



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA
GRADUAÇÃO EM DIREITO

Luiz Gustavo dos Santos

A APLICAÇÃO DO DECRETO 2.356/2004 NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE ALAGOAS: UMA ANÁLISE DA DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS PROCESSOS DE PROMOÇÃO POR BRAVURA.

Maceió/AL
Janeiro de 2022

LUIZ GUSTAVO DOS SANTOS

A APLICAÇÃO DO DECRETO 2.356/2004 NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE ALAGOAS: UMA ANÁLISE DA DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS PROCESSOS DE PROMOÇÃO POR BRAVURA.

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Filipe Lôbo Gomes.

Maceió/AL

Janeiro de 2022

FOLHA DE APROVAÇÃO

Autor: Luiz Gustavo dos Santos

A APLICAÇÃO DO DECRETO 2.356/2004 NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE ALAGOAS: UMA ANÁLISE DA DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS PROCESSOS DE PROMOÇÃO POR BRAVURA

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL), como Requirito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.



Professor Dr. Felipe Augusto Gomes.

Banca Examinadora

Alberto Jorge Correia
de Barros Lima:655236

Assinado de forma digital por Alberto
Jorge Correia de Barros Lima:655236
Dados: 2022.03.06 14:32:44 -03'00'

Professor Dr. Alberto Jorge Correia de Barros Lima

Professor Esp. José Carlos Malta Marques



RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo verificar a aplicação do Decreto 2.356/2004, pelo Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas. O diploma legal versa em seu artigo 30 sobre a promoção por ato de bravura, que está no rol das promoções em condições especiais, dos militares do Estado. Em 2010, após conceder esse tipo de promoção a um militar, verificou-se um aumento vertiginoso dos pedidos de reconhecimento do ato de bravura, havendo a concessão e a recusa, por parte da administração pública, de casos similares. Fazendo um paralelo entre os conceitos jurídicos indeterminados, presentes no comando da lei e a discricionariedade do ente público em interpretá-los, é possível verificar a ausência de uniformidade nas decisões administrativas, ocasionando questionamentos dessas demandas ao Poder Judiciário.

Palavras-chave: Ato de bravura. Discricionariedade. Militares Estaduais. Indeterminado. Administração Pública.

ABSTRACT

This paper aims to verify the application of Decree 2.356/2004, by the Military Fire Department of Alagoas. Article 30 of the law deals with the promotion for acts of bravery, which is included in the list of promotions under special conditions for state military personnel. In 2010, after granting this type of promotion to a military, there was a steep increase in requests for recognition of the act of bravery, with the public administration granting and refusing similar cases. Drawing a parallel between the indeterminate legal concepts present in the command of the law and the discretion of the public entity in interpreting them, it is possible to verify the lack of uniformity in administrative decisions, causing these demands to be questioned by the Judiciary.

Keywords: Bravery act. Discretion. State Military. Indeterminate. Public Administration.

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	11
<u>1. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</u>	13
<u>1.1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE</u>	16
<u>1.2. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE</u>	17
<u>1.3. PRINCÍPIO DA MORALIDADE</u>	19
<u>1.4. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE</u>	19
<u>1.5. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA</u>	22
<u>1.6. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO</u>	23
<u>1.7. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE</u>	24
<u>2. A DISCRICIONARIEDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</u>	26
<u>2.1. PODER DISCRICIONÁRIO</u>	26
<u>2.2. PODER VINCULADO</u>	28
<u>3. A PROMOÇÃO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE ALAGOAS</u>	29
<u>3.1 OS CRITÉRIOS DE PROMOÇÕES NO CORPO DE BOMBEIROS DE ALAGOAS</u> 30	
<u>3.2 AS PROMOÇÕES EM CONDIÇÕES ESPECIAIS</u>	31
<u>3.2.1 Promoção por ato de bravura</u>	32
<u>4. ANÁLISE DOS PROCESSOS DE PROMOÇÃO POR BRAVURA DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR</u>	33
<u>4.1. ATO INCOMUM</u>	34
<u>4.2. CORAGEM E AUDÁCIA</u>	35
<u>4.3. ULTRAPASSAR OS LIMITES NORMAIS DO CUMPRIMENTO DO DEVER</u>	35
<u>4.4. EXEMPLOS POSITIVOS DELES EMANADOS E RESULTADOS ALCANÇADOS</u>	38
<u>4.5.1 Processo nº 1203 000393/2010 – Alagoas – Corpo de Bombeiros Militar</u>	38
<u>4.5.2 Processo nº 1203 000410/2011 – Alagoas – Corpo de Bombeiros Militar</u>	39
<u>4.5.2.1 Parecer da Procuradoria Geral do Estado sobre o conflito entre a decisão da CPOP e o relatório do Conselho Especial</u>	41
<u>4.5.3 Processo nº 1203 001574/2017 – Alagoas – Corpo de Bombeiros Militar</u>	42

<u>4.5.4 Processo nº 1203 001727/2017 – Alagoas – Corpo de Bombeiros Militar</u>	45
<u>5. JUDICIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE PROMOÇÃO POR BRAVURA</u>	46
<u>5.1 – AUTOCOMPOSIÇÃO E HETEROCOMPOSIÇÃO: LIMITES PARA INTERFERÊNCIA DO JUDICIÁRIO EM OUTRAS ESFERAS DE PODER</u>	52
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	54
<u>REFERÊNCIAS</u>	56

INTRODUÇÃO

A promoção por ato de Bravura é regulamentada pelo Decreto nº 2.356/2004¹. Em seu artigo 30, define esse ato como modalidade especial de promoção dada aos militares das forças armadas e auxiliares que, mediante atos incomuns de coragem e audácia, ultrapassam os limites do seu dever funcional e representam ações indispensáveis ou úteis às operações militares, pelos resultados alcançados ou pelo exemplo positivo emanado deles. O Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas, integrante das forças auxiliares, também é alcançado por esse tipo especial de promoção.

De 2010 a 2018, é possível verificar um aumento expressivo nos pedidos de apuração dos atos de bravura, dentro da corporação. Esse aumento coincide com o deferimento dos processos administrativos Nº 1203.393/2010, 1203.410/2011 e 1203.608/2011, que pleitearam a supracitada modalidade de promoção.

Sendo a promoção por bravura um ato discricionário da administração pública, que sob o manto da conveniência e oportunidade, avalia a possibilidade de sua concessão, muitas escolhas do administrador são questionadas judicialmente. Para Oliveira², “O ato administrativo é a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública (...) que, sob o regime de direito público, pretende produzir efeitos jurídicos com o objetivo de implementar o interesse público”.

Conforme Guandalini³, a subsunção é a “atividade de **enquadramento do fato concreto a uma norma abstrata determinada**, de modo a se extrair dessa relação, a consequência jurídica, prescrita pelo sistema legal vigente” (grifo nosso).

O presente trabalho é portador de uma intensa relevância para o interesse público e para os militares que, direta ou indiretamente, são afetados pela incidência da

¹ ALAGOAS. Decreto Nº 2.356, de 14 de dezembro de 2004. APROVA O REGULAMENTO DE PROMOÇÃO DOS OFICIAIS E GRADUADOS DA ATIVA DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE ALAGOAS. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Alagoas, 10 jan. 2005. Disponível em: <<https://sistemas.pm.al.gov.br/sistemas/public/intranet/publico/download/id/659/param/17/set/14/get/37e bde46/dist/1643244383>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 8 ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 263.

³ GUANDALINI, Walter Junior. **DA SUBSUNÇÃO À ARGUMENTAÇÃO: PERSPECTIVAS DO RACIOCÍNIO JURÍDICO MODERNO**. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, n.54, p.149-162, 2011 disponível em:< <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/30734/19847>>. Acesso em: 22/09/2016 p. 155.

norma. Uma vez que a promoção por bravura é concedida fora do calendário das promoções regulares e independente de vaga, permite uma progressão funcional rápida. Dessa forma, sua correta interpretação e aplicação são de fundamental importância para manutenção do fluxo da carreira.

