



Número: **8162830-16.2024.8.05.0001**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **6ª V DA FAZENDA PÚBLICA DE SALVADOR**

Última distribuição : **04/11/2024**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Assuntos: **Abuso de Poder**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
Ministério Público do Estado da Bahia (INTERESSADO)	
O ESTADO (INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
47212 2455	04/11/2024 14:42	ação civil pública_promoção por merecimento pmba	Petição Inicial

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA ___^a
VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE SALVADOR**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**, através do Promotor de Justiça abaixo subscrito, com endereço físico na Av. Joana Angélica, nº 1.312, sala 311, Nazaré, Salvador/BA, CEP: 40.050-000, telefone: 3103-6814 e endereço eletrônico: 7pjpp.capital@mpba.mp.br, vem, perante Vossa Excelência, lastreado no procedimento nº 003.9.194447/2024, ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO LIMINAR**

com fundamento nos arts. 1º, VIII, c/c 3º, *caput*, da Lei Federal nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública), em desfavor do **ESTADO DA BAHIA**, pessoa jurídica de direito público inscrita no CNPJ sob nº 13.937.032/0001-60, representada em juízo pelo Procurador-Geral do Estado, com sede na 3ª Avenida, nº 370, Centro Administrativo da Bahia, na cidade de Salvador, pelos fatos e fundamentos jurídicos que passa a expor.

1 – DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO

A presente ação civil pública tem por objeto a imposição de obrigação de fazer ao Estado da Bahia, consistente na obediência à regra legal que determina, de forma



taxativa, que as promoções dos policiais militares pelo critério de merecimento devem se basear unicamente em parâmetros objetivos.

Pretende-se, em outras palavras, obter provimento judicial que determine à Polícia Militar do Estado da Bahia que adote exclusivamente critérios objetivos, transparentes e controláveis na avaliação do merecimento dos oficiais candidatos à progressão na carreira, impedindo-a de fazê-lo através de decisões arbitrárias, sigilosas e imotivadas como atualmente ocorre, em flagrante violação a dispositivo expresso de lei.

Como será detalhado nos tópicos abaixo, **o Estado da Bahia comete patente ilegalidade ao efetuar a promoção por merecimento de policiais militares de todos os níveis hierárquicos e, notadamente, de oficiais aos altos postos da corporação através de deliberações secretas e não motivadas, sem que os interessados, os órgãos de controle ou mesmo o Poder Judiciário tenham qualquer acesso às apreciações que porventura fundamentaram esses atos administrativos.**

Essa prática, que é francamente contrária à Constituição Federal e ao teor cristalino da lei, já foi anteriormente rechaçada pelo Tribunal de Justiça da Bahia, em casos individuais. Sem embargo disso, a Polícia Militar do Estado da Bahia insiste em continuar com a prática ilegal e não republicana, impondo-se a busca de decisão judicial de âmbito transindividual para, de maneira sistêmica, pôr fim a essa situação.



2 – DO DEVER LEGAL DE FUNDAMENTAR A PROMOÇÃO DE POLICIAIS MILITARES EM PARÂMETROS OBJETIVOS

Conforme apontado no tópico acima, **a lei impõe à Polícia Militar o dever de fundamentar a promoção por merecimento em critérios objetivos.**

Esse comando legal taxativo insere-se, de forma harmônica, na disciplina jurídica das Polícias Militares, que tem como lastro fundamental a Constituição Federal.

Com efeito: a Polícia Militar é órgão do sistema de segurança pública, cuja organização e funcionamento devem respeitar o regime estabelecido na legislação específica. Nesse sentido, dispõe o art. 144, § 7º, da Constituição Federal:

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.

(...)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

(destacamos)

Até recentemente, essa legislação era amplamente fragmentada e diversificada, posto que cada Estado brasileiro disciplinava o regime jurídico da respectiva Polícia Militar de forma autônoma, não existindo diretrizes nacionais a esse respeito.



Com o advento da Lei Federal nº 14.751/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares), houve considerável aperfeiçoamento: o novo estatuto nacional não apenas instituiu normas gerais, de atendimento obrigatório por todos os entes federados, como consolidou regras que aprimoram enormemente a gestão das citadas corporações e o regime funcional de seus integrantes.

Note-se que a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares tratou dos aspectos de natureza administrativa e de gestão institucional interna, não se imiscuindo em nuances da atividade finalística de segurança pública, relacionada aos aspectos tático e operacional das ações policiais militares. Teve como eixo, portanto, a definição do regime jurídico-administrativo da atividade policial militar, tanto naquilo em que se iguala aos demais servidores públicos, quanto naquilo que lhe é peculiar.

Dentre os campos acerca dos quais institui normas gerais de atendimento obrigatório pelos Estados, encontra-se o sistema de progressão funcional. Nesse ponto, a lei determinou, de forma clara e taxativa, que a progressão na carreira policial militar será feita pelos critérios de antiguidade e de merecimento, **este último fundamentado em diretrizes objetivas**. É o que se extrai do art. 14 da Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, conforme segue:

*Art. 14. A progressão do militar na hierarquia militar, pelos fundamentos das Forças Armadas, independentemente da sua lotação no quadro de organização, será fundamentada no valor moral e profissional, de forma seletiva, gradual e sucessiva, e será feita mediante promoções, **pelos critérios de antiguidade e merecimento, este com parâmetros objetivos**, em*



conformidade com a legislação e a regulamentação de promoções de oficiais e de praças do ente federado, de modo a garantir fluxo regular e equilibrado de carreira para os militares.

(destacamos)

O texto legal não deixa qualquer margem interpretativa: as promoções por merecimento devem, de maneira incontornável, se ater a parâmetros objetivos. Assim, **para que se possa saber se a promoção por merecimento de determinado policial militar respeitou a lei, é imperioso que (a) existam parâmetros previamente definidos, (b) esses parâmetros sejam objetivos, e (c) o ato que decide pela promoção por merecimento tenha se baseado nesses parâmetros.**

2 – DA RECUSA DO ESTADO DA BAHIA EM CUMPRIR A LEI

Ocorre que a **Polícia Militar do Estado da Bahia se recusa terminantemente a cumprir o mencionado dispositivo legal e continua a efetuar a progressão dos policiais militares com base em critérios desconhecidos e avaliações sigilosas e arbitrárias, de teor inacessível** não apenas aos próprios interessados mas, também, aos órgãos de controle e ao próprio Poder Judiciário, em frontal contrariedade ao ordenamento jurídico.

Cabe, inicialmente, explicar como funciona o critério de pontuação adotado pela Polícia Militar do Estado da Bahia para a promoção por merecimento dos seus integrantes.

A avaliação é feita pela Comissão de Promoção de Oficiais - CPO. A nota final atribuída ao candidato é o somatório das notas atribuídas em dois documentos distintos: a Ficha de Promoção e a Ficha de Informações.



