



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**  
*Assessoria do Controle de Constitucionalidade*

---

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO C/  
PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

**A PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ**, infra-firmado, na condição de Chefe do Ministério Público do Estado do Ceará, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, sob o pálio do art. 127, inciso III, da Constituição do Estado do Ceará de 1989 c/c as disposições constante do art. 111, III, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, aforar **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR** *inaudita altera pars*, com o escopo de impor ao Chefe do Poder Executivo do Estado do Ceará, a elaboração e o encaminhamento a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, de projeto de lei regulamentando o artigo 5º da Lei Estadual nº 14.113, de 12 de maio 2008 (Estatuto da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado do Ceará), estabelecendo o regime de trabalho semanal dos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**  
*Assessoria do Controle de Constitucionalidade*

---

**DA LEGITIMIDADE ATIVA**

De acordo com a dicção do **art. 127, III, CE**, a legitimidade ativa compete ao Procurador-Geral de Justiça. Trata-se de uma legitimidade histórica, não tendo, pois, a necessidade de se demonstrar a pertinência temática, consoante a jurisprudência do STF.

**DO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO**

Qualquer dúvida quanto à admissibilidade desta ação está fulminada pelo art. 125 da Constituição Federal, que expressamente determina:

**Art. 125.** Os Estados organizarão suas Justiças, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 2º. Cabe aos Estados a instituição da representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimidade para agir a único órgão;

Em obediência a tal preceito, a Constituição do Estado do Ceará consagrou a competência dessa Egrégia Corte para processar e julgar pedidos deste jaez, no seu artigo 108, inciso 7º., alínea “f”:

**Art. 108.** Compete ao Tribunal de Justiça:

(...)

VII – processar e julgar, originariamente:

(...)

f) as representações de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais contestados em face desta Constituição;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
Assessoria do Controle de Constitucionalidade

**DA INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO**

Sabe-se que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão visa dar plena eficácia às normas constitucionais que dependem de complementação infraconstitucional.

No dizer de Alexandre de Moraes<sup>1</sup>, “quando o poder público se abstém de um dever que a Constituição lhe atribuiu”, tem cabimento a propositura de ação direta de inconstitucionalidade por omissão. O mesmo autor ressalta, ainda, que “a incompatibilidade entre a conduta positiva exigida pela constituição e a conduta negativa do Poder Público omissor, configura-se na chamada inconstitucionalidade por omissão”.

No caso vertente, o legislador estadual através da Lei nº 14.113, de 12 de maio de 2008, estabeleceu um **prazo de cento e oitenta dias**, a partir da sua publicação, datada de 13 de maio de 2008, para que o Chefe do Poder Executivo iniciasse o processo legislativo de elaboração da lei sobre o regime de trabalho semanal dos militares da polícia militar e do Corpo de bombeiros militar do Ceará. Eis a redação do referido dispositivo, *in verbis*:

**“Lei 14.113, de 12 de maio de 2008.**

(...)

*Art. 5º – O Poder Executivo encaminhará Projeto de Lei, no prazo de 180(cento e oitenta) dias, dispondo sobre o regime de trabalho semanal dos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.”*

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2004 – 16ª ed., p. 654/655.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**  
**Assessoria do Controle de Constitucionalidade**

---

Consoante se observa, mostra-se manifesta a omissão injustificável do Poder Executivo na elaboração do referido projeto de lei e do seu encaminhamento à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, para análise, discussão e aprovação final.

Isto porque, passados mais de 365(trezentos e sessenta e cinco dias), ou seja, mais de um ano da publicação da lei, o Chefe do Executivo não adotou qualquer medida tendente a cumprir com o seu *munus* de encaminhar ao parlamento estadual projeto de lei regulamentando o regime de trabalho semanal dos policiais militares e dos integrantes do Corpo de Bombeiros do Estado do Ceará.

A mora legislativa em relevo ofende diretamente os artigos 167, incisos IV,V,VI, o art. 176, § 13, o art. 188, parágrafo único, e o art. 190, parágrafo único, todos da Constituição do Estado do Ceará, que trazem as seguintes dicções:

*“Art. 167. São direitos do servidor público, entre outros:*

*IV - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais;*

*V - repouso semanal remunerado;*

*VI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinqüenta por cento à do normal;*

*(...)*

*Art. 176. São servidores públicos militares estaduais os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros.*

*§13 Aos servidores militares ficam assegurados todos os direitos garantidos, nesta Constituição, aos servidores civis, ressalvados aqueles, cuja extensão aos militares colida com a Constituição Federal.*

*(...)*

*Art. 188. (omissis)*

*Parágrafo único. A lei disciplinará o efetivo da Polícia Militar, dispondo sobre sua organização, funcionamento e medidas aplicáveis, para garantir a sua eficiência operacional, distribuindo as responsabilidades em consonância com os graus hierárquicos.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**  
**Assessoria do Controle de Constitucionalidade**

---

(...)

