



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de
suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129,
inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95,
parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Estadual, promove a
presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a declaração de inconstitucionalidade por **omissão**
em face do **parágrafo 2º do artigo 57-A do Ato das Disposições
Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio
Grande do Sul**, relativamente aos *demais regulamentos do Corpo*



de Bombeiros, especificamente no que tange à **regulamentação dos requisitos para provimento e atribuições dos postos integrantes do Quadro de Oficiais do Estado Maior do Corpo de Bombeiros Militar**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. O dispositivo transitório violado está assim redigido:

Art. 57-A. O Corpo de Bombeiros Militar, previsto nos arts. 46, 52, 60, 82, 104, 124, 127, 130 e 131 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, fica constituído mediante o desmembramento do Corpo de Bombeiros Militar da Brigada Militar, na forma da lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)

[...].

*§ 2.º **Em até 120 (cento e vinte) dias**, o Governador do Estado encaminhará à Assembleia Legislativa **projeto de lei complementar dispondo sobre a organização básica, fixação de efetivo, forma de opção e os requisitos para que os(as) oficiais(las) e as praças da Brigada Militar passem a integrar o 89 Corpo de Bombeiros Militar e demais regulamentos do Corpo de Bombeiros Militar, aplicando-se a esta Corporação a legislação vigente para a Brigada Militar até a publicação da nova legislação.** (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)*

[...].

O parágrafo 2º do artigo 57-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, incluído pela Emenda Constitucional nº 67/2014, assim, fixou o prazo de 120 dias para que o Governador do Estado encaminhasse à Assembleia Legislativa do Estado projetos de lei complementar dispondo sobre a organização básica, fixação de efetivo, forma de opção e os



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

requisitos para que oficiais e praças da Brigada Militar passassem a integrar o Corpo de Bombeiros Militar, assim como os demais regulamentos do Corpo de Bombeiros Militar, estabelecendo que, enquanto não editada a nova legislação, aplicar-se-ia a esta Corporação a legislação vigente para a Brigada Militar.

Em atendimento a esta determinação constitucional transitória, como esclarecido nas informações prestadas pelo Comando do Corpo de Bombeiros Militar (fls. 20/2 do expediente anexo), foram editadas as seguintes normas estaduais:

- Decreto nº 52.596, de 14 de outubro de 2015, que *institui Brasão de Armas do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul – CBMRS*;

- Lei Complementar nº 14.920, de 1º de agosto de 2016, que *dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul*;

- Lei Complementar nº 15.008, de 13 de julho de 2017, que *dispõe sobre o período e as regras de transição com vista à estruturação do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências e altera a Lei n.º 4.914, de 31 de dezembro de 1964, que reorganiza os Quadros de Pessoal do Estado, estabelece novo sistema de classificação de cargos e dá outras providências*;

- Lei Complementar nº 15.009, de 13 de julho de 2017, que *fixa o efetivo do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências*;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

- Lei Complementar nº 15.113, de 11 de janeiro de 2018, que *cria o Programa de Militares Estaduais Temporários do Corpo de Bombeiros e dá outras providências*;

- Lei Complementar nº 15.114, de 11 de janeiro de 2018, que *cria o Programa de Militares Técnicos Temporários da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e dá outras providências*;

- Lei Complementar nº 15.115, de 11 de janeiro de 2018, que *cria o Programa de Militares Estaduais de Saúde Temporários e dá outras providências*;

- Decreto nº 53.897, de 25 de janeiro de 2018, que *regulamenta a Lei Complementar nº 14.920, de 1º de agosto de 2016, que dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiro Militar do Estado do Rio Grande do Sul*.

Nada obstante, passados mais de 05 anos da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 67/2014, os postos integrantes do Quadro de Oficiais do Estado Maior do Corpo de Bombeiros Militar, criados pela Lei Complementar nº 15.009/2017, ainda não têm definidos em lei seus requisitos de provimento e as respectivas atribuições, o que evidencia a mora legislativa em face do dispositivo constitucional transitório.

Como bem salientou o Exmo. Sr. Dr. Cláudio Barros Silva, em voto lapidar perante o Conselho Superior do Ministério Público, acolhido, integralmente, pelo Colegiado quando da apreciação do Inquérito Civil nº 01623.001.146/2018, em que examinada a legalidade do certame aberto para provimento do posto



de Capitão do Quadro de Oficiais do Estado Maior do Corpo de Bombeiros Militar, cuja representação deu origem à abertura do expediente que instrui a presente petição inicial:

[...].

No entanto, muito embora tenha sido publicada a Lei Complementar nº 14.920/2016, que dispõe acerca da Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul, inexistente qualquer norma legal que crie o cargo de Capitão do Quadro de Oficiais de Estado Maior do Corpo de Bombeiros Militar e defina os requisitos para provimento.