Essa conclusão é corroborada pela Administração Superior da Polícia Militar, conforme se extrai do seguinte trecho do ofício nº 200/07/2024 - PMBA/CG/CEPROME, encaminhado à Promotoria de Justiça, e que instrui o inquérito civil que serve de base à presente ação civil pública:

Desta forma, a nota alcançada pelo oficial na Lista de Acesso por Merecimento é composta pela **soma algébrica** do Grau de Conceito no posto (**Ficha de Informações**), cujos valores numéricos podem variar de 0 (zero) a 6 (seis), com a nota da **Ficha de Promoção**, conforme previsão do artigo 33, também do Regulamento de Promoções:

Art. 33. A soma algébrica do Grau de Conceito no posto, dos pontos referidos no artigo 28, deste regulamento, e do valor numérico obtido como **resultado do julgamento da CPOPM**, será registrado na Ficha de Promoção e dará o total de pontos segundo o qual o oficial será classificado no Quadro de Acesso por Merecimento. (grifo nosso)

Pois bem: a Ficha de Promoção é composta por pontos atribuídos de forma objetiva, com base em critérios claros e pré-definidos, que não deixam margem a dúvidas, tais como tempo de serviço, cursos de capacitação de que o oficial participou, medalhas recebidas e punições sofridas. O modelo da Ficha de Promoção encontra-se estabelecido no Anexo I do Decreto Estadual nº 28.792/82 (Regulamento da Lei de Promoção de Oficiais). Veja-se, a título ilustrativo, a seguinte Ficha de Promoção, respectiva a Tenente Coronel PM que postulava a progressão para o posto de Coronel PM:





POLÍCIA MILITAR DA BAHIA
COMISSÃO DE PROMOÇÕES DE OFICIAIS
FICHA DE PROMOÇÕES

Nome:							Posto: Tenente Coronel PM						
PROMO	Asp	2º Ten	1º Ten	Cap	Maj	Ten Cel	Admissão: 29/01/85						
DATA	04/12/87			29/10/89	15/03/08	14/11/15	Matrícula: 30.190.239-7						
DADOS APURADOS							Quadro: QOPM					PONTOS	
							Valor	DATA BASE	REF	DIAS	Quant	Positivo	Negativo
TEMPO COMPUTADO	Efetivo Serviço (1)						0,10	4/12/1987	20/11/2023	12946	72	7,20	
	Permanência no Posto (2)						0,15	14/11/2015	20/11/2023	2886	16	2,40	
	Exercício de Função de Comando (3)						0,20	NOMEAÇÃO	EXONERAÇÃO	3710	21	2,00	
	Exercício de Função DAS PM (4)						0,15	NOMEAÇÃO	EXONERAÇÃO	2734	15	2,00	
	Exercício de Função DAS NPM (5)						0,15	NOMEAÇÃO	EXONERAÇÃO	0	0	0,00	
TRABALHO TÉCNICO	Assunto Profissional (1)						0,15					0,00	
	Cultura Geral (2)						0,10					0,00	
CURSOS DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO	CSP (1)	mb		bgo 216-20/11/15		0,50				1	0,50		
		b				0,25					0,00		
	CAO (2)	mb				0,50					0,00		
		b				0,25					0,00		
	CFO (3)	mb				0,75					0,00		
	b				0,50						0,00		
CURSOS DIVERSOS	Com avaliação de aproveitame						0,20					1,00	
	Sem avaliação de aproveitame						0,10						
MEDALHAS	Bravura (1)											0,00	
	Tempo de Serviço (2)											0,45	
	Serviços Prestados à PMBA (3)											0,25	
	Ordem do Mérito da Bahia (4)											0,00	
	Medalhas das Forças Armadas (5)											0,00	
	Medalhas de outras PM (6)											0,20	
	Medalhas da SSP (7)											0,00	0,20
1 - SOMA DOS PONTOS POSITIVOS											16,00		
PUNIÇÃO	Repreensão						0,05						0,00
	Detenção						0,10						0,00
	Prisão						0,20						0,00
SENTENÇA	Até 6 (seis) meses						1,50						0,00
	Mais de 6 (seis) meses						3,00						0,00
FALTA DE APROVEITAMENTO EM CURSO						1,50						0,00	
2 - SOMA DOS PONTOS NEGATIVOS											0		
3 - TOTAL DOS PONTOS 1 - 2											16,00		
4 - GRAU DE CONCEITO NO POSTO (Art. 23 RLPO)													
5- JULGAMENTO DA CPOPM (Art. 23 RLPO)													
6- TOTAL DE PONTOS 3 + 4 + 5 (Art. 33 RLPO)													

Por seu turno, a Ficha de Informações, cujo modelo se encontra no Anexo I do Decreto Estadual nº 28.792/82, trata de parâmetros de avaliação altamente subjetivos, tais como “lealdade e amor à verdade”, “espírito de camaradagem e relações humanas”, “conhecimentos gerais” e “resistência à fadiga”, dentre outros:





ANEXO I - Ficha de Informações

FICHA DE INFORMAÇÕES		
NOME:	POSTO:	
PERÍODO:	OPM:	
REFERENTE A FORMAÇÃO DA LAM		
Cargos desempenhados no período: CHEFE DA SECRETARIA		
II- Qualidades pessoais e funcionais:	Conceito (E, MB, B, R e I)	Não observado
A- CARÁTER (manifestações atinentes à personalidade)		
1- Lealdade e amor à verdade		
2- Noções de responsabilidade		
3- Comportamento em face das situações		
4- Energia e perseverança		
B- INTELIGÊNCIA		
5- Capacidade de raciocínio e decisão		
6- Facilidade de expressão (escrita e oral)		
C- ESPÍRITO E CONDUTA MILITAR		
7- Cumprimento do dever		
8- Espírito de disciplina		
9- Correção de atitudes		
10- Espírito de camaradagem e relações humanas		
D- CULTURA PROFISSIONAL E GERAL		
11- Conhecimentos Profissionais		
12- Conhecimentos Gerais		
13- Conduta Civil		
E- CAPACIDADE COMO COMANDANTE, CHEFE OU DIRETOR		
14- Capacidade de liderança		
15- Capacidade de julgamento		
16- Capacidade de Planejamento		
F- CAPACIDADE COMO ADMINISTRADOR		
17- Probidade e zelo		
18- Capacidade de organização e eficiência		
19- Capacidade como instrutor		
G- CAPACIDADE FÍSICA		
20- Resistência à fadiga		
21- Disposição para o trabalho		
III- Conceito Final		
IV- Assinatura dos Membros da Subcomissão Setorial de Avaliação de Desempenho		
_____ Comandante, Chefe ou Diretor		_____ Subcomandante, Subchefe ou Subdiretor
_____ Chefe da UPO	_____ Chefe da UAAF	_____ Representante eleito pela Unidade do posto avaliado
OBSERVAÇÕES SOBRE A FICHA DE INFORMAÇÕES		
Os conceitos numéricos poderão ter a seguinte correspondência: Excelente (E)..... 6 Muito Bom (MB)..... 5 Bom (B)..... 4 Regular (R)..... 3 Insuficiente (I)..... 1		
O conceito numérico final será o quociente da divisão da soma dos conceitos numéricos parciais pelo número de itens observados. Deverá ser expresso com arredondamento até uma casa decimal.		

Ocorre que, além de consubstanciar critérios de enorme grau de imprecisão e subjetividade, sequer existe a certeza de que a referida ficha é efetivamente utilizada, ou seja, que os parâmetros por ela definidos, ainda que vagos, contrários à lei e passíveis de manipulação e direcionamento, sejam efetivamente seguidos.



Isso porque a parcela de pontos que é consignada na nota final dos candidatos à promoção por merecimento e que supostamente deriva do conceito numérico atribuído na Ficha de Informações consiste, em verdade, no resultado de avaliação sigilosa e arbitrária feita pela Comissão de Promoção de Oficiais, sem qualquer transparência ou possibilidade de controle. **Não existe nenhum registro do processo de deliberação, muito menos de que ele tenha tomado como base os aspectos subjetivos relacionados na Ficha de Informações.**

Destaque-se que esse aspecto é de suprema relevância para a progressão por merecimento dos oficiais da Polícia Militar, posto que, com base na desses parâmetros indeterminados (apreciação essa que é apenas hipotética, já que não há prova alguma de que esses parâmetros sejam realmente seguidos, posto que, embora o Ministério Público tenha reiteradamente requisitado, a corporação jamais enviou ao menos uma Ficha de Promoção relativa a situação concreta), a Comissão de Promoção de Oficiais pode atribuir ao candidato nota de 0 a 6 pontos. Essa pontuação se revela determinante para definir se o oficial obterá ou não a progressão por merecimento.

Por outro lado, caso discordem da pontuação que lhes foi atribuída, os agentes públicos interessados encontram-se virtualmente impossibilitados de interporem recursos efetivos, que possam ser acolhidos. Com efeito: contra o que estarão recorrendo, se não sabem, nem podem saber, quais foram os fundamentos que embasaram a nota? Que argumentos podem ser levantados, com alguma pretensão de êxito, contra uma nota qualquer, se não se tem acesso aos argumentos que supostamente respaldam essa pontuação?