Assim, o estudo em tela visa analisar os processos de promoção por bravura de eventos similares e verificar como a norma está sendo interpretada; se há critérios objetivos comuns nas análises; e a margem de discricionariedade dos procedimentos.

O trabalho em tela configura-se num estudo de caso comparado dos processos administrativos de promoção por bravura no Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas, e foca nas ocorrências que guardem similaridade entre si. O questionamento que o trabalho busca responder é: de que maneira está sendo aplicado o dispositivo legal que trata sobre ato de bravura? E como hipótese, a afirmativa de que não há uniformidade nas decisões e entendimentos dos conceitos jurídicos indeterminados presentes no dispositivo legal, o que reverbera no aumento da judicialização desses procedimentos.

O estudo foi dividido em duas fases que se inter-relacionam. Na primeira fase realizou-se uma intensa pesquisa bibliográfica e legislativa sobre o tema. Já na segunda fase procedeu-se com o exame dos processos de bravura no Corpo de Bombeiros de Alagoas e das decisões judiciais a cerca do tema.

O primeiro capítulo destina-se a apresentar os princípios que norteiam a administração pública, adentrando na mudança de paradigma do uso normativo deles.

O segundo capítulo trata da linha tênue que separa a subjetividade na interpretação e aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados e a arbitrariedade.

No terceiro capítulo, é apresentada a legislação castrense que enseja o estudo. O estudo adentra nas nuances do sistema de progressão funcional da carreira do militar estadual, com ênfase na promoção por ato de bravura, e pormenoriza os vários conceitos jurídicos indeterminados presentes na locução de seu dispositivo legal.

O trabalho segue para o quarto capítulo, com a verificação dos processos de promoção por bravura, no Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas, em que houve ações similares, com o intuito de encontrar a similaridade na escolha do administrador.

No quinto capítulo, finalizaremos acompanhando a judicialização dos processos administrativos que tiveram seu pleito negado. Sob o fundamento de que o poder

judiciário não pode se eximir de apreciar lesão ou ameaça a lesão de direitos, veremos qual o entendimento dos tribunais de base e superiores acerca do tema. Bem como apresentaremos os mecanismos de controle das decisões judiciais da autocomposição e heterocomposição.

Na conclusão, teremos reflexão sobre as questões suscitadas ao logo do trabalho.

1. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Toda doutrina se alicerça numa base, que serve como um norte para navegar perante a complexidade dos conhecimentos e a infinidade de formas de interpretação da realidade factual. Os princípios são essa bússola, que apontam para qual direção os operadores do direito devem seguir para atingir o objetivo almejado pelo legislador, ao produzir a norma em abstrato. Para Cretella⁴, “os princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, nesse sentido, são os alicerces da ciência”. O autor postula que na linguagem vulgar, em princípio, se confunde com início, origem, começo. Nessa lógica, seu oposto seria o fim.

Dentre as inúmeras classificações existentes, o autor elenca quatro como os de maior relevância para o estudo em tela. Divide os princípios em: onivalentes, plurivalentes, monovalentes e setoriais.

Onivalentes “(ou omnivalentes, de *omnis*, todo, e valentes, que valem, donde onivalentes = de validade integral ou universal)” são proposições genéricas. Por meio delas, uma dedução pode ser derivada, isto é, uma gama de proposições específicas. Temos como exemplo os princípios racionais que se subdividem em: princípio da identidade, princípio da contradição, princípio do terceiro excluído e o princípio da razão suficiente. Esses quatro princípios “são proposições presentes em todo raciocínio do homem, condicionam a própria harmonia da razão consigo mesma, garantem a própria certeza do conhecimento humano, permitindo e legitimando toda tentativa de

⁴ CRETELLA, José Junior. Os Cânones do direito Administrativo. Revista de Informação Legislativa, v. 97, p 7, Brasília: Senado federal, 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181819>>. Acesso em: 11 abr. 2020.

estruturação científica”⁵. Esses princípios são utilizados para fundamentar todo pensamento lógico existente nas ciências modernas. Com eles foi possível estabelecer uma série de postulados os quais minimizam as contradições existentes dentro do processo de construção do conhecimento. O princípio da contradição, por exemplo, postula que duas proposições contraditórias não podem ser, concomitantemente, ambas falsas, nem ambas verdadeiras. Já o princípio da identidade veda que, dentro de uma mesma relação, dada proposição seja verdadeira e falsa ao mesmo tempo.

Já os princípios plurivalentes ou regionais seriam aqueles que apresentam um pequeno grau de generalidade, estando presentes, dessa forma, em algumas ciências. Logo, princípios oriundos das ciências naturais, como a física, química e biologia, pertencem a essa área de conhecimento, onde se interconectam e se relacionam, e não exercem influência direta nas ciências humanas como o direito.

No decorrer de sua análise, o autor apresenta os princípios monovalentes. Eles são conjuntos de racionalizações pertencentes a um só campo de conhecimento. Um exemplo clássico de um princípio monovalente do campo do direito é o princípio da legalidade (ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer nada senão em virtude da lei).

Os princípios setoriais seriam aqueles com o maior grau de especialização dentre os quatro. Quando determinado ramo da ciência exige postulações cada vez mais restritas, os princípios setoriais são criados para compartimentar e particularizar, cada vez mais, o conhecimento gerado, de forma que este oriente e resida em áreas bastante restritas.

Gaston Jèze *apud* Cretella⁶ comenta que:

“não abuse dos raciocínios puramente lógicos, rigorosamente deduzidos de máximas jurídicas correntes. As máximas e soluções puramente lógicas, delas deduzidas, são sem dúvida muito sedutoras pela simplicidade, rigor e precisão matemática de que se revestem. No entanto, os raciocínios, exclusivamente dedutivos e lógicos são muito perigosos. O jurista não tem de resolver problemas de matemática pura, mas problemas sociais eminentemente complexos, devendo esforçar-se por conciliar os diversos interesses em conflito, conseguindo, desse modo, a manutenção da paz social. Eis o que o jurista nunca deve deixar de levar em consideração. Muitas vezes,

⁵ Ibid., p. 9.

⁶ Ibid., p. 12.

o raciocínio lógico e matemático leva a aplicar, a problema complicado, fórmula obtida para hipótese muito mais simples e ainda, às vezes, completamente diversa. O raciocínio, puramente lógico, é o inimigo das conciliações, das transações indispensáveis para a manutenção da paz social e, portanto, para o bom funcionamento dos serviços públicos. Quando a aplicação lógica de máxima jurídica conduz a consequências socialmente perniciosas, isso é frequentemente a melhor prova de que a máxima foi invocada de maneira abusiva. Nunca é demais repetir que o direito não é mero jogo de espírito, exercício de lógica para teóricos de gabinete. Trata-se, antes de tudo, de encontrar soluções práticas para problema social, conciliando, do modo mais adequado possível, interesses opostos. A solução jurídica deve ser valorada na medida em que contribui para a manutenção da paz social. Uma teoria jurídica é apreciada, antes de mais nada, pelas consequências sociais”.

Conforme Marinela⁷, “princípios são proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas e institutos subsequentes de uma disciplina”. Sendo assim, na interpretação de normas jurídicas eles devem ser utilizados.

Para Nohara⁸, os princípios apresentam grande carga valorativa, sendo também normas jurídicas mais gerais. A autora traz uma abordagem histórica bastante interessante sobre a ascensão dos princípios na hierarquia das fontes do direito. Até a metade do século XX, eram usados como fontes secundárias para preencher lacunas em situações específicas. Após esse período, houve o surgimento de correntes pós-positivistas. Nesse ambiente, os princípios saíram da margem do ordenamento e receberam status constitucionais. Eles adquirem um “caráter vinculante, cogente ou obrigatório, na medida em que consubstanciam, a mais elevada expressão do *consenso social*, sobre os valores básicos a serem assegurados no Estado Democrático de Direito”⁹.

