



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

PROCESSO N.º 70085476398 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: ASSOCIAÇÃO DE BOMBEIROS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - ABERGS,

REQUERIDOS: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO E GOVERNADOR DO ESTADO DO RS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Preliminares. Inépcia parcial da inicial e conexão de ações. Reconhecimento. 1- Alegação de afronta à Lei Federal n.º 13.425/2017 e ao Decreto Federal n.º 88.777/1983. Confronto infraconstitucional de normas em que não cabe ADI. 2 - Conexão com ADI ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça. Reunião dos processos para julgamento conjunto. Mérito. Lei Complementar Estadual nº 15.726, de 26 de outubro de 2021, que ‘regulamenta o inciso II do art. 128 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências’, dispondo sobre a



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

*criação, o funcionamento e a organização dos serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil no Estado. Ofensa aos artigos 5º, 60, inciso II, 'd', 82, incisos III e VII, e 130 da Constituição Estadual. Regras de iniciativa reservada previstas nas Constituições Federal e Estadual. Precedentes jurisprudenciais. **PARECER PELO ACOLHIMENTO DAS PREFACIAIS E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela ASSOCIAÇÃO DE BOMBEIROS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - ABERGS, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Complementar Estadual nº 15.726, de 26 de outubro de 2021, que *regulamenta o inciso II do art. 128 da Constituição Estadual e dispõe sobre a criação, o funcionamento e a organização dos serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil no âmbito do Estado.*

Inicialmente, afirmou a proponente sua legitimidade para a causa, sendo entidade de classe de nível estadual e estando patente a pertinência temática em relação ao objeto da norma. Quanto ao mérito, sustentou que a norma objurgada, tendo origem em projeto do Poder Legislativo, encontra-se eivada de inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Destacou que a iniciativa legislativa para a matéria em questão é privativa do Chefe do Poder Executivo, na medida em que



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

dispôs sobre *criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública*, conforme estabelecido no artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Argumentou, ainda, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes, bem assim aos princípios da razoabilidade e da motivação. Invocou, ainda, ofensa ao conteúdo da Lei Federal nº 13.425/2017 e do Decreto Federal 88.777/83 que disciplinam as atividades do Corpo de Bombeiros Militar. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/34). Juntou documentos (fls. 36/68).

A liminar postulada foi indeferida (fls. 75/82).

Notificada, a Assembleia Legislativa prestou informações. Destacou, preliminarmente, a identidade do pedido e da causa de pedir com os que amparam a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085483360, pugnando pela reunião das ações por força da conexão. Teceu considerações sobre o processo legislativo do qual resultou o ato normativo. Defendeu a constitucionalidade da norma, asseverando não ter sido desrespeitada a iniciativa exclusiva, por não ser objeto da norma as atribuições do Corpo de Bombeiros Militar. Argumentou que a lei em debate tampouco ofende ao Princípio da Separação de Poderes, tendo por objeto a regulamentação do artigo 128, II, da Constituição Estadual, não tratando da criação ou organização de órgão, mas da regulamentação dos serviços a serem prestados por auxiliares civis. Referiu que as revogadas atribuições de fiscalizar, credenciar e regulamentar tais serviços não constituem atividades-fim da



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

corporação. Sustentou que o artigo 2º da lei combatida reproduz o art. 128, II, da Constituição Estadual, bem como seus artigos 3º a 7º veiculam normas gerais, sem adentrar nas atribuições da corporação. Quanto ao artigo 8º, mencionou que apenas autorizou os municípios a conveniarem associações de bombeiros voluntários, regulamentando prática já existente. Quanto ao artigo 9º, afirmou que regula a possibilidade de consórcio prevista em lei. Por sua vez, sustentou que o artigo 11 dispõe sobre o serviço da linha de emergência, sem relação com atribuições da corporação. Refutou haver relação de interdependência lógica na parte que toca à revogação procedida nos incisos IX e XI do art. 3º da Lei Complementar n. 14.920/16, conforme sustentado em petição inicial da lavra do Procurador-Geral de Justiça. Citou decisão do ARE 1292729 para sustentar a tese de constitucionalidade da lei estadual. Asseverou o descabimento da ação na parte que toma como parâmetro de controle normas infraconstitucionais. Requereu a improcedência do pedido (fls. 101/132). Juntou documentos (fls. 133/225).

O Procurador-Geral do Estado arguiu preliminar de conexão da presente com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085483360, bem como a inépcia parcial na parte que sustenta o conflito com normas infraconstitucionais. Defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis e da harmonia e independências dos poderes (fls. 231/256).

O Governador do Estado do RS ratificou a manifestação apresentada pelo Procurador-Geral do Estado (fls. 259/282).



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

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. A presente ação direta tem por objeto a Lei Complementar Estadual nº 15.726, de 26 de outubro de 2021, que se encontra assim redigida:

LEI COMPLEMENTAR Nº 15.726, DE 26 DE OUTUBRO DE 2021.

