**:

Art. 2º Os fogos a que se refere o artigo anterior são os que ficam classificados do seguinte modo:

Classe A, que incluirá:

1º os fogos de vista, sem estampido;

2º os fogos de estampido, desde que não contenham mais de 20 (vinte) centigramas de pólvora, por peça.

Classe B, que incluirá:

1º os fogos de estampido com 0,25 (vinte e cinco centigramas) de pólvora no máximo;

2º os foguetes, com ou sem flecha, de apito ou de lágrimas, sem bomba;

3º os chamados "pots-à-feu", "morteirinhos de jardim", "serpentes voadoras" e outras equiparáveis.

Classe C, que incluirá:

1º os fogos de estampido, contendo mais de 0,25 (vinte e cinco centigramas) de pólvora;

2º os foguetes, com ou sem flecha, cujas bombas contenham até 6 (seis) gramas de pólvora.



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Classe D, que incluirá:

- 1° os fogos de estampido, com mais de 2,50 (duas gramas e cinquenta centigramas) de pólvora;
- 2° os foguetes, com ou sem flecha, cujas bombas contenham mais de 8 (oito) gramas de pólvora;
- 3° as baterias;
- 4° os morteiros com tubos de ferro;
- 5° os demais fogos de artifícios.

A Promotoria suscitada, no **Inquérito Civil n° 10.22.01.0134**, após a adoção de diversas diligências, entendeu que, dentre os pontos elencados no objeto do procedimento, restou pendente a necessidade de continuidade da apuração referente ao comércio ambulante em locais públicos, de fogos de artifício não autorizados pela legislação, que, por sua vez, podem causar danos à sociedade. Nesse diapasão, encaminhou peças correlatas a uma das Promotorias do Meio Ambiente de Aracaju.

O comércio ambulante caracteriza-se por ser uma atividade profissional temporária exercida por pessoa física em logradouro público ou não, na forma e condições definidas em legislação própria, individualmente, sem estabelecimento, instalações ou localização fixa.

Sobre o assunto, a **Lei Municipal de Aracaju n° 1.500, de 28 de setembro de 1989**, regulamentou o comércio ambulante, dispondo em seu **art. 1°**, *in verbis*:

Art. 1° - Considera-se comércio ambulante a atividade temporária de venda a varejo de mercadorias, realizada em logradouros públicos



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

por pessoa física, autônoma, sem vinculação com terceiros.

E, em seu **art. 4º**, acrescenta:

Art. 4º - O exercício do **comércio ambulante** dependerá da autorização expedida pela **Empresa Municipal de Serviços Urbanos - EMSURB**, ~~Secretaria Municipal de Abastecimento~~, observando o disposto nesta Lei e nos regulamentos baixados pela CPCA, não podendo ter prazo superior a 1 ano, sendo este renovável.

Quantos às **obrigações do vendedor ambulante**, o **art. 7º** preconiza:

Art. 7º São obrigações do vendedor ambulante:

I - Comercializar somente mercadorias especificadas no alvará, exercer a atividade nos limites do local determinado e dentro do horário estipulado.

II - Colocar à venda mercadorias em perfeitas condições de consumo, atendido, quando produto alimentício ou qualquer outro de interesse da saúde pública, o disposto nas normas e regulamentos sanitários em vigor.

III - Portar-se com urbanidade, tanto em relação ao público em geral, quanto aos colegas de profissão, de forma a não perturbar a tranquilidade pública.

IV - Transportar as mercadorias de forma a não impedir ou dificultar o trânsito, sendo proibido conduzir pelo passeio volumes que atrapalhem a circulação de pedestres.



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

V - Acatar ordem da fiscalização, exibindo, quando for solicitado, o respectivo alvará e documento de identificação.

VI - Utilizar barracas e equipamentos apropriados para venda de acordo com os detalhes e especificações anexos a esta Lei.

VII - Zelar pela higiene e limpeza do local determinado para a comercialização, usando recipientes para coleta de lixo com sacos plásticos apropriados.

§ 1º - Para o cumprimento do disposto no Art. 7º, inciso VI, os vendedores ambulantes já estabelecidos terão um prazo de 120 (cento e vinte) dias para adequarem suas barracas e equipamento de venda ao determinado nos anexos desta Lei.

§ 2º - A fiscalização determinará quais vendedores já estabelecidos poderão continuar suas vendas utilizando os equipamentos já existentes, observando os seguintes critérios:

I - Condições de higiene

II - Estado de conservação

III - Volumetria adequada de forma a não causar transtorno ao trânsito e a circulação de pedestre

IV - Materiais empregados na confecção não perecíveis e incombustíveis

V - Forma estética e cores adequadas de maneira que não haja contraste destoante com a paisagem local

§ 3º - Da decisão da fiscalização caberá recurso



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

à

CPCA.

Conclui-se, assim, que a atividade de comércio ambulante é uma atividade considerada lícita, desde que atendidos os requisitos, e, registre-se, regulamentada legalmente.