Importante pontuar a distinção existente entre princípios e regras. Os princípios possuem um maior grau de abstração que as regras; logo, admitem uma série indefinida de aplicações. Outra diferença marcante é quanto a forma de resolução de conflito.

⁷ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. – 12. Ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018. p.74

⁸ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. – 9. Ed. – São Paulo : Atlas, 2019. p. 39

⁹ Ibid., p. 39.

O conflito entre princípios é realizado mediante ponderação entre os princípios, que se chocam, analisando o caso concreto. Por exemplo, num eventual conflito entre privacidade e liberdade de imprensa, o julgador analisará quais são os limites para o exercício desses direitos, essencialmente opostos. Figuras públicas, naturalmente, já possuem sua privacidade diminuída quando comparada com pessoas comuns.

Na colisão de regras, pela sua especificidade, a resolução adentra ao critério de “tudo ou nada”, que está inserido dentro da dimensão da validade, sendo a regra considerada válida ou inválida mediante critérios de hierarquia, especialidade e cronológico¹⁰.

Os princípios da Administração Pública não devem se confundir com princípios gerais do direito, nem com os demais, oriundos de outras vertentes. Ao contrário, devem nascer de situações específicas dessa área, de forma a balizar as ações e decisões da administração estatal.

A Constituição Brasileira de 88, no *caput* do art. 37, traz em seu texto os princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Já o art. 2º da Lei nº 9.784/99, que trata do Processo Administrativo, amplia esse rol e traz os princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, contraditório, ampla defesa, interesse público e segurança jurídica.

1.1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O nascimento do Estado de Direito se confunde com esse princípio e se consubstancia como um dos mais importantes na garantia dos direitos individuais. Concomitantemente, a lei define os direitos individuais e os limites de atuação estatal, para consecução dos anseios da coletividade¹¹.

No artigo 5º, inciso II, da Constituição Cidadã, fala que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

¹⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. – 8 ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 101

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 220

Diferentemente dos particulares que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíba (autonomia da vontade), a Administração Pública, à luz desse princípio, só pode realizar o que o dispositivo legal expressamente permita. Assim, “a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende da lei”¹². Para Fagundes apud Marinela¹³ “administrar é aplicar a lei, de ofício”. Logo, a atividade administrativa está condicionada ao cumprimento rigoroso das normas legais.

Segundo Mello¹⁴ “O princípio da legalidade contrapõe-se [...] visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas [...]”. Para o autor, tal princípio seria o antídoto contra as arbitrariedades cometidas nos regimes autoritários, pois assenta-se no ideal de que todo poder emana do povo e que os governantes são representantes da sociedade.

Tal princípio não afasta a discricionariedade do gestor em realizar escolhas pautadas na conveniência e oportunidade a fim de atender ao interesse público. Seria um trabalho hercúleo para o legislador pormenorizar todas as situações passíveis de ocorrer no mundo fático, sendo desta forma mais prudente a utilização de conceitos abertos.

Apesar de sua extrema importância dentre os princípios, nem mesmo a legalidade pode ser vista como absoluta, podendo ela própria em casos excepcionais vim a sofrer contingências. Consoante Mello¹⁵ existe em nossa Constituição três casos que comportam essa situação: a medidas provisórias; da decretação do estado de sítio; e do estado de defesa.

1.2.PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

A coisa pública pertence a todos os cidadãos. O uso da máquina pública quando se desvia do objetivo de promover o bem-estar de todos e passa a ser utilizada para fins particulares, seja para benefício próprio ou de terceiros, estará sendo violado.

¹² Ibid.

¹³ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. – 12. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018. p. 79

¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. – 32. Ed. – São Paulo : Malheiros editores, 2015. p. 103.

¹⁵ Ibid., p. 109.

Consoante Carvalho¹⁶, a impessoalidade “se traduz na ideia de que a atuação do agente público deve-se pautar pela busca dos interesses da coletividade, não visando a beneficiar ou prejudicar ninguém em especial”.

A impessoalidade se traduz na imparcialidade do agente público na tomada de decisões, impedindo que haja, prejudicando desafortunados ou privilegiando indevidamente determinados grupos¹⁷.

Como desdobramento do Princípio da Impessoalidade, nossa Carta Magna teve especial preocupação com relação ao uso da estrutura pública, para promoção pessoal dos agentes públicos. Em seu Art. 37§1º ela informa que:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

No Município de Tapira, o prefeito da cidade foi condenado por Improbidade Administrativa – por ofensa à impessoalidade – ao pintar os prédios públicos das cores do seu partido e utilizar nos carros oficiais seu número de campanha.

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – MINISTÉRIO PÚBLICO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – MUNICÍPIO DE TAPIRA – PREFEITO – LEI DE IMPROBIDADE – APLICAÇÃO – UTILIZAÇÃO DAS CORES DO PARTIDO EM PRÉDIOS PÚBLICOS – UTILIZAÇÃO DO NÚMERO DO PARTIDO NAS PLACAS DOS CARROS OFICIAIS – OFENSA AO PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE – SANÇÕES – RAZOABILIDADE – ART. 11 E 12 DA LEI 8.429/92 – REDUÇÃO – Ato de improbidade é toda conduta consciente do agente público em atentar contra a moralidade demonstrada pela vontade específica de violar a lei – Nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, constituem atos de improbidade administrativa aqueles que importem a violação aos princípios administrativos e prejuízo ao erário, devendo o agente público infrator ser submetido às penalidades cominadas no art. 12 da referida lei – Merece repreensão a ação do administrador que utiliza verba pública para sua autopromoção, pois sua conduta viola os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa – Nos termos da Lei nº

¹⁶ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo** / Matheus Carvalho – 7. Ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2020 p 72

¹⁷ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** / Alexandre Mazza. – 9. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019. p. 125

8.429/92, o magistrado deve aplicar as sanções legais em adequação aos princípios da pena, da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana, sem, contudo retirar das sanções o seu caráter punitivo e pedagógico.

Assim, é vedado ao agente público condutas que liguem ações estatais à sua pessoa diretamente.

1.3. PRINCÍPIO DA MORALIDADE

O embate entre a moral e o direito vem de longa data e permeia as discussões dentro da Filosofia do Direito. O conhecido brocado jurídico *non omne quod licet honestum est* (nem tudo que é legal é honesto) exemplifica de forma bastante sucinta as nuances desse terreno, por vezes, espinhoso. Di Pietro¹⁸ fala que se costuma representar Moral e Direito, por meio de dois círculos concêntricos, onde o maior corresponde a moral e o menor ao direito. Com base nessa representação, infere-se que apesar do direito estar inserido dentro da moral, não abarca todos os seus aspectos e nuances. Dessa forma, não se pode dissociar totalmente dela. A autora prossegue postulando que a imoralidade pública surgiu ligada à ideia de desvio de poder, no qual o agente público utiliza de meios lícitos para alcançar objetivos espúrios.

A moralidade tem relação com o que determinada sociedade, num determinado contexto, entende como moralmente aceitável. Para Marinela, “Esse princípio se relaciona com a ideia de honestidade, exigindo a estrita observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública”¹⁹.

Assim, mesmo os atos que estejam alinhados com os dispositivos legais podem ser questionados juridicamente, caso ofendam ao princípio da moralidade administrativa, por meio da inobservância das regras da boa administração, aos princípios de justiça, a moral, aos bons costumes e a ideia de honestidade da sociedade.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 239

¹⁹ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo** / Fernanda Marinela. – 12. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018. p. 87

1.4. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

A Constituição Cidadã faz menção a esse princípio no *caput* do art. 37. A publicidade se alicerça no fundamento de que todos os atos da administração pública devem ser de conhecimento amplo entre os administrados. Apenas assim é possível realizar o controle da conduta dos agentes públicos, bem como avaliar a eficácia dos serviços prestados. Marinela²⁰ fala que a “publicidade nada mais é que a divulgação, tendo como finalidade o conhecimento público”.