(publicada no DOE n.º 213, 2ª edição, de 26 de outubro de 2021)

Regulamenta o inciso II do art. 128 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembleia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei Complementar seguinte:

Art. 1º *Esta Lei Complementar regulamenta o inciso II do art. 128 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e dispõe sobre a criação, o funcionamento e a organização dos serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.*

Art. 2º *Competem aos municípios a criação, a fiscalização e a organização dos serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil, nos termos do inciso II do art. 128 da Constituição do Estado, para prestação de serviços de prevenção e controle de incêndios, busca e salvamentos, atendimento de suporte básico de vida e atividades de defesa civil, sem prejuízo às legislações vigentes.*

Parágrafo único. *Caberão às entidades de que trata esta Lei Complementar a prestação de serviços de prevenção e controle de incêndios, busca e salvamentos, atendimento de suporte básico de vida e atividades de defesa civil, sem prejuízo às competências definidas no art. 130 da Constituição do Estado.*

Art. 3º *A constituição dos serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil*



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

pgj@mprs.mp.br

observará o disposto no § 1º do art. 8º da Lei Complementar nº 14.376, de 26 de dezembro de 2013, e será organizada da seguinte forma:

I - Bombeiros Municipais - Organização e Serviço Civil, criado e instituído por legislação específica de cada município, vinculado ao Poder Executivo Municipal;

II - Bombeiros Voluntários - Organização e Serviço Civil, criado e organizado sob a forma jurídica de associação sem fins lucrativos, regido e organizado pelo estatuto social adotado, com autorização de funcionamento outorgado pelo município;

III - Bombeiros Particulares tipo Brigada de Incêndio - Organização Auxiliar de Bombeiros, estruturada por empresa privada ou pública, colocando seu contingente à disposição em casos de emergência e desastres, quando solicitados.

§ 1º Será permitido o funcionamento de um único Corpo de Bombeiros Voluntários por município, exceto os já existentes.

§ 2º A administração pública municipal poderá firmar instrumentos de parcerias com a sociedade civil organizada, nos termos da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, com objetivo de congregar esforços para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei Complementar.

*Art. 4º Os serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil serão organizados de acordo com suas necessidades locais, com autonomia de ação, ressalvada a cooperação de esforços para enfrentamento das situações de emergência e desastres, em que, em atuação conjunta, o comando caberá ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul - CBMRS. **Parágrafo único.** O Estado do Rio Grande do Sul poderá contar, mediante convênio, com o apoio de serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil, regulamentados nesta Lei Complementar.*

Art. 5º Os serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil fomentarão a Lei nº 15.184, de 23 de maio de 2018, criando uma cultura prevencionista e de integração com suas comunidades atendidas.

Art. 6º Os serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil poderão abranger mais de um município, cuja autorização estará condicionada à disponibilidade de pessoal e equipamentos, amparada por legislação municipal própria para congregar esforços nos atendimentos de emergências e desastres.

Art. 7º São vedados o exercício do poder de polícia administrativa e a participação dos serviços civis e auxiliares de



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

pgj@mprs.mp.br

combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil nas atividades e ações de segurança e proteção contra incêndios nas edificações e áreas de risco de incêndio, nos termos da Lei Complementar nº 14.376/13, exceto em ações pedagógicas.

Art. 8º *Os municípios ficam autorizados a firmar convênios e parcerias com associações de bombeiros voluntários, para a execução dos serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil, bem como para a instalação e melhoria das unidades de bombeiros voluntários.*

Art. 9º *Os municípios poderão constituir consórcios, nos termos da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para o atendimento da presente Lei Complementar.*

Art. 10. *A formação, a capacitação e o treinamento básico poderão ser realizados pelas entidades mencionadas nos incisos I, II e III do art. 3º desta Lei Complementar, ou por convênios ou instrumentos de parcerias, nos termos da Lei Federal nº 13.019/14, com outras instituições, observados os requisitos estabelecidos em regulamento a ser editado pelo Poder Executivo Estadual.*

§ 1º *Todos os integrantes das entidades mencionadas nos incisos I, II e III do art. 3º desta Lei Complementar deverão, para exercerem suas atividades, estar capacitados mediante a realização de provas práticas e teóricas, que serão realizadas pelo centro de formação e capacitação vinculado à entidade.*

§ 2º *No caso da formação, capacitação e treinamento serem feitos pelo CBMRS, todos os integrantes das entidades mencionadas nos incisos I, II e III do art. 3º desta Lei Complementar deverão, necessariamente, ser submetidos e recertificados, no período definido em regulamento da instituição, em todas as disciplinas relacionadas com sua formação e capacitação.*

Art. 11. *Ficam os municípios autorizados a solicitar o uso da linha de emergência 193 à operadora responsável para os serviços instituídos de acordo com esta Lei Complementar.*

Art. 12. *Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.*

Art. 13. *Ficam revogados os incisos IX e XI do art. 3º da Lei Complementar nº 14.920, de 1º de agosto de 2016.*

3. Inicialmente, consigna-se estar demonstrada a

conexão entre a presente ação direta de inconstitucionalidade



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

(distribuída em 01.12.2021) e a tombada sob o nº 70085483360, esta última ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça (distribuída em 06.12.2021), na medida em que idênticos o *pedido*, porquanto buscam ver declarada a **inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 15.726/2021**, assim como a *causa de pedir* – **vício de iniciativa legislativa**.