Em síntese, **a prática atual implica na prática, em tornar inviável, o que significa o mesmo que proibir, qualquer recurso administrativo ou medida**



judicial contestando a nota, ainda que ela tenha sido atribuída pelos motivos mais ilegais, abjetos ou aleatórios que se possa conceber.

3 – DA REGULAMENTAÇÃO DA PROMOÇÃO DE OFICIAIS POLICIAIS MILITARES POR MERECIMENTO NO ESTADO DA BAHIA

Para a melhor compreensão do tema, é oportuna breve referência acerca da disciplina normativa da matéria no Estado da Bahia.

Em primeiro lugar, a progressão na carreira por merecimento encontra-se genericamente prevista no art. 126 da Lei Estadual nº 7.990/2001 (Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia), “in verbis”:

Art. 126. As promoções serão efetuadas pelos critérios de:

I - antiguidade;

II - merecimento;

III - bravura;

IV – “post mortem”;

V - ressarcimento de preterição.

(...)

§ 2º Promoção por merecimento é a que se baseia no conjunto de atributos e qualidades que distinguem e realçam o valor do policial militar entre seus pares, avaliados no decurso da carreira e no desempenho de cargos e comissões exercidos, em particular no posto que ocupa.

(destacamos)

No que se refere especificamente à promoção de oficiais, a Lei Estadual nº 3.955/1981, determina, de modo similar ao exposto acima: No que se refere



especificamente à promoção de oficiais, existe diploma normativo próprio, qual seja, a Lei Estadual nº 3.955/1981, que, de modo similar ao exposto acima:

Art. 4º As promoções obedecerão aos seguintes critérios:

I – antiguidade;

II – merecimento;

III – bravura;

IV – “post-mortem”;

V – mérito intelectual, na forma do disposto no § 2º, do artigo 11, desta Lei.

(...)

Art. 6º Promoção por merecimento é a que se baseia no conjunto de atributos e qualidades que distinguem e realçam o valor do oficial PM entre seus pares, avaliados no decurso da carreira e no desempenho de cargos e comissões exercidos, em particular no posto que ocupa, ao ser cogitado para promoção.

(...)

Art. 22. A promoção por merecimento far-se-á com base no respectivo Quadro de Acesso, de acordo com o regulamento desta Lei.

(destacamos)

Para que possa concorrer à promoção por merecimento, o oficial deve integrar a Lista de Acesso Por Merecimento (LAM), conforme determina o art. 128 da Lei Estadual nº 7.990/2001:

Art. 128. Listas de Acesso à promoção são relações de Oficiais e Praças dos diferentes Quadros, organizadas por postos e graduações, objetivando o enquadramento dos concorrentes sob os pontos de vista da Pré-qualificação para a Promoção (Lista de Pré-qualificação - LPQ), do critério de Antiguidade (Lista de Acesso por Antiguidade - LAA), do critério de



Merecimento (Lista de Acesso por Merecimento - LAM) e dos concorrentes finais à elevação (Lista de Acesso Preferencial - LAP).

(...)

§ 3º A Lista de Acesso por Merecimento (LAM) é a relação dos Oficiais e Praças pré-qualificados e habilitados ao acesso, por pontuação igual ou superior à média do total de pontos dos concorrentes em face da apreciação do seu desempenho profissional, mérito e qualidades exigidas para a promoção.

(...)

Art. 129 As Listas de Acesso serão organizadas na data e na forma da regulamentação da presente Lei.

§ 1º - Os parâmetros para a avaliação do desempenho utilizados para a composição das Listas devem considerar, além dos requisitos compatíveis com as características profissiográficas do posto e graduação visados:

- a) a eficiência revelada no desempenho de cargos e comissões;*
- b) a potencialidade para o desempenho de cargos mais elevados;*
- c) a capacidade de liderança, iniciativa e presteza nas decisões;*
- d) os resultados obtidos em cursos de interesse da Instituição;*
- e) realce do oficial entre seus pares;*
- f) a conduta moral e social;*
- g) satisfatório condicionamento físico, apurado em teste de aptidão física.*

§ 2º O mérito e as qualidades consideradas para fins de pontuação são aferidos a partir dos itens constantes de fichas de informações, elaboradas e tabuladas pelas Subcomissões de Avaliação de Desempenho, que integram a Comissão de Promoção de Oficiais - CPO.

(destacamos)



No que se refere ao órgão responsável pela avaliação dos oficiais, essa atribuição cabe a uma das subcomissões que integram a Comissão de Promoção de Oficiais, conforme definido no art. 139 da Lei Estadual nº 7.990/2001 (Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia):

Art. 139. As promoções serão coordenadas e processadas pela Comissão de Promoções de Oficiais, com base no exame de mérito procedido pelas Subcomissões de Avaliação de Desempenho.

§ 1º Integram a Comissão de Promoções de Oficiais as seguintes Subcomissões de Avaliação de Desempenho:

- a) Subcomissão "A" - para avaliação de desempenho de Tenentes constituída por dois Majores e dois Tenentes Coronéis, e presidida por um Coronel, designados pelo Comandante Geral;*
- b) Subcomissão "B" - para avaliação de desempenho de Capitães constituída por quatro Tenentes Coronéis e presidida por um Coronel designados pelo Comandante Geral;*
- c) Subcomissão "C" - para avaliação de desempenho de Majores e Tenentes Coronéis, constituída por quatro Coronéis designados pelo Comandante Geral e presidida pelo Diretor de Administração.*
- d) Subcomissão "D" - para avaliação de desempenho de Subtenentes, 1ºs Sargentos e Cabos, constituída por cinco Tenentes Coronéis ou Majores Comandantes de Unidades Operacionais, o Coordenador de Operações e o Diretor do Departamento de Pessoal, que a presidirá;*
- e) Subcomissão "E" - para avaliação de desempenho de Soldados constituída por seis Tenentes Coronéis ou Majores Comandantes de Unidades Operacionais, o Comandante de Policiamento da Capital, o Comandante de Policiamento do Interior e o Diretor de Administração, que a presidirá.*



De forma consonante, dispõem os arts. 23 e 24 da Lei Estadual nº 3.955/1981 (Lei de Promoção de Oficiais):

Art. 23. As promoções serão processadas pela Comissão de Promoções de Oficiais PM (CPOPM).

Parágrafo único. Os trabalhos da Comissão que envolvam avaliação de mérito e a respectiva documentação terão classificação sigilosa.

Art. 24. A Comissão de Promoções de Oficiais PM (CPOPM) é permanente e constituída de membros natos e de membros efetivos, sob a presidência do Comandante Geral da Corporação.

São essas subcomissões que, em reuniões a portas fechadas, sem nenhum registro ou forma de controle, decidem as notas que serão atribuídas aos oficiais, as quais supostamente se relacionam com a Ficha de Informações e os parâmetros subjetivos nela estabelecidos.