No caso concreto, verifica-se que, após a assentada extrajudicial realizada em 12 de junho de 2023, a preocupação passou a ser, unicamente, acerca da **venda irregular de fogos de artifício, leia-se, sem autorização dos órgãos competentes**, em locais públicos, por **vendedores ambulantes**, tendo em vista o risco de possível explosão, podendo incidir na prática de crime.

Nesse diapasão, esta Procuradoria entende que **é possível concluir que a matéria objeto do procedimento é afeta a ambas as Promotorias envolvidas e a solução do conflito entre as unidades ministeriais se dará através da aplicação da regra da prevenção**, por ser a que melhor atende ao interesse geral, à continuidade, à eficiência e à eficácia da atividade ministerial.

Por meio de Resoluções, o Colendo Colégio de Procuradores de Justiça definiu atribuições na área de **interesses difusos e coletivos**, sempre no sentido de, no caso de atribuições concorrentes, resolver o eventual conflito pelo critério da prevenção.

Explica-se.

Pelo prisma da **defesa do meio ambiente**, a Promotoria Suscitada, após encaminhar peças de informação a uma das Promotorias do Meio Ambiente, objetivou impossibilitar a prática do **comércio irregular** de fogos de



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

artifício por vendedores ambulantes, em especial com a adoção de medidas fiscalizatórias pelo órgão responsável, com o fito de garantir a segurança da população, leia-se uma gama de pessoas que ultrapassam os meros consumidores do serviço prestado.

Na própria audiência extrajudicial do dia 12 de junho do ano de 2023 restou consignado, por meio dos representantes do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Sergipe, que o aludido tipo de comércio tem um **especial risco tanto para a sociedade quanto para o vendedor**, vez que são comercializados produtos com o uso de pólvora, podendo ocasionar, em algum momento, uma explosão, sendo necessário coibir esse tipo de comércio na cidade de Aracaju.

Portanto, por tal viés, ao serem adotadas diligências, junto aos órgãos competentes, no sentido da prevenção e/ou repressão da prática de comércio irregular de fogos de artifício, potencial causador de danos a direitos difusos, atingindo um número incalculável de pessoas, que não estão ligadas entre si por qualquer relação jurídica preestabelecida, busca-se tutelar o direito ao meio ambiente.

Em relação à fiscalização deste tipo de comércio, o **art. 8º da Lei Municipal de Aracaju nº 1.500, de 28 de setembro de 1989** prescreve, *ipsis litteris*:

Art. 8º - Compete a fiscalização do **comércio ambulante** à **Empresa Municipal de Serviços Urbanos - EMSURB**, com a colaboração da Secretaria Municipal de Saúde.



ESTADO DE SERGIPE SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Registre-se que não se está a definir a atribuição pelo órgão fiscalizador da atividade em questão, mas sim pela matéria de fundo, ora tutelada, que, por sua vez, poderá ter o enfoque através da defesa do meio ambiente e/ou pela esfera da defesa do consumidor.

Nesse diapasão, vislumbra-se, também, uma atividade comercial pautada nas relações consumeristas, na medida em que há os vendedores ambulantes, os fogos de artifício (produtos) e os consumidores interessados em tal serviço.

Define-se uma relação de consumo pela existência, obrigatoriamente, de três elementos: o consumidor, o fornecedor e um produto ou serviço.

Sobre a matéria, os arts. 2º a 3º do Código de Defesa do Consumidor preconizam, *in verbis*:

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

Na medida em que há fornecedores e consumidores de um serviço ou produto, **ainda que este, por sua vez, seja considerado irregular**, incontestemente se tratar de uma relação de consumo a ser tutelada pelo órgão com atribuição para apurar o caso.

E, conseqüentemente, em sendo combatido o fornecimento de serviço/produto considerado ilícito, de forma reflexa, ensejará à proteção/prevenção ao meio ambiente.

Logo, voltando às atenções para o caso em exame, e conforme acima assinalado, constata-se que, **inicialmente, a Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos do Consumidor** tomou conhecimento dos fatos, circunstância que torna evidente a sua prevenção.

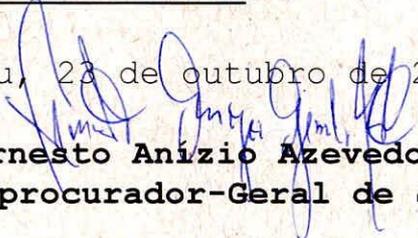
Assim, forte em tais argumentos, esta **Subprocuradoria-Geral de Justiça**, atuando por delegação do Procurador-Geral de Justiça, na forma do art. 8º, § 15, II, da Lei Complementar Estadual nº 02/1990, neste momento, soluciona o presente conflito, estabelecendo que **a atribuição para apurar os fatos narrados nos autos em epígrafe é da Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos do Consumidor (suscitada)**.



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Notifiquem-se as Oficiantes nas Unidades Ministeriais interessadas mediante o registro nos Proej's 10.22.01.0134 e 05.23.01.0072.

Aracaju, 23 de outubro de 2023.


Ernesto Anizio Azevedo Melo
Subprocurador-Geral de Justiça