Nos termos do artigo 55, *caput* e §§ 1º e 3º, do Código Processo Civil:

Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

§ 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado.

(...)

§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.

Assim, é de rigor a reunião de ambas as ações para julgamento conjunto pelo Órgão Especial dessa Corte, sob a relatoria do eminente Desembargador da presente, sendo a mais remotamente ajuizada.

4. Ainda prefacialmente, cumpre afirmar que não merece conhecimento o pedido da proponente no ponto em que sustenta haver violação às normas constantes da Lei Federal n.º 13.425/2017 e do Decreto Federal n.º 88.777/1983, já que impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual



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

antinomia entre dispositivos apontados como viciados e outras normas infraconstitucionais.

Na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, sendo inviável o controle abstrato pretendido.

Esse o entendimento que vem sendo assentado pelo Tribunal Pleno Estadual:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAPÃO DO LEÃO. LEI MUNICIPAL N.º 1969, DE 2019. CRIAÇÃO DE CARGO DE CONTADOR. Caso em que apesar de apontados como violados também os dispositivos da Constituição Federal e Estadual, na verdade, o alegado antagonismo advém do cotejo do teor da Lei de Responsabilidade Fiscal e lei municipal objurgada, e não propriamente entre esta e a Constituição, caracterizando, no máximo, o que se denomina de crise de legalidade, e não de constitucionalidade, o que inviabiliza o conhecimento do pedido, no ponto. Afronta ao artigo 154, inciso X, da Constituição Estadual e do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal, que se mostra de natureza reflexa ou oblíqua, dependendo de prévia análise de normas infraconstitucionais (compatibilidade entre a norma fustigada e as leis orçamentárias). Afora isso, já restou sedimentado o entendimento de que a inexistência de prévia dotação orçamentária e de autorização na lei de diretrizes orçamentárias não enseja o reconhecimento de inconstitucionalidade, obstando apenas a aplicabilidade da norma impugnada no exercício financeiro em que foi editada. PEDIDO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO, JULGADO IMPROCEDENTE.

(Direta de Inconstitucionalidade, N° 70082594672, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 30-04-2020)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N° 6.829/2020. NORMA QUE SUSPENDE TEMPORARIAMENTE OS EFEITOS DE DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL N° 5.639/2009, IMPEDINDO A ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM RELAÇÃO AOS



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

pgj@mprs.mp.br

APARATOS PUBLICITÁRIOS INSTALADOS NA PAISAGEM DA MUNICIPALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA VERIFICADO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. I - O controle de constitucionalidade em abstrato de lei ou ato normativo municipal tendo como parâmetro de constitucionalidade a Lei Orgânica, na esteira de reiterados precedentes do Supremo Tribunal Federal, é inadmissível, por absoluta falta de previsão constitucional (STF, RE 175.087/SP, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 19/03/2002). Dito de outro modo, se a lei ou ato normativo municipal afronta diretamente a Lei Orgânica do ente político, e não a Constituição, a hipótese é de ilegalidade, não sendo objeto de ação direta de inconstitucionalidade (STF, ADI 1540/MS, Rel. Min. Maurício Correa, j. 25/06/1997). II – A Lei Municipal nº 6.829/2020 suspende, durante a vigência do Decreto de Calamidade Pública nº 06 de 2020, editado em decorrência da pandemia do novo coronavírus, os efeitos de diversos dispositivos da Lei Municipal nº 5.639/09, os quais disciplinam a autorização para instalação de aparatos publicitários na paisagem da municipalidade. O diploma, como consequência, impede a atividade de fiscalização da Administração Municipal, vedando expressamente as autuações e multas a partir da publicação da norma, além de suspender aquelas já registradas, mas com data posterior ao decreto de calamidade pública III - Ao interferir no exercício da função administrativa e fiscalizatória do Executivo Municipal, o diploma impugnado, de origem parlamentar, viola frontalmente competência legislativa privativa do Chefe desse Poder, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea 'd', e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios, por força do artigo 8º, caput, da mesma Carta. Há igualmente afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, esculpido no artigo 10 da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084457605, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 11-12-2020)



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

Contudo, havendo dispositivos constitucionais federal e estadual apontados como parâmetro de controle, a solução não enseja a extinção da ação, devendo ser reconhecida a prefacial parcialmente.

5. No mérito, cumpre destacar que o ato normativo em análise, que pretensamente regulamentou o artigo 128, inciso II, da Carta Farroupilha, teve origem em iniciativa parlamentar, como bem demonstram os documentos anexados aos autos (fls. 133/141).