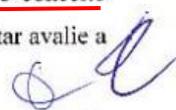
O caráter reservado e insuscetível de controle desses encontros foi confirmado pelo Tenente Coronel PM Laemisson Santos de Oliveira, Secretário da Comissão de Promoção de Oficiais da PM, em ata de reunião realizada na Promotoria de Justiça, conforme segue:



PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 003.9.194447/2024

ATA DE REUNIÃO

No dia 30 de setembro de 2024, às 9 horas e 30 minutos, na sala de reuniões das Promotorias de Proteção da Moralidade Administrativa e do Patrimônio Público, presentes o Promotor de Justiça Luciano Taques Ghignone, o Tenente Coronel PM Laemisson Santos de Oliveira, Secretário da Comissão de Promoção de Oficiais da PM, Dra. Paula Fernanda Silva Fernandes, Procuradora do Estado do Núcleo de Pessoal da Procuradoria Administrativa, Dra. Maria do Carmo Freazza Garcia, Procuradora do Estado do Núcleo Setorial de Segurança Pública da Procuradoria Administrativa. Aberta a reunião, o Ministério Público agradeceu a presença de todos os presentes e expôs que o objetivo do procedimento é avaliar a compatibilidade da forma de promoção de oficiais, notadamente para o posto de Coronel, à luz dos critérios recentemente estabelecidos pela Lei Federal nº 14.751/2023. Como ponto específico, tem-se a diretriz de que as movimentações por merecimento atendam critérios objetivos. No que diz respeito às movimentações no âmbito da PMBA, a nota final consiste num somatório da pontuação prevista na ficha de promoção com o conceito atribuído pela Comissão de Promoção. Pelas Dras. Paula Fernanda e Maria do Carmo foi exposto que a função policial militar possui peculiaridades específicas, previstas em lei, que devem ser objeto de atenção na análise de sua dinâmica funcional. Pelo Tenente Coronel Laemisson foi exposto que as decisões sempre são objeto de ampla avaliação objetiva por parte da PMBA e que, inclusive, com relação ao conceito atribuído pela Comissão de Promoção, as deliberações são feitas verbalmente e não são reduzidas a escrito ou gravadas. Por outro lado, no que se refere às avaliações consignadas na ficha de informação e na ficha de promoção, existe pleno acesso pelos interessados, mediante solicitação para a Secretaria da Comissão. Dessa forma, o acesso individual a essas fichas já existe, de forma que o interessado pode consultar o seu teor no âmbito da Secretaria, sem possibilidade de extração de cópia. Pelo Promotor de Justiça foi exposto que a possibilidade de aferição da objetividade da deliberação acerca do conceito atribuído depende do acesso à sua motivação. Posto isso, propôs que a Polícia Militar avalie a



É certo que, no âmbito infralegal, o tema é objeto de ulterior regulamentação por meio do Decreto Estadual nº 28.792/82 (Regulamento da Lei de Promoção de Oficiais), do qual se extrai o seguinte:

Art. 20. Os documentos básicos para a seleção dos oficiais a serem apreciados para o ingresso nos Quadros de Acesso (atualmente com a nomenclatura de Listas de Acesso) são os seguintes:

I - Atas de Inspeção de Saúde;

II - Folhas de Alterações;

III - Cópias de alterações e de punições, publicadas em boletins reservados;

IV - Fichas de Informações (Anexo I) ;

V - Ficha de Apuração de Tempo de Serviço;

VI - Ficha de Promoção (Anexo II).

§ 1º - Os documentos a que se referem os incisos I, II, III e IV, deste artigo, serão remetidos diretamente à Comissão de Promoções de Oficiais da Polícia Militar, nas datas previstas no Anexo III (Calendário) (grifo nosso).

§ 2º - Os documentos a que se referem os incisos V e VI, deste artigo, serão elaborados pela Diretoria do Pessoal e pela Comissão de Promoções de Oficiais da Polícia Militar, respectivamente.

(...)

Art. 22. A Ficha de Informações a que se refere o inciso IV do artigo 20, deste Regulamento, destina-se a sistematizar as apreciações sobre o valor moral e profissional do oficial, por parte das autoridades referidas no artigo 18, deste Regulamento, segundo normas e valores numéricos estabelecidos pelo Comandante Geral da Corporação.



§ 1º A Ficha de Informações terá caráter confidencial e será feita em uma única via.

§ 2º O oficial conceituado não poderá ter conhecimento da Ficha de Informações que a ele se referir.

§ 3º - As Fichas de Informações serão preenchidas sempre que se deva organizar novo Quadro de Acesso com observações até 18 de novembro do ano anterior, 30 de março e 1º de agosto para as promoções referentes às vagas a serem preenchidas nos períodos de 17 de fevereiro do ano anterior a 1º de julho, 2 de julho a 14 de novembro e 15 de novembro a 16 de fevereiro do ano seguinte.

(destacamos)

Percebe-se, portanto, que: **(a) a lei institui um sistema de pontuação para a avaliação do merecimento dos seus membros, sendo que (b) essa pontuação, que consiste no somatório das notas consignadas na Ficha de Promoção e na Ficha de Informações é atribuída por uma das subcomissões que integram a Comissão de Promoção de Oficiais – CPO e é lançada no documento denominado Ficha de Informações. É igualmente certo que (c) a nota referente à Ficha de Informações, que possui peso decisivo na avaliação final, é atribuída com base em deliberação sigilosa e insuscetível de supervisão, cuja motivação é oculta ao próprio e interessado e a quaisquer terceiros.**

Repita-se que essa avaliação é a tal ponto oculta, que, conforme apontado acima não existe qualquer registro, por menor que seja, que permita saber por que razão o oficial recebeu determinada nota em sua Ficha de Informações.



Trata-se, portanto, de avaliação claramente arbitrária: pode-se dizer, com segurança, que se trata de exemplo clássico de ato arbitrário, conforme pacificamente definido pela doutrina jurídica. Cite-se, a respeito, a lição de Marçal Justen Filho:

*Para que a decisão seja válida, é indispensável que o agente exponha de público as razões que conduziram a uma dentre as diversas escolhas possíveis, inclusive indicando a ponderação entre os possíveis resultados. **Decisão discricionária não motivada é ato arbitrário, desconforme ao direito, incompatível com a democracia republicana.** Não pode ser legitimado com o argumento de que o agente tinha liberdade de escolher, porque essa liberdade não corresponde à autonomia privada. A autonomia do agente, existente na hipótese de discricionariedade, destina-se ao melhor desempenho possível da função administrativa. O agente tem de demonstrar que sua escolha foi a mais correta e a mais satisfatória. Equivale à ausência de motivação a invocação formal à competência do agente ou à existência em abstrato de uma norma legal.*

(Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018, livro eletrônico acessível em <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/91049397/v13/document/157101025/anchor/a-157101025>)

(destacamos)

Pois bem: a Polícia Militar da Bahia não apenas efetua a avaliação que consta na Ficha de Informações sem revelar os fundamentos que embasaram a nota atribuída. Mais do que isso, a instituição sequer mantém qualquer controle ou registro das ocasiões em que supostamente ocorrem as reuniões que levam à atribuição das notas, de forma a, mesmo que internamente, ter alguma espécie de possibilidade de se verificar a aderência das avaliações efetuadas a qualquer critério que seja.



Resulta evidente, portanto, a frontal discordância da atuação da Polícia Militar da Bahia com a regra legal, contida na Lei Orgânica Nacional da Polícia Militar, que impõe que as promoções por merecimento sejam necessariamente baseadas em critérios objetivos.

Na forma em que acontecem na Bahia, mais do que não se saber se são baseadas em critérios objetivos ou subjetivos, sequer se pode afirmar que são baseadas em algum critério, qualquer que seja. A absoluta opacidade dos fundamentos que presumivelmente levaram à atribuição das notas impede que se possa ao menos dizer que a decisão foi baseada em algum critério.

Dito de outra forma, **não existe nenhum dado que forneça a mínima segurança de que a nota atribuída a um oficial em sua Ficha de Informações não derivou da simpatia ou antipatia daqueles que o avaliaram, de um fator aleatório como a sorte tirada nas cartas do tarô, ou uma ação não republicada, como seria a decisão a portas fechadas com alguma alta autoridade estadual, a deliberar por conceder ou não promoções de acordo com o apadrinhamento político dos candidatos.**

Note-se que essas hipóteses não passaram ao largo do exame do Tribunal de Justiça da Bahia, o qual, no julgado abaixo referido, claramente rechaçou a prática de promoções arbitrárias no âmbito da Polícia Militar da Bahia, que abrem ensejo a movimentações na carreira desatrelados dos princípios republicano e da eficiência administrativa:

*MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DE PROMOÇÃO NA
CARREIRA MILITAR. PRELIMINARES REJEITADAS. MÉRITO.*



IMPETRANTE QUE FIGURA NA LISTA DE ACESSO POR MERECIMENTO (LAM). CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA AFERIÇÃO DA CAPACIDADE DO MILITAR. IMPOSSIBILIDADE DE USO DA LISTA DE ACESSO PREFERENCIAL (LAP) PARA FINS DE PROMOÇÃO À GRADUAÇÃO DE CORONEL. PROMOÇÃO QUE SE CONFIGURA EM ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO. PRETERIÇÃO COMPROVADA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DEMONSTRADO. PRECEDENTES DO STJ E DESTE EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Está demonstrado nos autos que o Impetrante há muito tempo espera na lista de acesso por sua promoção a CORONEL PM, sendo preterido por outros com menos pontuação, qualificação e tempo de serviço.