Na mesma linha, é a previsão do artigo 18 da Lei Complementar nº 15.008/2017 - que dispõe sobre o período e as regras de transição com vista à estruturação do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul -, o qual define que, “até a promulgação de legislação própria para o quadro de pessoal do CBMRS, aplicar-se-ão o Estatuto dos Militares Estaduais, a Lei de Remuneração, Vencimentos e Vantagens da Brigada Militar, a Lei de Promoção Extraordinária e os demais dispositivos legais referentes a direitos, vantagens e obrigações de seus integrantes”.

Impõe-se elucidar que, não obstante a Lei Complementar nº 15.009/2017 tenha fixado o efetivo do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul, nada consta naquela legislação acerca dos requisitos para provimento nos cargos que comporão a novel Corporação criada.

As Leis estaduais editadas, em observância a alguns dos itens de que trata o § 2º do artigo 57-A da Constituição Estadual - Lei Complementar nº 14.920/2016 e Lei Complementar nº 15.009/2017 -, não afastam o vácuo legislativo no tocante à regulamentação das carreiras de Oficial e de Praça do Corpo de Bombeiros Militar, com definição dos requisitos para provimento dos cargos e as suas respectivas atribuições.

[...]

De qualquer forma, é inegável que o detido exame da questão posta revela a inexistência de lei que crie e regulamente o cargo de Capitão do Quadro de Oficiais de Estado Maior do Corpo de Bombeiros Militar.

Muito embora tenha ocorrido o desmembramento do Corpo de Bombeiros Militar da Brigada Militar, o Poder Executivo não encaminhou à Assembleia Legislativa a necessária Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Complementar que crie e regulamente o cargo em questão, com definição dos requisitos para provimento e as respectivas atribuições, acabando por mantê-lo vinculado aos requisitos estabelecidos pela Lei Complementar nº 10.992/97, que, como exposto, instituiu a carreira dos Servidores Militares Estaduais de Nível Superior, estruturada através do Quadro de Oficiais de Estado Maior (QOEM).

*Considerando o desmembramento das Instituições, resta cristalino que **urge o encaminhamento de Projeto de Lei que crie e regulamente o cargo de Capitão do Quadro de Oficiais de Estado Maior do Corpo de Bombeiros Militar**, porquanto descabido que cargo de tamanha relevância seja relegado ao esquecimento pelo Chefe do Poder Executivo, sem que ostente requisitos próprios, de acordo com a natureza de suas atribuições, tendo em vista que, com o desmembramento, não mais ingressarão, através*

de Concurso Público, Capitães do Quadro de Oficiais de Estado Maior da Brigada Militar na Corporação, mas, sim, Capitães do Quadro de Oficiais de Estado Maior do Corpo de Bombeiros, uma vez que a Instituição passou a possuir quadro autônomo e a realizar certames próprios para provimento neste cargo.

*O § 2º do artigo 57-A da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, conforme já referido no corpo deste Voto, estabelece que, **“em até 120 (cento e vinte) dias, o Governador do Estado encaminhará à Assembleia Legislativa projeto de lei complementar dispondendo sobre a organização básica, fixação de efetivo, forma de opção e os requisitos para que os(as) oficiais(las) e as praças da Brigada Militar passem a integrar o Corpo de Bombeiros Militar e demais regulamentos do Corpo de Bombeiros, aplicando-se a esta Corporação a legislação vigente para a Brigada Militar até a publicação da nova legislação”**.*

A despeito de terem sido publicadas, em observância ao previsto no § 2º do artigo 57-A da Constituição Estadual, a Lei Complementar nº 14.920/2016, que dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul, e a Lei Complementar nº 15.009/2017, que

*fixa o efetivo do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul e lhe dá outras providências, **o Poder Executivo Estadual permanece inerte** no que tange ao encaminhamento de projeto de lei que crie e regulamente o cargo de Capitão do Quadro de Oficiais de Estado Maior do*



*Corpo de Bombeiros Militar, com definição dos requisitos para provimento e as respectivas atribuições, em flagrante violação ao estabelecido no aludido dispositivo constitucional quando fala em “**demais regulamentos do Corpo de Bombeiros**”.*

*Tendo em mente que se está diante de hipótese de omissão do Poder Executivo Estadual em relação ao seu dever de normatizar, através do encaminhamento de projeto de lei à Assembleia Legislativa para efetivar norma constitucional destituída de efetividade - qual seja, o § 2º do artigo 57-A da Constituição Estadual, especificamente no ponto que trata sobre os “**demais regulamentos do Corpo de Bombeiros**” -, o remédio constitucional adequado ao caso em tela, com o intuito de combater o que a doutrina chama de “síndrome de inefetividade das normas constitucionais”, em tese, é a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.*

A chamada Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão ingressou no ordenamento jurídico pátrio com o advento da Constituição Federal de 1988 e tem como inspiração o artigo 283 da Constituição Portuguesa.