Assim, resta evidenciada sua mácula constitucional sob o aspecto formal, sendo evidente o vício de iniciativa, merecendo guarida a pretensão.

Com efeito, o serviço público gênero *segurança pública* - que abrange as espécies *combate e prevenção a incêndio*, bem como *defesa civil* - é de competência dos Estados, nos termos dos artigos 25, parágrafo 1º, e 144, inciso V e parágrafos 5º e 6º, da Constituição Federal:

Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

(...)

Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros



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

militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e os **corpos de bombeiros militares**, forças auxiliares e reserva do Exército *subordinam-se*, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, **aos Governadores dos Estados**, do Distrito Federal e dos Territórios.

(...)

A Constituição Estadual, reproduzindo as normas acima mencionadas, esclarece, nos artigos 1º, 124, *caput* e inciso IV, e 130, *caput*:

Art. 1.º *O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.*

(...)

Art. 124 - **A segurança pública, dever do Estado**, direito e responsabilidade de todos, *é exercida para a preservação da ordem pública, das prerrogativas da cidadania, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:*

I - Brigada Militar;

II - Polícia Civil;

III - Instituto-Geral de Perícias. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 16/07/97)

IV - Corpo de Bombeiros Militar. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)

(...)

Art. 130 -Ao **Corpo de Bombeiros Militar**, dirigido pelo(a) Comandante-Geral, oficial(a) da ativa do quadro de Bombeiro Militar, do último posto da carreira, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo(a) **Governador(a) do Estado**, **competem a prevenção e o combate de incêndios, as buscas e salvamentos, as ações de defesa civil e a polícia judiciária militar**, na **forma definida em lei complementar**. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)

(...)



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

A seu turno, a lei complementar de que trata o artigo 130 da Constituição Estadual é a Lei Complementar Estadual n.º **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.**

Com tais aportes, a lei complementar ora impugnada, editada com o propósito de regulamentar o artigo 128, inciso II, da Constituição do Estado¹, dispôs a respeito da *criação*, do *funcionamento* e da *organização dos serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul* (artigo 1º). Para tanto, estabeleceu-se que *competem aos municípios a criação, a fiscalização e a organização dos serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil, (...) para prestação de serviços de prevenção e controle de incêndios, buscas e salvamentos, atendimento de suporte básico de vida e atividades de defesa civil, sem prejuízo às legislações vigentes* (artigo 2º).

Ocorre que, nos termos da referida Lei Complementar Estadual n.º 14.920, de 1º de agosto de 2016, a regulamentação do funcionamento dos serviços civis auxiliares de bombeiros compete ao **Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul**. Em

¹*Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*

Art. 128. *Os Municípios poderão constituir:*

(...)

II - serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil.



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

vista desta circunstância, a Lei Complementar Estadual n.º 15.726, presentemente questionada, trouxe, em seu artigo 13, a **revogação** dos incisos IX e XI do artigo 3º da Lei Complementar n.º 14.920, que assim dispunham:

Art. 3º Compete ao CBMRS:

(..)

IX - credenciar, fiscalizar e regulamentar o funcionamento dos serviços civis auxiliares de bombeiros;

(...)

XI - credenciar e fiscalizar o funcionamento de campos de treinamento de combate a incêndios e fixar o currículo dos cursos de formação dos serviços civis auxiliares de bombeiros;

Aqui reside, objetivamente, a inconstitucionalidade formal da norma em testilha: incumbe ao Governador do Estado a iniciativa privativa das leis que disponham sobre *criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública*, conforme se lê no artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...].

II - disponham sobre:

[...].

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

[...].

Deveras, a disciplina de matéria administrativa em lei de iniciativa parlamentar também contraria o disposto no artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual:



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

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...].

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...].

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

[...].

E, nesta mesma linha, a quebra da *reserva de iniciativa* também implica violação aos **princípios da harmonia e da independência entre os Poderes**, previstos no artigo 5º da Constituição do Estado:

Art. 5.º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Assim, à luz dos comandos constitucionais acima indicados, não poderia uma lei de iniciativa **parlamentar**, como a impugnada nesta ação, interferir nas atribuições do **Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul, órgão componente da administração pública estadual**.

A respeito, são cristalinos os já referidos artigos 144, parágrafo 6º, da Constituição Federal, e 130, *caput*, da Carta da Província²:

Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

² E, na seara infraconstitucional, o artigo 2º da Lei Complementar Estadual n.º 14.920/2016:
Artigo 2º O CBMRS está vinculado administrativamente à Secretaria de Estado responsável pela Segurança Pública no Estado do Rio Grande do Sul.



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

§ 6º *As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)*

(...)

*Art. 130. Ao **Corpo de Bombeiros Militar**, dirigido pelo(a) Comandante-Geral, oficial(a) da ativa do quadro de Bombeiro Militar, do último posto da carreira, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo(a) Governador(a) do Estado, competem a prevenção e o combate de incêndios, as buscas e salvamentos, as ações de defesa civil e a polícia judiciária militar, na forma definida em lei complementar.*

Perceba-se, ademais, que não se trata, ao contrário do alegado pela Mesa da Assembleia Legislativa, de um defeito inexistente, menor, ou contornável.