2. Segundo a Lei nº 3.955/81, a lista de promoções é edificada pela soma de pontos obtidos pelo Oficial PM ao longo de sua carreira. Assim o critério para as promoções é estabelecido pela Lei nº 3.955/81, e não pela Lei nº 7.990/01. Diante disso, a promoção para Coronel PM só pode ser feita de acordo com a Lei nº 3.955/81 e com o seu respectivo regulamento, Decreto nº 28.792/82.

3. Da criteriosa análise da legislação que regulamenta a matéria, pode-se aferir, com segurança e livre de dúvidas que, em sendo o critério de merecimento o único a ser considerado para que se promova o Oficial para o posto de Coronel PM, sua colocação na LAM – Lista de Acesso por Merecimento, evidencia-se fator único de consideração.

4. Constatação, ressalte-se, de indiscutível justiça e profundo alcance social, mormente por favorecer somente os mais aptos a galgar o posto máximo da PM, livrando a segurança pública ostensiva, serviço primordial à sociedade, de interferências e gerências políticas, priorizando a capacitação pessoal do Oficial, independentemente de governos, de partidos, enfim, limpando o Oficialato Superior de qualquer outro critério, senão o da qualificação.



5. *Ocorre que, com a edição da Lei nº 7.990/2001, foi também instituída a malfadada LAP – Lista de Acesso Preferencial, que almeja, via transversa, subtrair do ato da promoção todos os critérios objetivos, aferíveis, concretos, instituindo, para fins de promoção dos TENENTES CORONÉIS PM, a terrível escolha política, a eleição do apadrinhado.*

6. *De qualquer sorte, juridicamente impossível o uso da LAP – Lista de Acesso Preferencial, para fins de promoção de qualquer posto ou graduação da PM, especial e principalmente, para promoção dos TENENTES CORONÉIS, em razão de ser o merecimento do oficial PM, o critério exclusivo de promoção.*

7. *Assim, no caso vertente, verifica-se a coexistência dos pressupostos autorizadores da segurança, face à comprovada preterição do Impetrante à promoção, de Tenente Coronel, a Coronel PM.*

8. *Direito líquido e certo demonstrado. Segurança concedida.*

(TJBA, Mandado de Segurança nº 8017227-22.2018.8.05.0000, Seção Cível de Direito Público, Rel. Des. Baltazar Miranda Saraiva, julgado em 28.11.2019)

O procedimento adotado pela Polícia Militar da Bahia é a corporificação da exata definição de arbitrariedade, dada pela doutrina administrativista. É evidente que não é possível que um ato seja, ao mesmo tempo, arbitrário e lastreado em critérios objetivos e impessoais.

Para que se possa afirmar que a avaliação foi aderente a parâmetros objetivos, é necessário saber qual foi a avaliação, quais foram os parâmetros objetivos, e qual o grau de aderência da avaliação a esses parâmetros.

Não é remota a possibilidade de que a Polícia Militar entenda que se deva acolher a sua palavra de que essas decisões sigilosas tenham sido adotadas de forma



objetiva, simplesmente porque afirma que foram tomadas dessa forma. Nesse ponto, a analogia com o processo decisório judicial é incontornável: seria o mesmo que um Juiz de Direito proferir um veredito de procedência ou improcedência sem qualquer fundamentação, mas empenhando sua palavra de que, embora não tenha minimamente exposto os fundamentos de fato e de direito de sua decisão, esses foram objetivos, impessoais e republicanos. Argumento dessa ordem não encontraria o menor sustentáculo jurídico e a decisão não fundamentada seria considerada nula de pleno direito.

O mesmo se dá com as decisões administrativas, sendo a motivação um dos requisitos de validade dos atos administrativos em geral. Novamente apelando para o raciocínio analógico, tome-se como referência os julgamentos de movimentação por merecimento de magistrados e membros do Ministério Público. Esses julgamentos se passam em sessões públicas, havendo plena possibilidade de controle dos fundamentos que levaram à deliberação colegiada.

Destaque-se que não existe razão alguma que justifique a manutenção de progressões por merecimento baseadas em decisões ocultas.

Em primeiro lugar, a situação não se relaciona com nenhum aspecto inerente à atividade policial militar, que torne aceitável que se abra exceção aos ditames constitucionais da transparência e da eficiência. Como apontado anteriormente, não se trata de questão atinente à atuação finalística, a aspectos técnicos da atuação da Polícia Militar em campo, que devam ser ponderados à luz de alguma peculiaridade prática. O tema de que trata a presente ação diz respeito a mera questão de natureza administrativa, relativa ao regime jurídico-administrativo de progressão funcional, que deve estrita adesão ao dever de motivação e à possibilidade de controle, como qualquer outro ato administrativo. **As atividades de segurança**



pública desenvolvidas pela Polícia Militar são tão relevantes e delicadas, quanto aquelas empreendidas, por exemplo, pela Polícia Civil e pela Polícia Federal. E não se concebe, com relação a nenhuma dessas, que o avanço na carreira possa ser decidido em reuniões a portas fechadas, em segredo. Da mesma forma deve ocorrer com relação à Polícia Militar.

Em segundo lugar, não se pode afirmar que essa forma de proceder é necessária para que a Polícia Militar mantenha o bom andamento de suas atividades.

Sem correr o risco de estabelecer uma falsa correlação, é certo que os dados de segurança pública da Bahia, inclusive aqueles relacionados à letalidade policial, têm revelado uma atuação bastante aquém do desejado.

Posto isso, se, porventura, a forma de progressão por merecimento presentemente adotada pela Polícia Militar for um dos fatores que impactaram na eficiência da atuação da corporação, é certo que se trata de um fator que não tem impactado de maneira positiva, à luz dos dados existentes.

Cabe repetir, novamente, o que dispõe o art. 14 da Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, conforme segue:

*Art. 14. A progressão do militar na hierarquia militar, pelos fundamentos das Forças Armadas, independentemente da sua lotação no quadro de organização, será fundamentada no valor moral e profissional, de forma seletiva, gradual e sucessiva, e será feita mediante promoções, **pelos critérios de antiguidade e merecimento, este com parâmetros objetivos, em conformidade com a legislação e a regulamentação de promoções de oficiais***



e de praças do ente federado, de modo a garantir fluxo regular e equilibrado de carreira para os militares.

(destacamos)

Do que foi exposto acima, constata-se, de maneira incontroversa, que o Estado da Bahia não cumpre esse dispositivo legal. Com isso, afeta não apenas toda a coletividade de oficiais da Polícia Militar potencialmente afetados pelo processo decisório arbitrário, mas todos os cidadãos baianos, que têm o direito fundamental de ver respeitado o princípio republicano na gestão pública e que são negativamente impactados no seu direito transindividual igualmente fundamental à segurança pública eficiente e transparente.

4 – DO CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Conforme exposto no tópico inicial, **busca-se, por meio da presente ação civil pública, a imposição de obrigação de fazer ao Estado da Bahia, no sentido de que cumpra o determinado no art. 14 da Lei Federal nº 14.751/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares), de forma a: (a) estabelecer apenas critérios objetivos para a promoção por merecimento de oficiais, e (b) instituir procedimento decisório transparente e controlável, segundo o qual se possa aferir se as deliberações foram adotadas com base nos parâmetros objetivos que vierem a ser definidos.**

Visa-se, em outras palavras, fazer com que o Estado da Bahia cumpra dispositivo legal que privilegia, a um só tempo, o princípio republicano, bem como os princípios administrativos da publicidade, da moralidade e da eficiência.



A obrigação dos entes públicos se orientarem por essas diretrizes é incontornável e consubstancia o dever de boa administração.