Através deste instrumento constitucional, objetiva-se tornar efetiva norma constitucional de eficácia limitada. Nas palavras de Pedro Lenza[10], estas normas constitucionais são aquelas que:

(...), de imediato, no momento em que a Constituição é promulgada, ou entra em vigor (ou diante da introdução de novos preceitos por emendas à Constituição, ou na hipótese do art. 5º, § 3º), não tem o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de norma regulamentadora infraconstitucional a ser editada pelo Poder, órgão ou autoridade competente, ou até mesmo de integração por meio de emenda constitucional (...). [grifei]

Nessa esteira, José Afonso da Silva[11], ao dissertar sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, elucida que a inconstitucionalidade por omissão resta configurada nas hipóteses em que não sejam praticados atos legislativos ou administrativos necessários para tornar plenamente aplicáveis normas constitucionais, ocorrendo, portanto, “o pressuposto para a propositura de uma ação de inconstitucionalidade por omissão”.

Ainda, se faz pertinente trazer à tona o ensinamento de Luís Roberto Barroso[12] acerca da inconstitucionalidade por omissão:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

*A **inconstitucionalidade por omissão**, como um fenômeno novo, que tem desafiado a criatividade da doutrina, da jurisprudência e dos legisladores, é a que se refere à **inércia na elaboração de atos normativos necessários à realização de comandos constitucionais**. Como regra, legislar é uma faculdade do legislador. Insere-se no âmbito de sua discricionariedade ou, mais propriamente, de sua liberdade de conformação a decisão de criar ou não lei acerca de determinada matéria. De ordinário, sua inércia ou sua decisão política de não agir não caracterizarão comportamento inconstitucional. Todavia, nos casos em que a Constituição impõe ao órgão legislativo o dever de editar norma reguladora da atuação de determinado preceito constitucional, sua abstenção será ilegítima e configurará caso de inconstitucionalidade por omissão. [grifei]*

O caso dos autos é de omissão normativa total, visto que não houve o cumprimento do dever de normatizar. O § 2º do artigo 57-A, acrescentado à Constituição Estadual pela Emenda Constitucional nº 67/2014, só por si, não ostenta a qualidade de produzir seus efeitos, dependendo de norma regulamentadora infraconstitucional, a ser encaminhada à Assembleia Legislativa pelo Chefe do Poder Executivo, conforme previsto no próprio dispositivo legal em comento.

O artigo 103, § 2º, da Constituição Federal, disciplina que, “uma vez declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias”.

Analisando a literalidade do mencionado dispositivo legal, verifica-se que, em se tratando de omissão de medida por um dos Poderes, o pedido limitar-se-á ao reconhecimento da mora e consequente ciência da ocorrência da omissão inconstitucional, a fim de que sejam adotadas as providências necessárias para sanar a questão.

José Afonso da Silva[13] sustenta posição crítica no sentido de que a Constituição Federal de 1988, ao prever a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, perdeu a oportunidade de ir além, porquanto a mera ciência ao Poder omisso pode ser ineficaz ao que almeja. Ainda, refere que o fato de ter se mantido intacto o princípio da discricionariedade do legislador não impediria que a sentença que reconhecesse a omissão constitucional já pudesse dispor normativamente sobre a matéria até que a omissão legislativa



fosse suprida, conciliando-se, assim, o princípio político da autonomia do legislador e a exigência do efetivo cumprimento das normas constitucionais.

O Pleno do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 3.682/MT, que versou sobre inatividade do legislador quanto ao dever de elaborar a Lei Complementar a que se refere o § 40 do artigo 18 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/96 -, entendeu, nos termos do Voto do Relator, Ministro Gilmar Ferreira Mendes, pela possibilidade de fixação de prazo para adoção de providências imprescindíveis ao cumprimento do dever constitucional, aderindo à corrente doutrinária concretista. No entanto, restou destacado que não se tratava de imposição de prazo para atuação do Congresso Nacional, mas, sim, da fixação de parâmetro temporal razoável, não tendo sido estabelecidas consequências para o caso de eventual descumprimento do prazo fixado.

Outro não foi o entendimento adotado pelo Pleno da Suprema Corte na oportunidade do exame da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25/DF, em que foi julgado procedente o pedido e fixado prazo de 12 (doze) meses para que o Congresso Nacional viesse a editar lei complementar regulamentando os repasses de recursos da União para os Estados e o Distrito Federal em decorrência da desoneração das exportações do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). De acordo com a decisão, se ainda não houver lei regulando a matéria quando esgotado o prazo, caberá ao Tribunal de Contas da União (TCU) fixar regras de repasse e calcular as cotas de cada um dos interessados, o que revela mais um avanço do Supremo Tribunal Federal no caminho do fenômeno denominado de ativismo jurisdicional, confirmando a adoção de uma concepção concretista.