Primeiro porque, como pontuado alhures, a questão nuclear não passa por negar aos municípios a competência constitucional de constituir *serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil*. O ponto é que a *regulamentação do funcionamento dos serviços civis auxiliares de bombeiros é atribuição, nos termos da Lei Complementar nº 14.920, do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul*. E *esta* atribuição, válida e vigente, é que não poderia ter sido subtraída de um órgão da Administração Pública, via revogação, sem que o respectivo processo legislativo observasse a reserva de iniciativa do Governador do Estado.



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

Segundo, porque a lei questionada não apenas **suprimiu** atribuição do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul (*regulamentar o funcionamento dos serviços civis auxiliares de bombeiros*); ela também exerceu, **em lugar do órgão da administração pública competente para tal**, a *regulamentação* que a este cabia. **E esta circunstância compromete, claramente, a validade da integralidade do tecido normativo em análise.** Explicando melhor, independentemente da análise pontual conduzida pela Mesa da Assembleia, que procurou explicitar a ausência de interdependência entre as *normas de conteúdo material da Lei n. 15.726/2021* e o respectivo artigo 13, o fato é que o diploma legal, como um todo, configura um esforço de *regulamentação dos serviços civis auxiliares de bombeiros*, **atribuição esta que competia, por lei, ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul** – e que, portanto, somente poderia ser suprimida por meio de um devido processo legislativo, observada a reserva de iniciativa acima discutida.

Dito de outro modo, nada disso poderia ter sido feito à **revelia da iniciativa legislativa do Governador do Estado do Rio Grande do Sul**, a quem está constitucionalmente assegurado o *privilégio do projeto*, sob pena de *nulidade da lei*, como leciona Hely Lopes Meirelles³:

[...].

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.676.
SUBJUR N.º 58/2022



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

quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. [...].

Situações como a presente não são inéditas aos tribunais da federação. De fato, casos tratando, especificamente, da inconstitucionalidade de leis de origem parlamentar, **por meio das quais se revogam atos normativos que versavam matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo**, foram apreciados pelos Órgãos Especiais dos Tribunais de Justiça de Minas Gerais, Mato Grosso e São Paulo, os quais se posicionaram em conformidade com a visão defendida pelo Ministério Público:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE REVOGA LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO AUTORIZANDO A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO COM O ESTADO - DISPENSA DE LICITAÇÃO. A celebração de convênios constitui função de competência privativa do Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo local apenas a fiscalização de sua celebração e execução. É inconstitucional lei de iniciativa da Câmara dos Vereadores que revoga lei, cuja matéria é de iniciativa privativa do Poder Executivo. Para a revogação da lei, necessário seria o juízo de conveniência e oportunidade do ente competente para a sua instituição. A Lei n.º 8.666/93 em seu art. 24, inciso XXVI (Lei das Licitações) permite a celebração de contrato de programa para prestação de serviços públicos de forma associada, nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação, dispensando a licitação. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000150140382000



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

MG, Relator: Paulo César Dias, Data de Julgamento:
08/03/2016, Data de Publicação: 29/04/2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL QUE REVOGA DISPOSITIVO DA LEI QUE REGULA A POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO – VÍCIO DE INICIATIVA – MATÉRIA QUE SE ENQUADRA NO ROL DE INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA ATRIBUÍDO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 190, CAPUT, E 195, PARÁGRAFO ÚNICO, III, DA CONSTITUIÇÃO. ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. *Constatada que a alteração legislativa foi veiculada por intermédio de lei deflagrada por iniciativa da Câmara de Vereadores do Município, usurpando competência legiferante reservada ao Prefeito, deve ser reconhecida a sua inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, por ofensa aos princípios da separação de poderes e da repartição de competências (arts. 190, caput e 195, parágrafo único, II, ambos da Constituição Estadual). (TJ-MT - ADI: 10187542920198110000 MT, Relator: MARIA HELENA GARGAGLIONE POVOAS, Data de Julgamento: 17/09/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/09/2020).*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 106, de 15 de julho de 2016, do Município de Teodoro Sampaio, que revoga o artigo 17, da Lei Complementar nº 86, de 20 de novembro de 2013, o qual instituía a incorporação da gratificação do Controlador Geral do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo – Vício de iniciativa - Matéria inserida na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo - Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 4, e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente. (TJ-SP - ADI: 22590290720168260000 SP 2259029-07.2016.8.26.0000, Relator: Ricardo Anafe, Data de Julgamento: 28/06/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 30/06/2017).



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

Nessa Corte de Justiça, temos a recente decisão proferida pelo eminente Desembargador-Relator, por ocasião da concessão da **medida cautelar** concedida na suprarreferida ação direta proposta pelo Ministério Público com idêntico objeto:

Neste momento de cognição sumária, entendo que resta demonstrado que a Lei vergasta suprime atribuições do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul – órgão da Administração Estadual –, remanejando-as.