Como visto na parte introdutória ao estudo dos princípios, estes não são absolutos, e na maioria das vezes, eles entram em colisão. Não é diferente com a publicidade, que não pode ser entendida como porteira aberta, para o acesso a toda e qualquer informação da administração pública. Ao longo da própria Constituição, encontramos uma série de dispositivos que limitam o acesso de informações que impliquem, por exemplo, na exposição da privacidade de servidores públicos. No art. 5º, X, fala que são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra, e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. No inciso XXXIII do mesmo artigo, o texto postula que todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Logo, informações que violem a intimidade dos agentes públicos ou que representem risco à segurança nacional são protegidas.

Ainda no art. 5º, LXXII, a, encontra-se o remédio constitucional caso o ente estatal crie obstáculos ao acesso a informações, o *habeas data*, que assegura a pessoa do impetrante, o conhecimento de informações, constantes de registros ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público. A lei 9.507/97 regulamenta esse direito e disciplina seu rito processual.

Em 2011, foi aprovada a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação), que em seu art. 23, classifica as informações quanto ao grau de sigilo e prazo:

²⁰ Ibid., p. 87.

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no **caput**, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

Informações relativas à honra, intimidade, vida privada e imagem das pessoas, terão, consoante o art. 31, §1º, I, sigilo de 100 anos. Tal dispositivo foi usado pelo

presidente da República Jair Bolsonaro²¹ para manter em sigilo informações de seu cartão de vacina.

Há também que se pontuar o dever de sigilo imposto a particulares e a alguns agentes públicos que, devido ao seu ofício, têm acesso a dados sigilosos de particulares. Médicos, psicólogos, padres são impedidos de divulgar informações de seus clientes, ato tipificado no Código Penal como crime, em seu art. 154 “revelar alguém, sem justa causa, segredo de que tem ciência em razão de função, ministério, ofício ou profissão, e cuja revelação possa produzir dano a outrem”.

1.5. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Esse princípio ingressou em nosso ordenamento jurídico por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. A gênese do ingresso desse princípio pode ser contemplado na Exposição de Motivos Interministeriais nº 49 de 1995²². O ingresso dele faz parte de um conjunto de ações, que tinham como objetivo deixar o Estado dinâmico através de uma ampla reforma administrativa.

A eficiência se traduz objetivamente na efetiva prestação do serviço público. Abreu²³ comenta que esse princípio “está relacionado à ideia, dentre outras, de presteza, rapidez, perfeição, racionalização da estrutura organizacional da máquina administrativa, maximização do emprego de meios materiais e humanos [...] a fim de satisfazer [...] os interesses da coletividade”.

Di Pietro²⁴ apresenta o princípio da eficiência sob duas óticas: com vistas ao modo de atuação do agente público, que deve ser entendido como a forma que ele desempenha suas funções, e por isso buscar sempre os melhores resultados; e com relação ao modelo organizacional, a fim de perseguir estruturas de gestão de pessoas,

²¹ ALESSI, Gil. Cem anos de proteção a Bolsonaro. EL País, São Paulo, 08 ago. 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-08-08/cem-anos-de-protecao-a-bolsonaro.html>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

²² **Diário do Congresso Nacional** - Seção 1 - 18/8/1995, Página 18852 (Exposição de Motivos). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

²³ ABREU, Jorge Luiz Nogueira de. **Direito Administrativo Militar**. Jorgr Luiz Nogueira de Abreu. – Rio de Janeiro: Forense ; São Paulo : Método, 2010. p. 48.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p 250.

procedimentos administrativos, com vista também a uma atuação de excelência. A autora complementa que, como o da eficiência, não pode ser perseguida sem a observância dos demais princípios. Logo, não poderá o agente público com pretexto da eficiência, transgredir ao princípio da legalidade, da moralidade ou da impessoalidade.

1.6. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

A motivação consiste nos fundamentos de fato e de direito que levaram a Administração Pública a tomar determinada decisão.

Havia uma série de discussões dentro da doutrina e jurisprudência acerca dos limites para a aplicação desse princípio, se ele só alcançaria os atos vinculados ou somente os atos discricionários, ou talvez ambos²⁵. O entendimento mais recente é que a motivação precisa estar presente, em todos os atos da Administração Pública. Consoante Marinela²⁶ nos atos vinculados pela característica de existir pouco espaço para interferência de juízos subjetivos, podem ser motivados com a simples menção do dispositivo legal, que obriga o administrador à aplicação da regra de direito. Já nos atos discricionários e nos vinculados que dependem de certo grau de apreciação, é necessária a exposição dos motivos de maneira pormenorizada, de forma que seja possível verificar os fundamentos que levaram o administrador àquela escolha em detrimento de tantas outras possíveis.

Na Constituição de 88 a motivação aparece no art. 93, X, que fala que as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros. O art. 129, §4º estende essa locução para o ministério público.

Na Lei nº 9.784/99, que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, o Capítulo XII traz em seu corpo a Motivação, conforme explica:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

²⁵ Ibid., p. 274.

²⁶MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo** / Fernanda Marinela. – 12. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018. p. 114.

- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Ao analisar os incisos acima, é possível verificar uma grande preocupação com o indivíduo, que será impactado com os atos administrativos.

1.7. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE

O princípio em tela visa limitar a discricionariedade do administrador e vedar que seus atos sejam desarrazoados e sem correlação aceitável dos critérios de conveniência e oportunidade, com a medida imposta.

Para Filho²⁷, o controle judicial dos atos administrativos não pode ser realizado sob o manto uno do princípio da razoabilidade. Ele argumenta que o juízo do que seria razoável habita nos campos da subjetividade. Logo, o que é inteiramente aceitável para o gestor, pode ser completamente inaceitável para o juiz que analisa a escolha dele. Dessa forma, é preciso ter cuidado para que não se esteja simplesmente substituindo a vontade de um pela do outro, pois assim feriria o princípio constitucional da separação dos poderes.

Na ADPF 45 se verifica a possibilidade de controle jurisdicional das políticas públicas em virtude da recorrente omissão estatal em fornecer meios para atingir os objetivos consagrados em nossa Carta Magna:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À

²⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. p 125

EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). [...] Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. [...] Extremamente pertinentes, a tal propósito, as observações de ANDREAS JOACHIM KRELL (“Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha”, p. 22-23, 2002, Fabris): “A apreciação dos fatores econômicos para uma tomada de decisão quanto às possibilidades e aos meios de efetivação desses direitos cabe, principalmente, aos governos e parlamentos. Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional. No entanto, parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais. [...] Em

geral, está crescendo o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais” (ADPF 45-9/DF, STF – Decisão Monocrática, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento 29.04.2004, DJ 04.05.2004, p. 12)81.

2. A DISCRICIONARIEDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. PODER DISCRICIONÁRIO

Thomas Hobbes, em sua clássica obra *Leviatã*,²⁸ relata que o medo da morte cruel e repentina compeliu os homens a abrirem mão de certas liberdades para criar a abstração que conhecemos hoje como Estado. Tal Estado foi dotado como uma série de poderes para fazer cumprir aquilo que outrora fora pactuado. Nesse prisma, as leis são as amarras que limitam o poder desse Estado sobre os indivíduos. Di Pietro²⁹ comenta que “no Estado de Direito, entre cujos postulados básicos se encontra o princípio da legalidade, são limitados pela lei, de forma a impedir os abusos e as arbitrariedades a que as autoridades poderiam ser levadas”.