Na ocasião do referido julgamento, a Ministra Cármen Lúcia destacou que a fixação de um prazo para que o Poder Legislativo supra a omissão é um passo adiante na natureza meramente recomendatória que se tinha no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade por omissão.

Luís Roberto Barroso[14], ao examinar o tipo de omissão impugnável pela via da ação direta, afasta qualquer dúvida quanto à possibilidade de figurar, no polo passivo da demanda, o Poder Executivo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*Já se consignou que deverá ser ela de cunho normativo: omissões de outras espécies são atacáveis por mecanismos jurídicos diversos. Ademais, **o termo normativo tem alcance mais amplo do que legislativo**, porque nele se **compreendem atos gerais, abstratos e obrigatórios de outros Poderes e não apenas daquele ao qual cabe, precipuamente, a criação do direito positivo.** [grifei]*

*Tendo em conta a previsão constante do artigo 57-A, § 2º, da Constituição Estadual, que estabeleceu expressamente prazo de 120 (cento e vinte dias) para encaminhamento, pelo Chefe do Poder Executivo, de Projeto de Lei à Assembleia Legislativa dispoendo sobre os **“demais regulamentos do Corpo de Bombeiros”**, dentre estes, por certo, a criação e regulamentação do cargo de Capitão do Quadro de Oficiais de Estado Maior do Corpo de Bombeiros Militar, bem como considerando que transcorridos mais de 05 (cinco) anos desde o acréscimo deste dispositivo legal pela Emenda Constitucional nº 67/2014, a mora do Poder Executivo Estadual é indiscutível.*

[...].

Aliás, Gilmar Ferreira Mendes[15], ao explicitar o modelo de controle direto da constitucionalidade de normas estaduais no sistema constitucional vigente, assim leciona:

Cria-se assim, um duplo mecanismo de defesa direta contra a inconstitucionalidade de atos normativos estaduais, tornando-se possível submeter o mesmo ato ao controle do Tribunal de Justiça, que apreciará a matéria, com base no parâmetro estadual – a Constituição Estadual – e do Supremo Tribunal Federal, ao qual compete aferir a constitucionalidade dos atos normativos tendo como parâmetro a Constituição Federal.

De ressaltar-se que, ao reconhecer e declarar a mora do Poder omissor e determinar a ciência do Chefe deste Poder para a adoção das providências necessárias - ainda mais no caso de ser adotada posição concretista, perfilando-se ao atual entendimento do Supremo Tribunal Federal -, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul passará a ocupar este espaço no âmbito do ativismo jurisdicional, não significando, de forma alguma, usurpação de poderes ou de funções, mas tão somente a ocupação da lacuna deixada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, a quem exclusivamente competia sanar a omissão, não havendo falar em inobservância ao princípio da separação de poderes.

[...]. (grifos no original)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Note-se que se está a falar dos postos de Oficial do Quadro de Estado-Maior do Corpo de Bombeiros Militar, os quais, passados vários anos de seu desmembramento da Brigada Militar, ainda têm suas atribuições e requisitos de provimento regidos pela legislação da Corporação-mãe, sem a necessária especificação que o próprio desmembramento justificaria tivesse ocorrido.

Clara, assim, a mora legislativa no atendimento ao disposto no parágrafo 2º do artigo 57-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Rio Grande do Sul, não havendo dúvida quanto à ofensa à ordem constitucional, impondo-se sua correção pela via da ação direta de inconstitucionalidade, já que é assente na doutrina e jurisprudência que os cargos públicos devem ter suas atribuições descritas, de forma clara, em lei.

2. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão, seja(m):

a) notificados o Exmo. Sr. Governador do Estado e a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado, para que ofereça defesa, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

e) por fim, julgado integralmente procedente o presente pedido, **declarando-se a inconstitucionalidade por omissão** em face do parágrafo 2º do artigo 57-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, relativamente **aos demais regulamentos do Corpo de Bombeiros**, especificamente no que tange à **regulamentação dos requisitos para provimento e atribuições dos postos integrantes do Quadro de Oficiais do Estado Maior do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul, com definição dos requisitos para provimento e as respectivas atribuições**, instando o Governador do Estado a elaborar e enviar projeto de lei à Assembleia Legislativa para tal fim, bem como o Poder Legislativo para apreciá-lo e aprová-lo na forma regimental.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 26 de novembro de 2019.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)