Ademais, a lei impugnada (art. 10), à revelia do Poder Executivo, alija o CBMRS das fundamentais tarefas de formação, capacitação e treinamento dos serviços civis de combate ao fogo, prevenção de incêndios e de defesa civil, em tema caro à preservação da segurança pública e à cidadania.

O documento de fls. 100/101 demonstra que a LCE nº 15.726/2021 teve origem em projeto de lei de autoria parlamentar (Projeto de Lei Complementar nº 143/2020).

Portanto, concluo que há Lei iniciada por Deputados Estaduais, embora pertença ao Chefe do Executivo Estadual a competência privativa para deflagrar o processo legislativo referente às atribuições de órgão da Administração Pública.

Por esse motivo, também noto colisão com o Princípio da separação dos Poderes Estruturais.

Ademais, há precedente particularmente relevante, em que o Tribunal de Justiça do Paraná julgou inconstitucional lei estadual, de origem parlamentar, por meio da qual se retiravam atribuições do Instituto Ambiental do Paraná, repassando-as à Secretária Estadual da Agricultura. Os argumentos que conduziram à declaração de inconstitucionalidade são similares aos aqui empregados, muito embora entendimento em contrário sustentado pela Casa Legislativa gaúcha nas informações prestadas na presente ação.



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

O mencionado acórdão foi objeto de recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal, inicialmente inadmitido; interposto agravo, sobreveio decisão monocrática, da lavra do Ministro Dias Toffoli, que ratificou, no mérito, o entendimento da origem. Vale transcrever, ainda que parcialmente, a referida decisão, dada a sua pertinência para o desate da questão nestes autos examinada:

Vistos.

Trata-se de recurso extraordinário, amparado na alínea “a” do permissivo constitucional, interposto pela Assembleia Legislativa do estado do Paraná, contra acórdão do Tribunal de Justiça daquele estado, que julgou procedente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 19.810/19. A ementa do julgado é a seguinte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL Nº 19.810/2019, QUE INSTITUI O PLANO ESTADUAL DE FLORESTAS PLANTADAS NO ÂMBITO DE ESTADO DO PARANÁ - PROJETO DE LEI DEFLAGRADO POR PARLAMENTARES. VÍCIO DE INICIATIVA - ARTIGO 66, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. DIPLOMA NORMATIVO QUE, AO ESTABELEECER NORMAS DE DIREITO AMBIENTAL, PROMOVEU REDESENHO DE ÓRGÃOS E SECRETARIAS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL - SUPRESSÃO DE ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E INCREMENTO DAS INCUMBÊNCIAS DA SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO, A QUAL RECEBE A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DENOMINADA “AUTORIDADE DE FLORESTAS PLANTADAS” - ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DO FUNDO DE EQUIPAMENTO AGROPECUÁRIO (FEAP), QUE PASSA A INCORPORAR RECEITAS ORIUNDAS DO SETOR FLORESTAL - MATÉRIA AFETA À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL - INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ARTIGO 7º DA CE). PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL - INCONSTITUCIONALIDADE QUE ATINGE A LEI EM SUA



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

INTEIREZA, DIANTE DA INTERDEPENDÊNCIA ENTRE SEUS DISPOSITIVOS - INVIABILIDADE DE MANUTENÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO DOS DISPOSITIVOS QUE NÃO TRATAM DE ATRIBUIÇÕES DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE”.

No recurso extraordinário, defende-se a constitucionalidade da referida legislação, aduzindo que o processo legislativo que a precedeu foi regularmente desenvolvido, tendo sido aprovado pelas comissões pelas quais tramitou, bem como pelo Plenário da Assembleia Legislativa paranaense, a qual também apreciou o veto que se seguiu, para derrubá-lo, culminando com a promulgação da Lei, pelo Presidente daquela Casa de Leis. Reiterou inexistir vício de iniciativa, nessa proposição, defendendo o entendimento de que, se não houver previsão constitucional expressa, não se pode falar em reserva de iniciativa. Discorreu, por fim, sobre as normas constantes dessa legislação, para aduzir que a votação e promulgação da referida Lei não representou usurpação de competência do Poder Executivo, postulando, assim, o acolhimento de sua insurgência, para que se reconheça a constitucionalidade dessa Lei.

O recurso foi inadmitido, na origem, o que ensejou a interposição de agravo, subindo os autos a esta Suprema Corte.

É o relatório.

Decido:

Não merece prosperar a irresignação. A orientação assente nesta Suprema Corte, acerca do tema, é no sentido de que, em razão do princípio da simetria, as normas que regem o processo legislativo, previstas na Constituição Federal, são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros, que a elas devem obediência, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade. Nesse sentido:

(...)

No caso, o Tribunal de origem, levando em conta a Constituição do Estado do Paraná, reconheceu a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 19.810/19, de iniciativa parlamentar, que instituiu o plano estadual de florestas plantadas.