No entanto, é impossível regulamentar e prever todos os eventos da vida. Dessa forma, boa parte dos dispositivos legais permite ao aplicador um certo grau de escolha. A esse grau de escolha damos o nome de discricionariedade. Conforme Mello³⁰

haveria atuação discricionária quando, em decorrência do modo pelo qual o Direito regulou a atuação administrativa, resulta para o administrador um campo de liberdade em cujo interior cabe interferência de uma apreciação *subjetiva* sua quanto à maneira de proceder nos casos concretos, assistindo-lhes, então, sobre eles prover na conformidade de uma intelecção, cujo acerto seja irredutível à objetividade e ou segundo critérios de conveniência e oportunidade administrativa.

Comungando da mesma linha de raciocínio, Mazza³¹ diz que:

²⁸ HOBBS, Thomas. *Leviatã* – 4ª ed – Brasília: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2009, pág 143 a 290.

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.489.

³⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. – 2ª ed.- São Paulo: Malheiros Editores. p. 9.

³¹ MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. – 9ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. P 413

Na discricionariedade, o legislador atribui certa competência à Administração Pública, reservando uma **margem de liberdade** para que o agente público, diante da situação concreta, possa selecionar entre as opções predefinidas qual a mais apropriada para defender o interesse **público**. Ao invés de o legislador definir no plano da norma um único padrão de comportamento, delega ao destinatário da atribuição a incumbência de avaliar a melhor solução para agir diante das peculiaridades da situação **concreta**.

Podemos exemplificar como ato discricionário a autorização para o porte de arma, em que a administração pública avaliará a conveniência e a oportunidade diante do caso concreto de conceder tal autorização para o particular. No caso exposto, dentro da sua esfera de decisão, o ente estatal poderá conceder ou negar tal autorização, sem que isso extrapole os limites da legalidade. Celso Antônio Bandeira de Mello pontua que a discricionariedade daquele que detém o poder de decisão deve ser balizada com vistas à melhor escolha para o caso concreto³². Esse entendimento deve-se ao fato de que, em muitos casos, o dispositivo legal permite que sejam tomados diferentes caminhos para se atingir os objetivos da norma. Mas o autor defende que seja escolhido aquele que, dentre eles, apresente a melhor solução. Para exemplificar sua visão, ele traz o caso de uma norma hipotética de acesso à saúde gratuita, tendo como pressuposto as condições socioeconômicas do indivíduo. Caso a lei dispusesse de forma objetiva: “terá acesso à saúde de forma gratuita pessoas com renda igual ou inferior a um salário-mínimo”, tal construção poderia trazer uma série de injustiças no caso concreto. Por isso, faria com que a finalidade da norma não fosse plenamente alcançada. Isso porque pode ocorrer de uma pessoa ganhar um salário-mínimo e ser solteira, possuir casa e carro próprio. Já outra receber quatro salários, mas ser casada, com cinco filhos e morar de aluguel.

Dentre esses dois exemplos, é fácil identificar qual indivíduo se encontra com a renda mais comprometida e que teria maior necessidade de uma prestação gratuita dos serviços de saúde. Mas com o texto atrelado a um valor pré-estabelecido, esses tipos de injustiças sempre iriam ocorrer.

Visando evitar esse tipo de contratempo, a técnica legislativa utiliza conceitos jurídicos indeterminados. Esses termos imprecisos permitem um certo grau de interpretação e subjetividade da norma.

³² MELLO, op. cit., p. 33.

Assim, no exemplo supracitado, ao invés de se colocar salário-mínimo poderia se falar em “pobre na forma da lei”; assim abriria margem para outros fatores para se analisar a incidência da norma, tal como renda per capita. Como bem define Spitzcovsky³³, a “discricionariedade significa liberdade para o administrador atuar, nos limites da lei, de acordo com um juízo de valores a ser estabelecido em razão das nuances balizadoras de cada situação concreta”.

Como enfatizado por diversos autores, a liberdade de escolha do administrador tem como baliza a lei. Extrapolar essas linhas configuraria arbitrariedade. Sendo o ato arbitrário ilegal, inválido e ilegítimo, pode ser questionado na esfera judicial.

2.2. PODER VINCULADO

Ao contrário do disposto no item anterior, algumas condutas estão claramente dispostas em lei, para que o administrador, diante de determinado evento, siga o caminho previamente estipulado. Em outras palavras, não há liberdade de se fazer escolhas. “Não pode a autoridade ultrapassar os limites que a lei traça à sua atividade, sob pena de ilegalidade”³⁴.

Ao estipular conduta inequívoca ao administrador, diante do preenchimento de determinados requisitos por parte de particulares, a lei vincula suas ações. Sendo qualquer medida diversa, flagrante ilegalidade.

Para Marinela³⁵, o “Poder Vinculado é aquele em que o administrador não tem liberdade de escolha; não há espaço para a realização de um juízo de valor, e, por conseguinte, não há análise de conveniência e oportunidade”. A análise da conveniência e oportunidade é o que chamamos de mérito administrativo.

De acordo com Spitzcovsky³⁶, “O aspecto característico desse poder, portanto, é a **inexistência** de qualquer **traço de liberdade** para o **administrador**, restando a ele tão somente subsumir a previsão teórica e abstrata da lei, para a situação concreta a ele

³³ Spitzcovsky, Celso. **Direito administrativo esquematizado** / Celso Spitzcovsky. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019. p. 220.

³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 489.

³⁵ Marinela, Fernanda **Direito administrativo** / Fernanda Marinela. – 12. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.p.293.

³⁶ Spitzcovsky, Celso. **Direito administrativo esquematizado** / Celso Spitzcovsky. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019. p. 219.

apresentada”. Um exemplo de ato vinculado é a emissão da Carteira Nacional de Habilitação. Quando o particular preenche os requisitos estipulados em lei e efetua o pagamento das taxas e logrando êxito em todos os testes, não pode o administrador se negar a emitir tal documento.

3. A PROMOÇÃO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE ALAGOAS.

A hierarquia e a disciplina se constituem nos pilares básicos da organização das Forças Armadas, sendo inerente também, às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, que são forças auxiliares e reserva do exército. Para que seja possível a manutenção da hierarquia, o fluxo regular e contínuo das promoções é fundamental.

A Lei nº 5.346/92 dispõe sobre os direitos e prerrogativas dos militares do Estado de Alagoas. A seguir, durante várias explicações da referida lei, será feita menção à Polícia Militar. Isso se deve ao fato do Estatuto dos Militares Estaduais de Alagoas ser anterior à Emenda Constitucional Estadual nº 09/93 que altera o § 4º, do Art. 244, que torna o Corpo de Bombeiros de Alagoas uma instituição permanente e independente da briosia. Apesar da independência institucional, as corporações comungam das mesmas leis e estatutos.

Ao retornar à questão da hierarquia, o Estatuto em seu Art. 2º, seguindo o que está prescrito na Carta Magna, define:

A Polícia Militar do Estado de Alagoas, Força Auxiliar e Reserva do Exército, é uma instituição permanente, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada administrativa e operacionalmente ao Governador do Estado, incumbida das atividades de polícia ostensiva e da preservação da ordem pública.

Continuando em seu Art. 6º inciso, XI, conceitua hierarquia como a ordenação da autoridade nos diferentes níveis, dentro da estrutura policial militar. Segundo Da Cunha³⁷, a hierarquia se apresenta como uma função típica e fundamental na organização da esfera administrativa, essencial para que não seja instaurado o caos. Continua ainda dizendo que um dos desdobramentos da hierarquia é a distribuição das funções, escalonamento e subordinação dos mais diversos órgãos e agentes públicos,

³⁷ Da CUNHA, Dirley Júnior. **Curso de Direito Administrativo**. JusPODIVM Salvador BA 2013. p. 84.

dentro dessa estrutura. Dessa forma, o agente público tem o dever de obedecer às ordens e instruções legais estipuladas por superiores, excetuando aquelas que forem claramente ilegais.

