

Control of the stilling

# ESTADO DE SERGIPE SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO

PROCEDIMENTO N° 05.23.01.0092

SUSCITANTE: 10 a PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO

CIDADÃO (especializada na defesa do meio ambiente)

SUSCITADA: PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA NA DEFESA

DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

DE ATRIBUIÇÃO -CONFLITO NEGATIVO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO CIDADÃO -ESPECIALIZADA NA DEFESA DOS DIREITOS AO MEIO AMBIENTE X PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA DIREITOS DO CONSUMIDOR DEFESA DOS FISCALIZAÇÃO NECESSIDADE DE DA COMERCIAL PARALELA DESEMPENHADA POR VENDEDORES AMBULANTES EM ESPACOS PÚBLICOS LOCALIZADOS NOS ARREDORES DAS FEIRAS LIVRES REALIZADAS ESPACOS PRIVADOS NA CIDADE DE ARACAJU DESCARTE DE RESÍDUOS ORGÂNICOS, REFRIGERAÇÃO E MANUTENÇÃO INADEQUADA DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL - RELAÇÃO DE CONSUMO E RISCO AO MEIO AMBIENTE VERIFICADOS NA ESPÉCIE - INCIDÊNCIA DO CRITÉRIO DA PREVENÇÃO - PRECEDENTES - FEITO QUE DEVE SER IMPULSIONADO PELA PROMOTORIA DE JUSTICA SUSCITADA.

I - Inquérito Civil instaurado de ofício pela Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor de Aracaju, ante a necessidade de fiscalização dos espaços privados onde são realizadas as feiras livres na cidade de Aracaju.

II - No curso das investigações constatou-se atividade comercial realizada, paralelamente, em espaços públicos (nos arredores das feiras livres realizadas em locais privados), sem a devida fiscalização pelo órgão responsável (EMSURB);



III - Matéria objeto do procedimento é afeta a ambas as Promotorias envolvidas, pois tanto envolve relação de consumo (caracterizada pelos arts. 2° e 3° do CDC, ainda que por atividade considerada irregular/ilícita) como questão afeta ao meio ambiente;

IV- Incidência do critério da prevenção;
 V - Pela atribuição da Promotoria de Justiça
 Especializada na Defesa dos Direitos do
 Consumidor para oficiar no presente feito.

Cuidam os presentes autos de um <u>Conflito Negativo</u> <u>de Atribuições</u> suscitado pela 10<sup>a</sup> Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão<sup>1</sup>, especializada na defesa do meio ambiente, em face do declínio de atribuição realizado pela Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos do Consumidor<sup>2</sup>.

Consta em linhas gerais que, em 20 de abril de 2022, a Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos do Consumidor, instaurou de ofício o Inquérito Civil nº 10.20.01.0186, versando sobre o funcionamento de feiras livres em espaços privados na cidade de Aracaju, para fiel cumprimento das normas sanitárias, notadamente quanto ao comércio de produtos de origem animal e, ainda, considerando a necessidade de ser disciplinado o funcionamento dos espaços, evitando riscos aos consumidores.

<sup>1</sup> Dr. Eduardo Lima de Matos

<sup>2</sup> Dra. Euza Maria Gentil Missano Costa



Ato contínuo, deu-se início às diligências para fins de identificação do órgão municipal responsável pela fiscalização das feiras livres em espaços privados na cidade de Aracaju, tendo sido designadas diversas audiências extrajudiciais com a participação de órgãos correlatos à matéria tratada, tais quais a Rede de Vigilância Sanitária e Ambiental (REVISA), vinculada à Secretaria Municipal de Saúde de Aracaju; a Secretaria Municipal da Fazenda; o CBMSE; a SMTT e a EMSURB.

No curso do procedimento, mais precisamente na audiência extrajudicial realizada no dia 09 de novembro de 2021, a representante da Vigilância Sanitária de Aracaju - REVISA, destacou a necessidade de concessão de prazo para identificação dos responsáveis pelas feiras livres realizadas em espaços privados em Aracaju, com as seguintes declarações:

(...) Pela REVISA foi dito que também tem sido um desafio para o órgão a identificação dos responsáveis das feiras privadas.

Pela Promotora de Justiça foi dito que a intenção primeira é a identificação dos responsáveis pela exploração da atividade de feiras em espaços privados, a fim de que seja dada a oportunidade de regularização antes de qualquer medida mais restritiva, tendo em vista que a interdição causaria um prejuízo social maior, diante do cenário de crise eçonômica atual.

Foi sugerido pela REVISA que, antes de promover interdições, fossem realizadas novas fiscalizações pelas equipes da rede de Vigilância, em posse de documento que aponte os critérios para o regular funcionamento do comércio específico e isso ser entregue, com



prazo para cumprimento, a cada feirante, na identificação dos responsáveis.

(...)