Um dos fundamentos utilizados pela Corte a quo, para chegar a essa conclusão, foi o de que a lei em tela teria violado a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Estadual, para dar início ao trâmite legislativo dessa legislação. Vide:



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

pgj@mprs.mp.br

Sabe-se que a inobservância das regras que disciplinam a iniciativa legislativa implica em vulneração ao princípio da separação dos poderes, constituindo vício insuperável, que reclama a extirpação da norma do ordenamento jurídico. Nesse caminho, o exame das regras estabelecidas pela Lei Estadual nº 19.810/2019, revela seu descompasso com o poder de iniciativa conferido ao Chefe do Poder Executivo. A Constituição do Estado do Paraná é clara ao conferir iniciativa exclusiva ao Governador em relação a leis que tratem de estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública. Observa-se que, ao criar o Plano Estadual de Florestas Plantadas, o legislador estadual trespassou as fronteiras de seu poder constitucional e produziu inegável redesenho das atribuições das Secretarias de Estado. Extrai-se que a lei foi taxativa ao vincular o Plano Estadual de Florestas Plantadas à Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento – SEAB (artigo 1º), retirando atividade administrativa desempenhada pela autoridade florestal estabelecida pela Lei nº 11.054/1995 (artigo 3º). Houve, dessa maneira, a retirada de atribuições do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), autarquia vinculada à Secretaria de Estado do Meio Ambiente, e a redistribuição de responsabilidades para a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento. O Instituto Ambiental do Paraná, criado pela Lei Estadual nº 10.066/92, é a entidade estadual incumbida de executar e acompanhar as políticas de meio ambiente do Estado. Seus objetivos, atribuições e poderes encontram-se previstos na Lei Estadual nº 10.666/92, com suas posteriores alterações, e na Lei Estadual nº 11.054/1995, denominada Lei Florestal do Estado. O diploma legal aqui combatido revoga, em seu artigo 15, vários dispositivos de ambas as leis, remanejando atribuições de órgãos geridos pelo Poder Executivo e estabelecendo que a Secretaria da Agricultura receberá a função administrativa denominada “Autoridade de Florestas Plantadas”.

As inovações trazidas com a lei não se limitaram ao campo do Direito Ambiental, mas propagaram-se também pela organização da administração estadual, cerceando a liberdade do gestor público quanto ao desempenho de suas atividades típicas.



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

Depois de apresentar quadro comparativo acerca de todo o alcance representado pelas mudanças em tela, obtemperou o acórdão recorrido que

*Descortina-se, pois, verdadeira repaginação de estruturas administrativas pelo Poder Legislativo, situação que fere de morte o princípio da separação dos poderes (artigo 7º da Constituição Estadual). **A supressão de atribuições da Secretaria do Meio Ambiente, e de sua entidade autárquica executora (Instituto Ambiental do Paraná), aliada ao incremento das funções e programas a serem executados pela Secretaria da Agricultura e do Abastecimento desprestigia a margem de discricionariedade conferida ao administrador estadual na execução de atividade relacionadas ao meio ambiente.** Os artigos 4º, 5º, 7º, 8º e 13 da lei impugnada elencam diversas atribuições que passaram a ser da alçada de uma nova pasta no Governo. Não se pode negar que tais mudanças podem repercutir na estruturação dos órgãos estaduais, razão pela qual dependeriam de projeto de iniciativa do Chefe do Executivo. De outro lado, a lei também redefina, em seu artigo 9º, parte da arrecadação e destinação do Fundo de Equipamento Agropecuário (FEAP), vinculando-a ao setor florestal. É evidente, portanto, que o desmembramento das atividades até então desempenhadas pela autoridade florestal paranaense veio também acompanhada da realocação de recursos, o que também constitui intromissão em atividade do Poder Executivo.*

Quanto a esse ponto, verifica-se que o Tribunal de origem não divergiu da jurisprudência da Corte, no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei que disponha sobre criação de órgão público da administração direta, mas cujo projeto não tenha sido apresentado pelo Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da



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

pgj@mprs.mp.br

administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95.” (ADI nº 1.275/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 8/6/07 – grifei).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada” (ADI nº 2.857/ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 30/11/07).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA ADMIUNISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA ‘E’, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de Administração. 2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea ‘e’ da Constituição do Brasil. 3. O texto normativo, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988. 4. A declaração de



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

inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento. 5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul.” (ADI nº 1.144/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 8/9/06).

(...) É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo. 3. Agravo regimental não provido” (RE nº 505.476-AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 6/9/12).

E, ainda, as seguintes decisões monocráticas: RE nº 1.294.053, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 17/3/21 e RE nº 601.153, Relª. Minª. Cármen Lúcia, DJe de 27/3/15, essa última, assim ementada:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO. PRECEDENTES. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

Ante o exposto, nos termos do artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, conheço do agravo, para negar seguimento ao recurso.