Assim, a promoção não deve ser vista simplesmente como mera progressão funcional, mas também como ato indispensável para manutenção da estrutura organizacional militar, da disciplina e da hierarquia.

3.1 OS CRITÉRIOS DE PROMOÇÕES NO CORPO DE BOMBEIROS DE ALAGOAS

As promoções no CBMAL estão discriminadas na Lei 6.514/2004 e regulamentadas pelo Decreto Estadual 2.356/2004. Tal dispositivo tem o intuito de nortear o planejamento das promoções de forma a manter o fluxo de carreira regular e equilibrado. A manutenção desse fluxo, como já discutido anteriormente, é primordial para a manutenção da hierarquia e disciplina dentro das Organizações Militares.

Em seu Art. 3º, o decreto postula que todos os atos de processamento das promoções serão regidos pelos princípios basilares da Administração Pública da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Dentro da estrutura organizacional, o setor responsável pelo processamento das promoções é a Comissão de Promoção de Oficiais e Praças (CPOP). Este órgão é assessorado pela Secretaria de Promoção de Oficiais (SOP), que cuida das informações relativas aos oficiais, e a Secretaria de Promoção de Praças (SPP), encarregada das informações dos praças.

Os critérios de promoção aparecem descritos no Art. 13 do referido Decreto e são eles: merecimento; escolha; e antiguidade.

A promoção por merecimento encontra-se pormenorizada na Seção III do Decreto Estadual em análise. O Art. 19 define que essa promoção leva em consideração a vida castrense por valorizar o esforço para aprimoramento intelectual, atribuindo pontuação positiva para cursos, estágios, especializações, medalhas, elogios, período como instrutor, teste de aptidão física, trabalhos realizados, permanência no seu posto ou graduação, tempo de serviço militar na sua instituição, tempo de comando ou chefia no seu posto ou graduação, trabalho técnico profissional elaborado, tempo remanescente

no Quadro de Acesso (QA), bem como pontuando de forma negativa punições, condenações, afastamentos de cursos e falta de habilitação física.

A cada um desses critérios acima elencados é atribuída uma determinada pontuação. Ao final é feito o cômputo das pontuações positivas e negativas, sendo o valor obtido a pontuação do militar que concorrerá às vagas por merecimento, disponíveis ao seu posto ou graduação.

A promoção por antiguidade leva em consideração a precedência temporal de um militar sobre os demais de igual posto ou graduação, dentro de um mesmo quadro ou qualificação. A antiguidade é adquirida por meio da classificação por merecimento intelectual, após a conclusão de curso de formação ou habilitação, concurso ou estágio de adaptação de oficiais.

Já a promoção por escolha, presente no Art. 24, ocorre para os postos de major, tenente-coronel e coronel. A CPOP identifica os militares que preenchem os critérios para tal promoção e realizam votação entre seus membros, a qual definirá a ordem de classificação entre eles. Caso haja somente uma vaga, são escolhidos três nomes. A partir daí, para cada vaga que surgir para o critério de escolha, é incluído mais um militar na lista, que será remetida para o Governador do Estado, que de forma discricionária poderá escolher qualquer um dos nomes na lista.

3.2 AS PROMOÇÕES EM CONDIÇÕES ESPECIAIS

O Capítulo III trata de promoções realizadas em condições especiais:

Art. 26. São espécies de promoções em condições especiais:

I – *“post-mortem”*;

II – bravura;

III – por invalidez permanente;

IV – por ressarcimento de preterição; e

V – por tempo de serviço.

§ 1º As promoções em condições especiais obedecerão ao disposto no art. 11 deste Regulamento, exceto a promoção por bravura para os praças.

A ressalva do § 1º deve-se ao fato da promoção por bravura para praças ser um ato realizado pelo Governador do Estado. As demais promoções de praças têm como autoridade competente o Comandante Geral da corporação.

Como forma de delimitar mais o conteúdo abordado, este trabalho aprofundará a promoção especial, objeto de estudo, e a promoção por ato de bravura.

3.2.1 Promoção por ato de bravura

A promoção por ato de bravura está elencada no rol de promoções em condições especiais. Esse tipo de promoção está regulado nos Art. 30 a 33. No Art. 30 encontra-se sua definição, vejamos:

Art. 30. A promoção por bravura, forma excepcional de promoção, resulta de atos incomuns de coragem e audácia, que ultrapassando os limites normais de cumprimento do dever, representam feitos indispensáveis ou úteis às operações militares, pelos resultados alcançados ou pelo exemplo positivo deles emanados.

No *caput* desse artigo, é possível verificar a presença do que a doutrina jurídica, define como conceitos jurídicos indeterminados. Sobre eles, a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁸ fala:

“A expressão conceito jurídico indeterminado, embora bastante criticável, ficou consagrada na doutrina de vários países, como Alemanha, Itália, Portugal, Espanha e, mais recentemente, no Brasil, sendo empregada para designar vocábulos ou expressões que não têm um sentido preciso, objetivo, determinado, mas que são encontrados com grande frequência nas normas jurídicas dos vários ramos do direito. Fala-se em boa fé, bem comum, conduta irrepreensível, pena adequada, interesse público, ordem pública, notório saber, notória especialização, moralidade, razoabilidade e tantos outros”

De forma simplificada e mais direta, pode-se entender os conceitos jurídicos indeterminados aqueles “cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos”.³⁹

O jurista alemão English pontua que a maior parte dos conceitos jurídicos são indeterminados. Exemplifica como conceito determinado aqueles com atributos numéricos, tais como os prazos, valores monetários e métricos.

³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionabilidade Administrativa na Constituição de 1988*. 2ª ed., São Paulo: Atlas S.A., 2001, p.97.

³⁹ ENGLISH, Karl. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. Trad. J. Baptista Machado. 6ª ed.. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988, p.208

A promoção por bravura não é excepcionalidade da legislação castrense de Alagoas. Esse tipo de promoção está presente na maioria dos estatutos militares, mas modifica apenas as ações analisadas para fazer jus à referida modalidade de promoção. No caso da legislação que rege os militares estaduais de Alagoas, o Art. 31 traz o rol de ações que o ato de bravura deve se encaixar. Vejamos:

Art. 31. O militar será promovido por ato de bravura:

I - em caso de guerra externa ou interna, empregada a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros como Força Auxiliar, Reserva do Exército, em missão de interesse da Segurança Nacional;

II - na preservação da ordem pública e incolumidade da pessoa e patrimônio, em ações de defesa civil, combate a incêndio e salvamento; e

III - em caso de guerra externa ou interna, a Polícia Militar de Alagoas e o Corpo de Bombeiros de Alagoas, forem mobilizadas para emprego em missão de interesse da Segurança Nacional e, na ocasião da transferência para inatividade, o militar tenha sido integrante da tropa mobilizada.

4. ANÁLISE DOS PROCESSOS DE PROMOÇÃO POR BRAVURA DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR

A análise de processos administrativos permite a aquisição de uma gama de informações referentes à práxis de setores e organizações em casos específicos num dado período. Com intuito de se verificar qual o entendimento que o Corpo de Bombeiros de Alagoas tem sobre a promoção por ato de bravura, buscaremos, por meio dos processos, encontrar respostas a esse questionamento.

Como visto no capítulo anterior, o ato de bravura é definido como uma ação que resulta de **atos incomuns** de coragem e audácia, que por ultrapassarem os **limites normais** de cumprimento do dever, representam **feitos indispensáveis ou úteis** às operações militares, **pelos resultados alcançados** ou pelo **exemplo positivo deles emanado** (grifo nosso).

Serão apresentados ao todo quatro processos, dos quais dois deles obtiveram parecer favorável à promoção por ato de bravura.