Indagado se seria a REVISA o órgão municipal competente para realizar possível interdição das feiras em espaços privados que não atendam às normas sanitárias — tendo em vista que a Empresa Municipal de Serviços Urbanos (EMSURB) não realiza a fiscalização de feiras em espaços privados, mas apenas nos espaços públicos — o representante da REVISA respondeu que sim, nas suas atribuições específicas.

(...)

Pela REVISA foi ressaltado que para regularização do comércio é necessário que o procedimento administrativo na REVISA seja precedido da abertura de procedimento para obtenção de Alvará de Localização e Funcionamento na Prefeitura de Aracaju, através da Secretaria Municipal da Fazenda, tendo em vista que a REVISA é apenas um dos órgãos licenciadores para obtenção do Alvará.

O Ministério Público solicita à REVISA que, no prazo de 60 (sessenta) dias, formalize a notificação dos comerciantes que atuam nas feiras em espaços privados em funcionamento nesta Capital e que exercem a atividade disponibilizada ao consumidor de maneira irregular, em dissonância com as normas de ordem sanitária e sem os documentos pertinentes. Ademais, uma vez identificados os responsáveis legais pelas feiras em questão, no mesmo prazo, que a REVISA preste informação ao Ministério Público de Sergipe, para adoção das medidas necessárias, visando a regularização do comércio.



Nesse diapasão, em 17 de janeiro de 2022, a titular da respectiva unidade ministerial, ao verificar o longo prazo para cumprimento da obrigação requisitada à Rede de Vigilância Sanitária e Ambiental de Aracaju, promoveu o arquivamento do feito com a remessa para o Conselho Superior do Ministério Público (pp. 305/307 - autos do PROEJ nº 10.20.01.0186), nos seguintes termos:

 $(\dots)$ 

Diante da notificação expedida e o longo prazo para cumprimento da obrigação, o Ministério Público de Sergipe acompanhará o cumprimento do prazo pelos proprietários das feiras em espaços privados e a adoção das medidas pelos órgãos fiscalizadores através de Procedimento Administrativo com tal desiderato.

Nessa esteira, promovo o ARQUIVAMENTO do presente Inquérito Civil, com fulcro no disposto no art. 40, caput, da Resolução nº 008/2015 - CPJ.

Determino que seja instaurado no Sistema PROEJ o Procedimento Administrativo para acompanhamento do cumprimento do prazo e adoção de políticas públicas pelos órgãos fiscalizadores.

Determino a cientificação da REVISA e da SEMFAZ, nos termos da Resolução nº 008/2015 - CPJ.

Por fim, determino que estes autos sejam encaminhados para apreciação do Egrégio



Conselho Superior do Ministério Público de Sergipe, na forma prevista no art. 40, \$ 1°, da Resolução n° 008/2015 - CPJ.

Anotações no PROEJ.

Ato contínuo, em 17 de janeiro de 2022, foi instaurado o Procedimento Administrativo nº 10.22.01.0015, para acompanhamento do prazo concedido à Rede de Vigilância Sanitária de Aracaju - REVISA, conforme consignado nos autos do Inquérito Civil nº 10.20.01.0186.

Diante das informações apresentadas pela Rede de Vigilância Sanitária (REVISA), especialmente no relatório atualizado, com fotografias das feiras livres anexadas, a insigne titular da Promotoria de Defesa dos Direitos do Consumidor constatou a necessidade da continuidade das investigações acerca da matéria, motivo pelo qual, em 31 de maio de 2023, através da Portaria nº 33/2023, determinou a instauração do Inquérito Civil nº 10.23.01.0144, bem como procedeu com o arquivamento do Procedimento Administrativo nº 10.22.01.0015 (às pp. 300/304 - autos do PROEJ nº 10.22.01.0015).

No curso do Inquérito Civil nº 10.23.01.0144, especificamente na assentada extrajudicial realizada em 31 de julho de 2023, os proprietários das feiras livres em espaços privados relataram que "nas feiras localizadas em espaços privados, existem comércio paralelo em espaço público, inviabilizando o comércio das feiras livres em espaço privado, além de não sofrer nenhuma fiscalização. Que, o comércio nesses espaços funciona no mesmo dia de funcionamento das feiras livres em espaços privados, a saber: Orlando Dantas funciona no domingo; São Conrado



funciona no domingo e quarta; Atalaia funciona na quarta; Santa Maria funciona no domingo; Coroa do Meio e Mosqueiro funciona no sábados, todos pela manhã."

Assim, em 02 de agosto de 2023, considerando que a fiscalização e organização das feiras livres em espaços públicos cabe à Empresa Municipal de Serviços Urbanos - EMSURB, a Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos do Consumidor³ concluiu que a matéria refoge às suas atribuições, 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 10.23.01.0144** 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 05.23.01.0092, o titular da 10ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão, em 25 de agosto de 2023, suscitou o presente conflito negativo de atribuições, alegando, em suma, que "atuar a atividade de comércio ambulante não é ilícita e está ligada à relação consumerista, 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 de alçada 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

<sup>3</sup> Na oportunidade, manifestou-se no procedimento o Dr. Gilton Feitosa da Conceição.