Portanto, a solução defendida pela proponente, ASSOCIAÇÃO DE BOMBEIROS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL está em perfeita consonância com a compreensão da Corte de Vértice a respeito da matéria.



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

Cabe ainda a referência, à margem, de que a sanção do Chefe do Poder Executivo não gera a convalidação da lei de iniciativa viciada, como observa Marcelo Novelino⁴:

O vício de origem, por ser insanável, não é suprido pela sanção do Chefe do Poder Executivo, mesmo quando a matéria constante do projeto de lei apresentado é de sua iniciativa exclusiva. Após a promulgação da Constituição de 1988, o entendimento sumulado pelo Supremo (Súmula 5/STF: ‘a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo’) ficou superado.

Não é outra, aliás, a visão do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e organização e estruturação dos órgãos administrativos vinculados ao Poder Executivo estadual (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, seja dele, ou não, a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal

⁴ NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 16ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 707.
SUBJUR N.º 58/2022 27



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

de 1988. Doutrina. Precedentes (STF, ADI 2.442-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-10-2018, v.u., DJe 07-03-2019).

E, em arremate, destaca-se que a compreensão de que a *iniciativa é condição de validade do próprio processo legislativo*, bem como de que *a sua inobservância resulta em inconstitucionalidade formal e insanável*, é amplamente compartilhada por essa Corte de Justiça, conforme evidencia a estabilidade da sua jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.186/2019. MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE LICENÇA-MATERNIDADE E DO PERÍODO DE RECEBIMENTO DO SALÁRIO-MATERNIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. São de iniciativa privativa do Chefe do Executivo leis que disponham sobre servidores públicos e sobre organização e funcionamento do serviço público. **A iniciativa é condição de validade do próprio processo legislativo, e sua inobservância resulta em ocorrência de inconstitucionalidade formal, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto de lei.** O vício de iniciativa viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10 da Constituição do Estado do RS. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083265595, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, Julgado em: 30-04-2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 1.540, DE 26 DE MARÇO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE SALDANHA MARINHO. IRREGULARIDADE PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. NULIDADE PROCESSUAL INEXISTENTE. SANÇÃO DA LEI PELO PREFEITO. VÍCIO NÃO SANADO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. É inconstitucional a Lei 1.540, de 26.03.2013, do Município de Saldanha Marinho, que garantiu a conversão em pecúnia de



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

pgj@mprs.mp.br

licença prêmio não gozada dos servidores municipais, uma vez que tal tema é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. A sanção da lei pelo Chefe do Executivo não tem o condão de suprir o vício de iniciativa ou convalidar nulidade absoluta decorrente da ilegitimidade daquele que propõe determinada regra. A referida lei, de iniciativa do Poder Legislativo, fere a harmonia e a independência entre os Poderes, porquanto dispõe acerca de benefícios administrativos dos servidores públicos municipais, cuja competência é exclusiva e privativa do Chefe do Poder Executivo local, violando, assim, o disposto nos artigos 8º, 10 e 60, II, "a" e "b", e art. 82, inciso VII, combinados com o art. 8º, todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062555032, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 13/07/2015).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. LEI DA FICHA LIMPA MUNICIPAL. RESTRIÇÃO À NOMEAÇÃO DE SERVIDORES NO ÂMBITO DO LEGISLATIVO E DO EXECUTIVO. LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL QUANTO À DISCIPLINA DO PODER EXECUTIVO. 1. As regras previstas na Constituição Federal acerca do processo legislativo, inclusive no que diz respeito à iniciativa e limites ao poder de emenda parlamentar, são de observância obrigatória pelos demais entes federados. 2. Há inconstitucionalidade formal quando os projetos de lei que disponham sobre servidores públicos do Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria não forem iniciados pelo Prefeito Municipal. Aplicação, por simetria, do artigo 61, II, "c" da Constituição Federal e do artigo 60, II, "b" da Constituição do Estado Rio Grande do Sul. 3. **A sanção da lei pelo Chefe do Executivo não tem o condão de suprir o vício de iniciativa ou convalidar nulidade absoluta decorrente da ilegitimidade daquele que propõe determinada regra. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.** 4. Inexiste conflito entre as normas que disciplinam o processo legislativo e aquelas que cuidam da moralidade da Administração, a fim de ser necessário recorrer a critérios de ponderação. 5. Assim, embora, por imperativo constitucional, seja fundamental a busca da probidade pela Administração, não se pode, sobre este pretexto, desrespeitar outras normas de igual hierarquia, fundamentais ao regular e adequado funcionamento do Estado Democrático de*



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

Direito, com a manutenção da harmonia e da independência entre os Poderes. Julgada parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, por maioria.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70050430065, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Redator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em: 27-01-2014).

Portanto, observa-se que o Poder Legislativo do Estado, por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos senhores legisladores, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa.

Como corolário, impositivo o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma fustigada.

6. Pelo exposto, opina o MINISTÉRIO PÚBLICO pelo acolhimento das prefaciais e, no mérito, pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2022.

ANGELA SALTON ROTUNNO,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

AFJCL/AL