Para que seja atingido o direito subjetivo à promoção por ato de bravura, faz-se necessária a análise criteriosa do caso concreto e seu enquadramento nos requisitos extraídos da norma abstrata determinada.

Para caracterizar o ato de Bravura, faz-se necessário preencher os seguintes requisitos: Atos incomuns, coragem e audácia, ultrapassar os limites normais do cumprimento do dever, exemplos positivos deles emanados e resultados alcançados.

Para maior compreensão do que cada um desses conceitos jurídicos indeterminados suscita, é preciso aprofundar seus estudos.

4.1. ATO INCOMUM

Ato incomum é definido como característica daquilo que é anormal, extraordinário, que foge do comum, do previsto, com qualidade do que se pratica em uma situação atípica ou imprevista. Para se verificar se um ato é incomum, deve-se compará-lo com o que é comum (corriqueiro, habitual, ordinário) no serviço bombeiro militar. Partiremos do princípio de que o comum dentro da atividade Bombeiro Militar é atender ocorrências e prestar socorro a vítimas, em seus dias de serviço, pois durante suas atividades laborais o profissional está devidamente preparado e com os equipamentos necessários para intervir na situação que venha a ocorrer. No entanto, mesmo no trabalho, o Bombeiro Militar pode se deparar com situações em que mesmo atuando, não conseguirá evitar o resultado trágico em um sinistro. No entanto, deverá utilizar todos os meios disponíveis para tentar evitá-lo.

Será que uma guarnição de combate a incêndio é obrigada a entrar num prédio em iminente queda para resgatar uma vítima? Ou o guarda-vidas se lançar a nado nas correntezas do mar bravio de ressaca para tirar o afogado? Ou o Militar adentrar em ambiente com gás tóxico sem a devida proteção respiratória para abordar o trabalhador que desmaiou? São questionamentos bastante complicados de responder e que devem ser analisados com muita cautela. Não seria razoável que na defesa de um bem jurídico (a vida) o bombeiro entregue o seu próprio bem ao dano.

Se consideramos que o comum da atividade Bombeiro Militar é atender ocorrências em seu horário de trabalho, o atendimento fora dele seria um ato incomum. É pacífico o entendimento de que caso a ação não ofereça risco pessoal, aquele que por lei tem obrigação de prestar socorro deve fazê-lo. Em muitas situações o dever de agir não está relacionado com o atuar diretamente na situação, e sim proceder com as ações possíveis para minimizar os danos.

Neste quesito, Di Prietro fala:

[...] a responsabilidade decorrente de omissão, tem que haver o *dever de agir* por parte do Estado e a *possibilidade de agir* para evitar o dano[...]. A culpa está embutida na ideia de omissão. Não há como falar em responsabilidade objetiva em caso de inércia do agente público que tinha o dever de agir e não agiu, sem que para isso houvesse uma razão aceitável.

A dificuldade da teoria diz respeito à *possibilidade* de agir; tem que se tratar de uma conduta que seja *exigível* da Administração e que seja *possível*. Essa possibilidade só pode ser examinada diante de cada caso concreto. Tem aplicação, no caso, o *princípio da reserva do possível*, que constitui aplicação do princípio da razoabilidade: o que seria razoável exigir do Estado para impedir o dano.

Seguindo essa lógica, para se analisar se o ato praticado foi incomum, é preciso verificar o caso concreto e comparar com as atividades e ocorrências atendidas pela corporação.

4.2. CORAGEM E AUDÁCIA

A coragem e audácia é definida no Dicionário Antônio Houaiss, como:

“**Audácia** s.f. **1.** tendência que dirige e incita o indivíduo a, temerariamente, realizar ações difíceis, desprezando obstáculos e situações de perigo; ousadia, intrepidez, denodo. **2.** Qualidade de quem ou do que se caracteriza pela inovação, pelo arrojo, em oposição ao já estabelecido e aceito. [...] p. 342 [...].

Coragem s.f. **1.** Moral forte perante o perigo, os riscos; bravura, intrepidez, denodo. **2.** Firmeza de espírito para enfrentar situação emocionalmente ou moralmente difícil. **3.** Qualidade de que tem grandeza de alma, nobreza de caráter, hombridade. **4.** Determinação no desempenho de uma atividade necessária; zelo, perseverança, tenacidade (desde jovem, revelou c. no trabalho). **5.** Capacidade de suportar esforço prolongado; paciência. [...]

Para o sociólogo Mauro Guilherme Pinheiro Koury⁴⁰, “A coragem é confundida com bravura, como um ato heroico. Eu, de um ponto de vista da sociologia e antropologia das emoções, prefiro definir coragem como um ato cotidiano de ação em direção aos outros (humanos e objetos)”. Corajoso nesse contexto é aquele que vence seus medos imediatos para sobrepujar uma situação adversa.

⁴⁰ KOURY, Mauro Guilherme Pinheiro; GOMES, Karina Sérgio. ‘Sobre o significado de coragem’. RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, 11 (31): 266- 276. Abril de 2012. ISSN 1676-8965. ENTREVISTA. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/rbse/Index.html>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

4.3. ULTRAPASSAR OS LIMITES NORMAIS DO CUMPRIMENTO DO DEVER

A atividade de Bombeiro Militar, por natureza, é um ofício de extremo perigo. Nossa Carta Magna em seu Art. 144 §5º estipula que além das atribuições definidas em lei, cabe a esses militares estaduais a execução de atividades de defesa civil. A lei nº 7.444/2012⁴¹, que dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas, em seu artigo 2º diz:

Art. 2º Compete ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas:

- I – realizar serviços de prevenção e extinção de incêndios;
- II – realizar serviços de resgate, busca e salvamento;
- III – realizar perícias de incêndio e explosão relacionadas com sua competência;
- IV – prestar socorro nos casos de sinistros, sempre que houver ameaça de destruição de haveres, vítimas ou pessoas em iminente perigo de vida;
- V – realizar atividades de segurança, contra incêndio e pânico, com vistas à proteção das pessoas e dos bens públicos e privados, bem como nas assessorias militares;
- VI – exigir e fiscalizar o cumprimento das disposições legais relativas às medidas de prevenção e proteção contra incêndio e pânico;
- VII – realizar atividades de prevenção e extinção de incêndios florestais, com vistas à proteção ambiental;
- VIII – realizar serviços de proteção em praias e balneários, por guarda-vidas;
- IX – realizar serviços de socorro e apoio às embarcações;
- X – realizar atividades de atendimento aos traumas e emergências pré-hospitalares;
- XI – realizar pesquisas técnico-científicas, com vistas à obtenção de produtos e processos que permitam o desenvolvimento de sistemas de segurança contra incêndio e pânico;
- XII – coordenar e executar as atividades de defesa civil
- XIII – realizar atividades educativas sobre prevenção de sinistros;
- XIV – credenciar empresas de fabricação e comercialização de produtos e serviços relativos à proteção e segurança contra incêndio e pânico;
- XV – analisar e aprovar projetos e sistemas de segurança contra incêndio e pânico; e
- XVI – apoiar o Governo do Estado em ações visando à inclusão social e a promoção da cidadania.

Logo, todas as ações e desdobramentos definidos no supracitado artigo, estão dentro do cumprimento do dever legal do Bombeiro Militar. Mas como nenhuma norma mandamental é absoluta, deve sempre se ponderar e sobrepesar com outros princípios e normas legais.