A legitimidade do Ministério Público para manejar ação civil pública objetivando combater atos de gestão lesivos ao dever de boa administração do patrimônio público decorre expressamente da Lei da Ação Civil Pública. **A Lei Federal nº 7.347/1985 instituiu, no âmbito do processo coletivo, rol expressamente aberto¹, que garante o acesso à justiça relativamente aos direitos de terceira geração, dentre os quais se encontra a proteção ao patrimônio público em seus aspectos material e imaterial:**

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

(...)

VIII – ao patrimônio público e social.

(destacamos)

Igualmente aberto é o rol presente na Constituição Federal, que dispõe sobre o ajuizamento da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

¹ DIDIER JR., Fredie Didier; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil*, v. 4. 14ª ed., Salvador: Juspodivm, 2020, p. 149.





III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

(destacamos)

Os preceitos normativos acima citados fazem referência ao direito difuso à boa administração, que constitui direito fundamental de terceira geração consagrado no ordenamento jurídico brasileiro. Sobre o tema, leciona Juarez Freitas²:

No mundo da vida, o sistema administrativo não se mostra autorregulável por inteiro – ainda que completável –, tampouco a liberdade se apresenta absolutamente franqueada ao agente público por habilitação legislativa. Ter-se-á, pois, que controlar o ato administrativo no tocante à mais ou menos intensa vinculação não apenas à legalidade, senão que à totalidade dos princípios regentes das relações jurídico-administrativas, mormente os de vulto constitucional.

(destacamos)

Mais adiante, prossegue o mesmo autor³:

É que o estado da discricionariedade legítima, na perspectiva adotada, consagra e concretiza o direito fundamental à boa administração pública, que pode ser assim compreendido: trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade, respeito à moralidade, à participação social e à plena

² FREITAS, Juarez, *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, 2ª ed., São Paulo:Malheiros Editores, 2007, p. 14.

³ Ob. cit., p. 22.



responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.

(destacamos)

Trata-se, portanto, de direito fundamental de natureza difusa, transindividual, de que são titulares, de maneira igual e indivisível, todos os cidadãos: matéria, portanto, especial e essencialmente tutelada por meio de ação civil pública.

O dever de boa administração é uma decorrência natural do princípio republicano, o qual tem como uma de suas consequências práticas o dever de todos os atos administrativos submeterem-se à possibilidade de escrutínio e controle públicos (*accountability*). Sobre o tema, ensina José Miguel Garcia Medina:

A Constituição impõe a observância do dever de condução responsável dos assuntos do Estado (sobre “good governance”, cf. Gomes Canotilho, Estudos... cit., p. 249). Os agentes dos órgãos do Estado devem sujeitar-se à fiscalização, ao controle e à responsabilização. O exercício do poder pelos órgãos estatais deve se submeter a regras que permitam controle público (“accountability”), envolvendo publicidade, participação e responsabilização. A “accountability” é horizontal quando realizada por órgãos do próprio Estado; vertical, quando realizada pela própria sociedade.

(*Constituição Federal Comentada*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2024, livro eletrônico disponível em <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/93667770/v8/page/R-L-1.15%20>)



Anote-se que a defesa da moralidade, da eficiência administrativa e da transparência são dimensões da tutela do patrimônio público em seu viés extrapatrimonial, cuja defesa por meio de ação civil pública é amplamente reconhecida pela jurisprudência:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER CONSUBSTANCIADA NO DESLOCAMENTO DE DELEGADOS E SERVIDORES PARA ATENDIMENTO AO PLANTÃO DE 24 HORAS EM DELEGACIA DE MENORES INFRATORES. CORTE DE ORIGEM QUE INTERPRETOU SER INDEVIDA A MEDIDA POR SUPOSTA INFRINGÊNCIA AO REGULAR EXERCÍCIO DO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. VERIFICAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE NORMAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DA LEI 8.069/90 (ECA) E DAS REGRAS MÍNIMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. CONTROLE DE LEGALIDADE. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROVIDO.

1. Ação Civil Pública ajuizada com o intuito de obrigar o Estado de Mato Grosso do Sul a implantar plantão de 24 horas na Delegacia Especializada de Atendimento à Infância e à Juventude-DEAIJ na cidade de Campo Grande/MS, a fim de que todo menor apreendido em flagrante seja conduzido a ambiente próprio, constituído para a proteção de sua integridade, ante a alegação de indevida colocação de jovens em ambiente carcerário destinado a imputáveis, de maior idade.

2. Após sentença de procedência, a Corte de origem, em Apelação, reformou o julgado primitivo, ao alicerce da impossibilidade de interferência do Poder



Judiciário no mérito administrativo, considerando que a medida pugnada fere o campo de liberdade concedido à Administração, que deveria ser exercido, exclusivamente, segundo critérios de conveniência e oportunidade.

(...)

4. A discricionariedade da Administração Pública não é absoluta, sendo certo que os seus desvios podem e devem ser submetidos à apreciação do Poder Judiciário, a quem cabe o controle de sua legalidade, bem como dos motivos e da finalidade dos atos praticados sob o seu manto. Precedentes: AgRg no REsp. 1.087.443/SC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO BELLIZZE, DJe 11.6.2013; AgRg no REsp. 1.280.729/RJ, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 19.4.2012.

5. O controle dos atos discricionários pelo Poder Judiciário, porém, deve ser visto com extrema cautela, para não servir de subterfúgio para substituir uma escolha legítima da autoridade competente. Não cabe ao Magistrado, nesse contexto, declarar ilegal um ato discricionário tão só por discordar dos valores morais ou dos fundamentos invocados pela Administração, quando ambos são válidos e admissíveis perante a sociedade.

(...)

8. Veja-se, portanto, que não se está diante de uma escolha aceitável do Estado sob os aspectos moral e ético, mas de invidiosa preterição de uma prioridade imposta pela Constituição Federal de 1988, e de uma conduta contrária à lei, nacional e internacional, constituindo hipótese legalmente aceita de intervenção do Poder Judiciário nos atos da Administração Pública praticados com suporte no poder discricionário.

9. Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL provido, para impor ao ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL a obrigação de fazer consistente na implantação do regime de plantão de 24 horas na Delegacia Especializada de Atendimento à Infância



e Juventude-DEAIJ de Campo Grande/MS, no prazo máximo de 120 dias, sob a pena de multa diária de R\$ 10.000,00, a partir do 120o. dia da eventual omissão.

(REsp n. 1.612.931/MS, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 20/6/2017, DJe de 7/8/2017.)

(destacamos)

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRECEDENTES.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o Ministério Público tem legitimidade para ajuizar ação civil pública na defesa do patrimônio público. 2. A solução da controvérsia demanda análise de matéria infraconstitucional e reapreciação dos fatos e do material probatório constantes dos autos (Súmula 279/STF), procedimentos inviáveis em recurso extraordinário. 3. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 599986 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 12/05/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-112 DIVULG 26-05-2017 PUBLIC 29-05-2017)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E HOMOGÊNEOS. MENSALIDADES ESCOLARES: CAPACIDADE POSTULATÓRIA DO PARQUET PARA DISCUTI-LAS EM JUÍZO.

1. A Constituição Federal confere relevo ao Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127).



*2. Por isso mesmo detém o Ministério Público capacidade postulatória, não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da **ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social**, do meio ambiente, mas também de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, I e III).*

*3. **Interesses difusos são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato e coletivos aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.** 3.1. **A indeterminabilidade é a característica fundamental dos interesses difusos e a determinidade a daqueles interesses que envolvem os coletivos.** (...)*

(STF, RE 163231, Relator. Min. Maurício Corrêa, DJ 29-06-2001)

(destaques nossos)

A adesão do agir administrativo à lei é pilar básico do Estado Democrático de Direito. Mesmo que não cause qualquer impacto monetário imediatamente quantificável, a atuação administrativa arbitrária e ilegal caracteriza disfunção extremamente grave.