*Art. 190. (Omissis)*

**Parágrafo único.** *A lei disciplinará o efetivo do Corpo de Bombeiros, dispondo sobre sua organização, funcionamento e medidas aplicáveis, para garantir a sua eficiência operacional, distribuindo as responsabilidades em consonância com os graus hierárquicos.”*

O vácuo legislativo provocado pelo Chefe do Executivo Estadual repercute, indubitavelmente, na qualidade dos serviços de segurança pública ofertado a população, pelo que ofende também o art. 178, caput, e parágrafo único, da Carta Alencarina, que assim preconiza:

*“Art. 178. A segurança pública e a defesa civil são cumpridas pelo Estado do Ceará para proveito geral, com responsabilidade cívica de todos na preservação da ordem coletiva, e com direito que a cada pessoa assiste de receber legítima proteção para sua incolumidade e socorro, em casos de infortúnio ou de calamidade, e garantia ao patrimônio público ou privado e à **tranqüilidade geral da sociedade**, mediante sistema assim constituído:*

*I - Polícia Civil;*

*II - Organizações Militares:*

*a) Polícia Militar;*

*b) Corpo de Bombeiros.*

**Parágrafo único.** *Todos os órgãos que integram o sistema de segurança pública e defesa civil estão identificados pelo comum objetivo de proteger a pessoa humana e combater os atos atentatórios aos seus direitos, adotando as medidas legais adequadas à contenção de danos físicos e patrimoniais, velando pela paz social, prestando recíproca colaboração à salvaguarda dos postulados do Estado Democrático de Direito.(Grifo nosso)”*

Reforçando essa tese, a Constituição Federal, em seu artigo 144, trouxe o princípio da eficiência da segurança pública, que dispõe sobre a obrigação estatal de prestação de serviços de segurança pública, com a finalidade de proteger a vida e a incolumidade do cidadão e do seu patrimônio, por meio das polícias, no exercício das atividades de prevenção, repressão, investigação, vigilância de fronteiras e polícia judiciária, de uma forma eficiente. A



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**  
**Assessoria do Controle de Constitucionalidade**

---

garantia constitucional de eficiência das atividades dos órgãos de segurança pública e do serviço da segurança pública decorre da interpretação do referido dispositivo, acrescido da configuração da segurança pública (art. 6º da Constituição Federal) e do princípio genérico da eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

O constituinte conferiu ao legislador o poder de disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (art. 144, §7º da Constituição Federal). Nesse sentido, pode-se dizer que o preceito constitucional tem uma dose de caráter programático, conferindo o poder de disciplina ao legislador ordinário. Entretanto, diante da realidade de que a função de segurança pública já é exercida e as polícias funcionam e estão organizadas, os esforços devem ser direcionados à alteração e aperfeiçoamento do sistema organizacional e de atuação policial, na busca da eficiência.

O Administrador Estadual não pode fugir da sua atribuição de encaminhar projeto de lei organizando os órgãos de segurança pública, pois tal mister foi estabelecido tanto pela Carta estadual quanto pela Federal, que expressamente demonstrou a sua preocupação com a eficiência da segurança pública, haja vista não ter se contentado com o princípio da eficiência previsto no art. 154 da Carta Estadual, e no art. 37 da Carta Magna, tendo trazido ainda o princípio da eficiência especificamente para a segurança pública, conforme o disposto no parágrafo 7º do art. 144 da Constituição Federal, de cuja redação transcrevemos abaixo:

“Constituição Federal

*Art. 144 – (Omissis)*

*(...)*

*§7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a **eficiência de suas atividades**.*”(Grifo nosso)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**  
*Assessoria do Controle de Constitucionalidade*

---

Pelo que se verifica, o legislador constitucional tendo inserido o termo eficiência para caracterizar a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública, teve a nítida preocupação em elevar os serviços prestados pelas instituições integrantes da segurança pública como um todo, pois caso não fosse assim, não teria dado o tratamento constitucional devido, o que poderia ter feito apenas por meio de lei infraconstitucional, ou então, não teria nem tratado a respeito.

A definição desse princípio inserido dentro do contexto da segurança pública, exige o fornecimento de serviços de forma adequada e especial, com nível de qualidade superior, haja vista a exigência da eficiência ser redobrada, o que impõe a necessidade de uma revolução na área, com a alteração do modelo atual, arcaico e falido, começando pela estrutura organizacional, o modo de funcionamento, as táticas e estratégias de atuação até o próprio pensamento reinante, com vistas ao bom atendimento público e o alcance de resultados satisfatórios na prestação do serviço final.

A omissão do Governador do Estado do Ceará em propor projeto de lei regulamentando o regime de trabalho semanal dos policiais militares e dos membros do Corpo de Bombeiros do Estado repercute diretamente na eficiência da segurança pública do Estado, já que se os membros das instituições incumbidas de zelar pela incolumidade pública e paz social não tiverem uma carga horária compatível com a relevância do trabalho realizado, a prestação desse importante serviço público estará comprometida, haja vista o mesmo não se concretizar a contento, em face da elevada jornada de trabalho exercida pelos praças, que em virtude dessa situação estariam suscetíveis ao acometimento de doenças laborais, acarretando assim, não só um mau atendimento do serviço prestado a sociedade, como também uma falta na atividade de segurança pública.