(CPJ/MPSE)."

Vieram os autos.

É o breve relatório.

Por conflito de atribuição, deve-se entender a divergência, estabelecida entre Membros do Ministério 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). (Regime 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 8°, § 15, inciso II, da mesma lei, dispõe que:

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

 $(\dots)$ 

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 1°, inciso III, da Portaria n° 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,



## SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

relação de consumo.

Inicialmente, impende destacar que o objeto central da investigação iniciada com a instauração do Inquérito Civil nº 10.20.01.018, gira em torno da "necessidade de fiscalização das feiras livres realizadas em espaços privados na cidade de Aracaju".

Contudo, no decurso das investigações acerca das feiras livres em espaços privados, constatou-se <u>a realização paralela de atividade comercial (vendedores ambulantes) em espaços públicos</u>, sem a devida fiscalização do órgão responsável, qual seja, a Empresa Municipal de Serviços Urbanos - EMSURB.

O presente conflito, então, diz respeito à definição da unidade ministerial com atribuição para apurar, restritamente, a questão da fiscalização do comércio realizado em espaços públicos, paralelamente às feiras livres em espaços privados na cidade de Aracaju.

Pois bem.

A Lei Municipal nº 1659, de 26 de dezembro de 1990, dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Municipal de Aracaju e dá outras providências.

Acerca das competências atribuídas à Empresa Municipal de Serviços Públicos - EMSURB, eis o que dispõe o art. 54, inciso III, da supramencionada legislação, in verbis:

Art. 54. A Empresa Municipal de Serviços Urbanos, vinculada à Secretaria Municipal de Assuntos Urbanos, tem como competência:



 $(\dots)$ 

III - Administração e organização feiras livres e mercados públicos.

Nesse cenário, constata-se que a Promotoria suscitada, no Inquérito Civil nº 10.23.01.0144, instaurado ante a necessidade de fiscalização das feiras livres realizadas em espaços privados na cidade de Aracaju, tomou conhecimento acerca da realização paralela de feiras livres em espaços públicos, sem a devida fiscalização pelo órgão responsável, situação que, por sua vez, pode causar danos à sociedade. Nesse diapasão, encaminhou peças correlatas a uma das Promotorias do Meio Ambiente de Aracaju.

Pois bem. 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 nº 1.500, de 28 de setembro de 1989,** regulamentou o comércio ambulante, dispondo em seu **art. 1º**, *in verbis*:

Art. 1º - Considera-se comércio ambulante a atividade temporária de venda a varejo de mercadorias, realizada em logradouros públicos por pessoa física, autônoma, sem vinculação com terceiros.

E, em seu art. 4°, acrescenta:





Art. 4° - 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. 7° preconiza:

Art. 7° 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.
- 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.
- § 1° Para o cumprimento do disposto no Art. 7°, 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
- § 2° 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
- § 3° Da decisão da fiscalização caberá recurso à CPCA.

Conclui-se, assim, que a atividade de comércio ambulante é uma atividade regulamentada legalmente e,



portanto, considerada lícita, desde que atendidos os requisitos.

No caso concreto, verifica-se que, após a <u>assentada extrajudicial realizada em 31 de julho de 2023</u>, a preocupação passou a ser, também, a ausência de fiscalização e organização de atividade comercial desempenhada por vendedores ambulantes em *espaço público*, de forma paralela (mesmos dias e horários), nos arredores das feiras livres realizadas em *espaços privados*.

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** em espaços públicos por vendedores ambulantes, em especial com a adoção de medidas fiscalizatórias pelo órgão responsável, com o fito de garantir a segurança da população.



Portanto, por tal viés, ao serem adotadas diligências, junto aos órgãos competentes, no sentido da prevenção e/ou repressão da prática de comércio irregular em feiras livres, para fins de controle sanitário do comércio de produtos de origem animal, e de fiscalização do correto descarte de resíduo orgânico resultante da atividade comercial, busca-se tutelar o direito ao meio ambiente.

Em relação à fiscalização deste tipo de comércio, o art. 8° da Lei Municipal de Aracaju n° 1.500, de 28 de setembro de 1989 prescreve, ipsis litteris:

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

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 nos espaços públicos, os variados produtos ofertados 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.  $\Lambda$ 



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

Art. 2° 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. 3° 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.

- § 1° Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.
- § 2° 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, inconteste se tratar de uma relação de consumo a ser tutelada pelo órgão com atribuição para apurar o caso.

E, consequentemente, 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. 8°, § 15, II, da Lei Complementar Estadual n° 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).

Notifiquem-se as Oficiantes nas Unidades Ministeriais interessadas mediante o registro nos Proej's 10.23.01.0144 e 05.23.01.0092.

Aracaju (21 de novembro de 2023.

Ernesto Anízio Azevedo Melo Subprocurador Geral de Justica .