Além de representar direto descumprimento de regra legal cogente, a postura da Polícia Militar da Bahia também caracteriza agressão ao princípio republicano, ao dever de boa administração pública e ao conseqüente dever de *accountability* tanto horizontal, quanto vertical, posto que os possíveis parâmetros utilizados para fundamentar cada ato de promoção por merecimento não podem ser controlados nem pela própria instituição, nem pelos cidadãos em geral.

Destaque-se que esse tema pode ser objeto de controle por meio de ação civil pública, haja vista que o pedido formulado na presente ação se refere a mero controle de legalidade, derivado da necessidade de corrigir a postura ilegal do Estado da Bahia frente ao comando da Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares.



Ainda que se argumente que o art. 22º, §§ 1º e 2º, do Decreto Estadual nº 28.792/82 (Regulamento da Lei de Promoção de Oficiais) prevê a possibilidade de avaliação sigilosa, é certo que o pedido ora formulado não é de invalidação do citado decreto (o qual, de resto, não foi recepcionado pela Constituição Federal e claramente conflita com texto de hierarquia normativa superior, qual seja, a já referida Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares). A inaplicabilidade do citado decreto se apresenta, na presente ação, apenas como ponto secundário da causa de pedir, e não do pedido.

De resto, ainda que figurasse no pedido, é certo que a jurisprudência é pacífica no sentido de admitir o controle de legalidade de lei (que é diverso do controle de constitucionalidade de lei) por meio de ação civil pública. Veja-se, a título exemplificativa, o seguinte julgado:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA POR FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO – REJEITADA – MÉRITO - CONTROLE DE LEGALIDADE DE LEI MUNICIPAL PERANTE A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO – POSSIBILIDADE – HIPÓTESE DIVERSA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – SUBSÍDIOS DE PREFEITO MUNICIPAL E VEREADORES - ALEGAÇÃO DE VULNERAÇÃO À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - INICIAL RECEBIDA - DETERMINAÇÃO DE REGULAR PROCESSAMENTO DO FEITO – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 01. Não há falar em nulidade da sentença por falta de fundamentação se o Magistrado adequadamente expôs as razões jurídicas pelas quais entendeu que a inicial não deveria ser recebida, sendo possível extrair seu raciocínio e conclusão sobre o tema. 02. É certo que a ação civil pública não pode ser



utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, de modo que esta pode ser discutida no âmbito da ação civil pública apenas como causa de pedir, mas não como pedido principal. Contudo, hipótese diversa ocorre quando se pretende controle de legalidade frente à Lei Orgânica Municipal. 03. Demonstrando-se que existe conflito entre a lei ordinária municipal e a Lei Orgânica Municipal, o vício alegado pelo requerente submete-se a controle típico de legalidade pelo Judiciário, o que é admitido pelo Supremo Tribunal Federal. 04. Recurso conhecido e provido. (TJMS. Apelação Cível n. 0900033-71.2018.8.12.0018, Paranaíba, 4ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Vladimir Abreu da Silva, j: 28/08/2019, p: 30/08/2019)

(destacamos)

Também no Tribunal de Justiça da Bahia existe precedente consagrando a possibilidade de se efetuar o controle judicial de legalidade de lei pelos magistrados de Primeiro Grau:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE ILEGALIDADE. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL POR IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. PLEITO DE CONTROLE JUDICIAL DE LEGALIDADE DE LEI MUNICIPAL ORDINÁRIA EM CONFRONTO COM LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. POSSIBILIDADE. DEVOLUÇÃO DOS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM PARA RESTABELECIMENTO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL.

Demonstrando-se que existe conflito entre a lei ordinária municipal e a Lei Orgânica Municipal, o vício alegado pelo requerente submete-se a controle típico de legalidade pelo Judiciário.

RECURSO PROVIDO.



(TJBA, Quarta Câmara Cível, Apelação nº 0000114-74.2015.8.05.0267, Relator Desembargador José Olegário Monção Caldas, publicado em 22.02.2017)
(destacamos)

Extrai-se do voto do Desembargador Relator o seguinte:

Não sendo cabível inquirir inconstitucionalidade de lei que, em tese, afronte dispositivo de Lei Orgânica Municipal, tem-se que o crivo judicial é com vistas a apurar possível ilegalidade de lei em razão de hierarquia legislativa.

Nesse sentido, cumpre frisar que o controle de constitucionalidade e de legalidade das leis e atos normativos é da competência exclusiva do Judiciário, não cabendo aventar-se autotutela administrativa para tal mister.

Veja-se, ainda, os seguintes julgados:

*(...) Representação por Inconstitucionalidade. Processo. Extinção sem julgamento do mérito. Lei ordinária municipal. Ausência de violação da Constituição Estadual. Falta de condição da ação possibilidade jurídica. Confronto com a Lei Orgânica do Município - Carta Política. **Questão de ilegalidade e não de inconstitucionalidade. Hierarquia legislativa. Princípio da similaridade.** Princípios constitucionais. Infringência direta e não reflexa. Preliminar rejeitada. Voto vencido. Extingue-se o processo, sem julgamento do mérito, quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual. **A questão é de ilegalidade, pelo conflito entre lei ordinária municipal com***



preceito da Lei Orgânica do Município - a Carta Política. Se a lei ordinária municipal contraria a Carta Política do Município, a Lei Orgânica, não cabe considerar a representação por inconstitucionalidade, pela falta de condição da ação, a possibilidade jurídica, por não desafiar a Constituição Estadual, mas, de ilegalidade, cujo exame fica restrito ao órgão julgador competente, descartada a manifestação do Plenário ou do Órgão Especial do Tribunal. A violação da Lei Orgânica do Município, Carta Política local, por lei ordinária municipal, revela ilegalidade, diante da hierarquia legislativa, e não inconstitucionalidade, pela ausência de confronto com a Constituição. No processo legislativo de elaboração das leis, pelo princípio da similaridade, as ordinárias municipais se inscrevem abaixo da Lei Orgânica do Município. "Data vênia" dos doutores, para se reputar infringente dos princípios constitucionais, alguma lei, ou outra regra jurídica, ou ato do poder público, ha' de ser direta e não reflexa. Vencidos, também, na preliminar, os Des. Maria Stella Rodrigues, Fernando Whitaker, Gama Malcher e Americo Canabarro. (TJRJ, Órgão Especial, ADI nº 58 RJ 1993.007.00058, Relator Desembargador Eneas Cotta, publicado em 31.10.1995) (destacamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LIMINAR - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS MUNICIPAL - CONTROLE DE LEGALIDADE, NÃO DE CONSTITUCIONALIDADE - EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL - POSSIBILIDADE - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - AUSÊNCIA DE AUMENTO DE DESPESA - LIMINAR INDEFERIDA. Demonstrado que inexistente conflito entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Constituição Estadual, mas sim entre a primeira e a Lei Orgânica Municipal, o vício alegado pelo requerente se submete a controle



típico de legalidade e não de constitucionalidade. Em princípio é possível a emenda parlamentar em projetos de iniciativa reservada ao chefe do executivo, desde que os dispositivos introduzidos não estejam destituídos de pertinência temática com o projeto original e não acarretem um aumento de despesa ao projeto original. Ausente a plausibilidade jurídica do pedido liminar, deve o mesmo ser indeferido.

(TJES, Tribunal Pleno, ADI nº 00026650520148080000, Relator Desembargador Ney Batista Coutinho, publicado em 07.05.2014)

(destacamos)

*APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. DIFERENÇAS REMUNERATÓRIAS. SUBSÍDIO. VICE-PREFEITA. ART. 2º DA LEI Nº. 494/94 EM CONFRONTO COM O ART. 11 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ÁGUA BRANCA. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. MERO CONTROLE DE LEGALIDADE. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. À UNANIMIDADE. 1. **O litígio envolve simples controle de legalidade, uma vez que a Lei n.º 494/94 retira seu fundamento de validade da Lei Orgânica Municipal, não possuindo como parâmetro a Constituição do Estado de Alagoas ou até mesmo a Constituição Federal. Não há que se exigir, portanto, controle difuso de constitucionalidade da lei;** 2. No caso em apreço, da leitura dos referidos artigos, assim como da análise dos contracheques acostados aos autos (fl. 7 e 10), é possível aferir que a Lei Municipal violou a previsão contida na Lei Orgânica do Município, configurando, portanto, flagrante ilegalidade. Em consequência, não houve o pagamento integral dos valores à Apelada. 3. Diferenças salariais devidas à Recorrida, no período compreendido entre janeiro de 2005 e dezembro de 2008. Manutenção da sentença; 4. Custas processuais e honorários advocatícios conforme arbitrados no 1º grau, no*



montante de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), a serem suportados pelo Apelante.