Como se sabe, o momento da sociedade brasileira proporciona situação preocupante em relação ao estágio da violência, a qual afeta todos os segmentos sociais, impossibilitando a omissão da sociedade e do Estado. Não se trata de mera questão filosófica,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**  
**Assessoria do Controle de Constitucionalidade**

---

mas de sobrevivência do cidadão nas cidades médias e grandes, obrigando a intervenção do legislador e do direito em caráter emergencial, para a busca da paz pública.

Caracterizada a atividade de segurança pública um serviço especial, mostrando-se insuficiente o seu desempenho normal, exige-se assim a qualificadora da eficiência como objetivo indispensável para a execução desse *munus*.

A situação de insegurança pública que prepondera não pode permanecer, afetando a vida da população, que se encontra amedrontada em seus lares, com medo da violência e receio de vitimização. A ultrapassagem dos limites aceitáveis de violência interfere nos valores fundamentais do cidadão, como o direito à vida e à liberdade de ir e vir. A recomposição da garantia destes valores básicos impõe o prestígio maior do valor da eficiência da segurança pública.

Por todo o exposto, resta evidente a mora inconstitucional do Poder Público, configurada na omissão do Poder Executivo na elaboração e no encaminhamento de projeto de lei que trata da regulamentação do regime de trabalho semanal dos policiais militares e bombeiros do Estado do Ceará, no já expirado prazo de cento e oitenta dias estabelecido pelo artigo 5º da lei 14.113, de 12 de maio de 2008.

**DA MEDIDA CAUTELAR**

Dispõe a Constituição Federal, no mandamento fundamental assente no inciso XXXV, do artigo 5º, que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito, o que importa na necessária prestação de tutela jurisdicional, formulando juízo sobre a existência do direito reclamado, e mais do que isso, impondo as medidas necessárias à manutenção e/ou à reparação dos direitos assim reconhecidos.



Consequentemente, o princípio constitucional básico do direito à tutela jurisdicional assegura também, ao jurisdicionado, o direito a uma sentença potencialmente eficaz, capaz de evitar dano irreparável a direito relevante.

Não resta dúvida de que, nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, pretende-se conjurar a ameaça advinda da mora do Poder Executivo em regulamentar por meio de lei o regime de trabalho dos policiais militares e bombeiros do Estado do Ceará com reflexo direto na Segurança Pública do Estado por falta de atuação de iniciativa legislativa do Governador do Ceará. A desordem administrativa que tal inércia pode acarretar à segurança pública do Estado do Ceará constitui o *periculum in mora* que justifica a pronta-atuação do Poder Judiciário, antes da decisão de mérito.

De outra, está sobejamente comprovada a inconstitucionalidade por omissão do dispositivo estadual açoitado. Os fundamentos expostos comprovam a forte densidade do direito suplicado, sendo evidente, *data venia*, a presença do *fumus boni juris*, que decorre da meridiana clareza da própria exegese sistemática das normas constitucionais pertinentes.

Tudo isto caracteriza situação que tipicamente justifica e exige, *permissa vênia*, do alto espírito de justiça dessa Egrégia Corte, a concessão de medida liminar, com esteio na prescrição normativa contida no art. 102, inciso I, alínea “p”, da CR/88, e segundo a consolidada jurisprudência do STF.

## **DO PEDIDO**

Diante do exposto, o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Ceará, nos termos do artigo 127, III, da Constituição Estadual, considerados os argumentos acima expendidos, vem requerer a essa Egrégia Corte de Justiça:

I – O conhecimento e o processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão;

II – A urgente concessão de medida liminar para determinar que o Governador do Estado do Ceará estabeleça carga horária provisória compatível com as especificidades das funções exercidas pelos membros das corporações militares previstas na lei atacada, pelo tempo em que o vácuo legislativo perdurar.

III – A citação do Senhor Governador do Estado do Ceará, da Assembléia Legislativa do Ceará, por seu Presidente, para que prestem as devidas informações, e do Procurador Geral do Estado para os fins previstos na Constituição Estadual e no Regimento Interno do TJ-CE;

IV – Seja o Ministério Público intimado para officiar em todos os termos do referido processo;

V - Ao final, seja declarada a inconstitucionalidade por omissão, decorrente da falta de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do Estado do Ceará em desencadear o processo legislativo de elaboração e encaminhamento do projeto de lei regulamentador do regime de trabalho semanal dos policiais militares e bombeiros do Estado, determinando ao Chefe do Poder Executivo Estadual que adote as providências necessárias, regulamentando a matéria acima descrita, conforme emana do disposto no art. 5º da lei nº 14.113, de 12 de maio de 2008.

PEDE DEFERIMENTO.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Fortaleza, 29 de julho de 2009.

***Maria do Perpétuo Socorro França Pinto***

*Procuradora-Geral de Justiça*