5. Recurso conhecido e não provido. À unanimidade. REEXAME NECESSÁRIO. INCIDÊNCIA DE JUROS MORATÓRIOS E CORREÇÃO MONETÁRIA. JUROS MORATÓRIOS. 0,5% (MEIO POR CENTO) AO MÊS. CORREÇÃO MONETÁRIA DEVIDA A PARTIR DO VENCIMENTO DE CADA PARCELA. ADVENTO DA LEI 11.960/09. NOVA REDAÇÃO DO ART. 1-F DA LEI N. 9494/97. TEMPUS REGIT ACTUM. REMESSA CONHECIDA. MODIFICAÇÃO PARCIAL DA SENTENÇA. 1. Até o advento da Lei 11.960/09, os juros incidem no percentual de 0,5% (meio por cento) ao mês, desde a citação, enquanto a correção monetária é devida a partir do vencimento de cada parcela. Após a referida Lei, deve-se observar a regra imposta pela nova redação do art. 1º-F da Lei n.º 9494/97.

(TJAL, Primeira Câmara Cível, Apelação nº 0804920-22.2001.8.02.0000, Relator Desembargador Alcides Gusmão da Silva, publicado em 24.08.2011)

Conclui-se que, se a jurisprudência consistentemente admite que os Juízes de Primeiro Grau apreciem questões envolvendo a ilegalidade de lei (a desconformidade de lei formal com outra lei de hierarquia superior), ainda mais clara é a possibilidade de apreciação quando não se trata de lei, mas de decreto, e a sua invalidação não integra o pedido da ação, a qual, no presente caso, é de imposição de obrigação de fazer, e não de natureza anulatória.

5 – DO PEDIDO LIMINAR

A Lei Federal nº 7.347/1985 contempla a possibilidade de concessão de mandado liminar, nos moldes abaixo:



Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

O regramento da tutela coletiva harmoniza-se com o Código de Processo Civil, naquilo que toca à concessão da tutela de urgência, conforme segue:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

(...)

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

No presente caso, a probabilidade do direito é mais do que evidente. Em primeiro lugar, **é patente a divergência entre a prática adotada pela Polícia Militar do Estado da Bahia e o previsto no art. 14 da Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares.**

Por seu turno, o perigo de dano decorre, em primeiro lugar, da perpetuação da ilegalidade. Além disso, **é certo que a realização de novas promoções por merecimento lastreadas em decisões arbitrárias pode fazer com que, em caso de futuro provimento do pedido, diversos atos administrativos tenham que ser anulados, porventura impactando na situação jurídica de candidatos que já obtiveram a progressão funcional, o que pode provocar mais uma pleora de ações judiciais.**

Estão presentes, portanto, os pressupostos para a concessão da tutela de urgência, em caráter liminar.



Há que se ter presente, no entanto, que a intervenção judicial deve ser dar de maneira módica e proporcional. Por um lado, é imperioso que seja dada à Polícia Militar do Estado da Bahia a possibilidade de desenvolver, caso tenha interesse, outros critérios objetivos para aferição do merecimento, além daqueles contemplados na Ficha de Promoção referida nos tópicos 2 e 3, acima. Ademais, caso venha a estabelecer procedimento deliberativo a ser adotado pela Comissão de Promoção de Oficiais, objetivando aferir o preenchimento dos critérios objetivos pelos candidatos, **é certo que essas deliberações deverão ser formalizadas e registradas, para que possam ser objeto de eventual controle posterior.**

No entanto, enquanto isso não é feito, pode caracterizar demasiada invasão do Poder Judiciário na esfera administrativa a construção provisória, pela autoridade julgadora, acerca de quais seriam os parâmetros objetivos a serem seguidos, bem como o procedimento a ser adotado para isso.

Passando-se as coisas dessa maneira, afigura-se prudente e proporcional **que seja liminarmente determinado ao Estado da Bahia que, enquanto não julgado o mérito da presente ação, as progressões por merecimento dos oficiais policiais militares se baseiem exclusivamente na nota atribuída na Ficha de Promoção**, posto que a mesma contém requisitos objetivos de qualificação e eficiência profissional, passíveis de controle.

Alternativamente, caso não se acolha o pleito liminar acima formulado, **requer-se que seja determinado ao Estado da Bahia que efetue o registro, por meio escrito ou através de gravação audiovisual, de cada sessão da Comissão de Promoção de Oficiais e de suas respectivas subcomissões que envolva a apreciação dos requisitos de merecimento de candidatos à progressão na carreira**



policia militar, fazendo respeitar, dessa forma, o dever de *accountability* e as diretrizes de transparência e eficiência que devem nortear o serviço público como um todo e a Polícia Militar em particular.

4 – DO REQUERIMENTOS E DO PEDIDO

Diante do exposto, o Ministério Público requer:

- a) Que seja determinada a intimação do Estado da Bahia para, querendo, se manifestar sobre o pedido liminar, em prazo não superior a 72 horas, nos moldes do art. 2º da Lei Federal nº 8.437/1992;
- b) Seja, concomitantemente, determinada a citação do ente público para, querendo, apresentar resposta;
- c) Após, a apresentação da manifestação sobre a liminar ou decorrido o prazo de 72 horas do Estado da Bahia para se manifestar, que seja concedida a medida pleiteada, para determinar ao Estado da Bahia que, enquanto não julgado o mérito da presente ação, utilize como critério único para as progressões por merecimento dos oficiais policiais militares a nota atribuída na Ficha de Promoção, sob pena de pagamento de multa cominatória não inferior a R\$ 100.000,00 por cada promoção concedida em desrespeito ao comando judicial liminar, com amparo no art. 11 da Lei Federal nº 7.347/1985;
- d) Alternativamente, caso não seja acolhido ao pleito liminar acima formulado, pede-se que seja determinado ao Estado da Bahia que efetue o registro, por meio escrito ou através de gravação audiovisual, de cada





sessão da Comissão de Promoção de Oficiais e de suas respectivas subcomissões que envolva a apreciação dos requisitos de merecimento de candidatos à progressão na carreira policial militar, consignando todos os fundamentos externados para embasar as notas atribuídas, sob pena de pagamento de multa cominatória não inferior a R\$ 100.000,00 por cada oficial que seja promovido em sessão não registrada em desrespeito ao comando judicial liminar, com amparo no art. 11 da Lei Federal nº 7.347/1985;

- e) Seja admitida a produção de todos os meios de prova juridicamente admissíveis;
- f) Sejam as intimações do autor feitas pessoalmente ou eletronicamente, através dos endereços fornecidos no cabeçalho.

Pede-se, por fim, **a procedência total da ação, para** determinar ao Estado da Bahia que:

- a) Em prazo não superior a 6 meses, regulamente, por meio de Decreto Estadual, o art. 14 da Lei Federal nº 14.751/2023, estabelecendo exclusivamente critérios objetivos para a promoção por merecimento dos oficiais policiais militares;
- b) Além disso, efetue, sempre e em qualquer situação, o registro escrito ou gravado de todas as deliberações que envolvam promoções por merecimento, consignando todos os fundamentos externados para embasar as notas atribuídas, e permita o acesso dos interessados e de terceiros aos



registros, com o propósito de averiguarem a adesão dos fundamentos invocados aos parâmetros objetivos estabelecidos.

Pede-se, ainda, que o réu seja condenado a arcar com os ônus da sucumbência.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para fins de alçada.

Salvador, 04 de novembro de 2024.

LUCIANO TAQUES GHIGNONE

Promotor de Justiça