Partindo deste pressuposto é possível inferir que o profissional não pode ser obrigado a colocar em grave ameaça bem jurídico próprio (a vida) para salvar o de

⁴¹ ALAGOAS, LEI Nº 7.444, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2012. DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO BÁSICA DO CORPO DE BOMBEIROS. Disponível em: [http://intranet.cbm.al.gov.br/utis/download/legislacao/organizacao%20basica/Lei%20n%C2%BA%207.444%20\(%20NOVA%20LOB\)%2028%20de%20dezembro%20de%202012.pdf](http://intranet.cbm.al.gov.br/utis/download/legislacao/organizacao%20basica/Lei%20n%C2%BA%207.444%20(%20NOVA%20LOB)%2028%20de%20dezembro%20de%202012.pdf). Acesso em: 05 nov. 2020.

outrem. Antes do profissional há “homens comuns que são pais, filhos e maridos, que estão preparados tecnicamente, mas, que possuem medos e sentem dor como qualquer outro. O limite para a bravura está no fato de que, apesar da identidade de bombeiros, ainda sim, são humanos”⁴². O razoável é que os profissionais atuem em eventos críticos quando afastados ou, pelo menos, minimizados os riscos em potencial. Tal procedimento é indispensável para que quem está indo ao socorro não se torne uma nova vítima. Nesse prisma, podemos entender, por exemplo, que atuar em ocorrências sem a possibilidade de preparação e previsibilidade, em desvantagem numérica, sem os equipamentos, logística e suporte necessário para garantir a integridade física do profissional, extrapolam os limites normais do cumprimento do dever.

Em análise ao requerimento do soldado Manuel Bezerra, da Polícia Militar de Pernambuco, o colegiado da instituição apresentou a seguinte interpretação ao caso:

⁴³Compulsando os documentos acostados, as informações existentes dão conta de que o referido policial militar **estava de folga**, quando ao chegar à frente da Agência do Banco do Bradesco, foi alertado pelo Taxista, sobre o assalto em andamento. Sem titubear, o suso policial militar, buscou se proteger, e aguardou a saída dos meliantes, de forma prudente. No momento em que os criminosos tentavam fugir, o requerente, na tentativa de impedir a fuga, passou a trocar tiros com os mesmos, vindo a alvejar um deles, resultando na prisão em flagrante e condução a Delegacia de Polícia.

É notório o índice alarmante de assaltos às agências bancárias em nosso Estado, a imprensa constantemente transmite reportagens onde grupo de bandidos, fortemente armados tem investido contra os bancos. O epigrafado servidor militar estadual, mesmo **estando de folga**, decidiu intervir naquela ocorrência, demonstrando comprometimento com o exercício da profissão que abraçou.

É relevante externar que faz parte da atividade policial militar, **intervir em assaltos**, o que poderia caracterizar a atitude do miliciano como **uma ação comum. Todavia, as circunstâncias em que se dera o crime, as tornam uma atitude incomum**, revestida de audácia e de coragem, quer pelo fato do aludido Soldado se encontrar de folga, quer pela quantidade de marginais que estavam no banco, pois agiu com inferioridade de efetivo e armamento, e pelo atual cenário envolvendo assaltos as agências bancárias. Tudo contribuía para que ele não intervisse, porém, de forma destemida, atuou, ultrapassando os limites normais do cumprimento do dever. (Grifo nosso)

Essa ponderação é extremamente importante. O entendimento diverso ao apresentado acima inviabilizaria quase por completo a possibilidade de ser promovido por ato de bravura.

⁴² RUIZ, Erasmo Miessa. **Percepções da Morte e do Morrer Entre Militares do Corpo de Bombeiros: (Des)Temores do trabalho**. Yara Maria Bernardes Monteiro; Francisca Emanuelle T. Rodrigues Nobre. Revista LABOR. Nº14, v.2, 2015. Pg108

⁴³ PERNAMBUCO. POLÍCIA MILITAR DE PERNAMBUCO. Boletim Geral nº 207, de 08 NOV 2016

4.4. EXEMPLOS POSITIVOS DELES EMANADOS E RESULTADOS ALCANÇADOS

O Antropólogo Ernest Becker fala que “O heroísmo é, antes de qualquer coisa, um reflexo do terror da morte. O que mais admiramos é a coragem de enfrentar a morte; damos a esse valor a nossa mais alta admiração e mais constante adoração”⁴⁴. O ato de bravura, que se confunde com o heroísmo em conceito, tem a capacidade de inspirar toda a coletividade a agir de forma altruísta em busca de um bem-estar que transcenda o indivíduo. Para atingir esse efeito de forma mais contundente, os resultados influenciam de forma direta nesse processo. Se o caso do policial relatado no item anterior acabasse com um desfecho trágico, como a morte de reféns, por exemplo, por mais corajosa e valorosa que a ação se apresentasse, seria questionada ao ponto de ser explicitada como algo a não ser feito.

4.5. PROCESSOS DE ATO DE BRAVURA NO ÂMBITO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE ALAGOAS

4.5.1 Processo nº 1203 000393/2010 – Alagoas – Corpo de Bombeiros Militar

Neste processo, em que consta o pedido de reconhecimento de ato de bravura, tem a situação relatada na página 12. No dia 07/01/2010, a Central do Corpo de Bombeiros recebeu a Ocorrência de nº 57885, Tentativa de suicídio num prédio localizado no bairro da Ponta Verde. O tentante se encontrava na varanda do apartamento ameaçando se jogar. Ao perceber que sua genitora estava abrindo a porta da área de serviço para entrada de dois policiais, o tentante saiu da varanda com o intuito de impedi-la. Ao se aproximar do local para frustrar a ação de sua mãe os policiais arrombaram a porta e correram em direção do paciente para imobiliza-lo. O paciente conseguiu fugir dos policiais e correu de volta para se jogar da varanda. Nesse exato momento o militar empregado na missão estava descendo de rapel⁴⁵ e agarrou o

⁴⁴ BECKER, Ernest. **A negação da morte**. Trad. Luiz Carlos do Nascimento Silva. Rio de Janeiro – Editora Record, 1973 p.25

⁴⁵ “Processo de descida de uma vertente ou paredão na vertical com a ajuda de uma corda dupla passada sob uma coxa e sobre o ombro oposto a ela, ou por meio de um dispositivo especial que desliza controladamente pelo cabo. Rapel. Em Oxford English Dictionary visto em:

paciente no momento do salto, descendo com ele até o solo com segurança sem nenhum ferimento. A população aplaudiu o ato heroico e o desfecho positivo da operação.

Diante desse fato, a CPOP (Comissão de Promoção de Oficiais e Praças) designou um Conselho Especial, composto por três oficiais superiores, para formular um parecer sobre os fatos narrados.

Nas folhas 19 a 21 do processo consta o relatório da comissão. Para sua análise, esta examinou relatos e o vídeo da ocorrência veiculado no site de notícias Alagoas 24 horas. O procedimento utilizado para análise dos fatos foi o de responder indagações, buscando construir uma inteligência sobre o ato do militar. A primeira indagação é: Foi correta a atitude do bombeiro-militar? Seguida por: Foram observados os preceitos regulamentares e legais? Avançado para questionamentos relacionados aos conceitos jurídicos indeterminados de coragem, abnegação e os resultados alcançados na operação.

Diante desses questionamentos, a comissão concluiu que o militar, apesar de não estar em inferioridade para enfrentar o meio, agiu com coragem e audácia no momento em que o tentante se atirou do prédio, sem que houvesse tempo hábil para que este se prepare para tal situação, forçando-o a contar com a sorte e aparente tática de salvamento. Opinando assim pela promoção por bravura.

Com base no relatório do Conselho Especial a CPOP ratificou o parecer e concedeu desta forma a promoção ao requerente.

4.5.2 Processo nº 1203 000410/2011 – Alagoas – Corpo de Bombeiros Militar

O caso em tela ocorreu com um soldado que estava de serviço. O Comandante de Socorro/1º Grupamento de Bombeiros Militar (1º GBM) – mediante Parte S/N-2010-ACBS⁴⁶ informou que no dia 16/11/2010 foi acionado para ocorrência de tentativa de suicídio em uma torre de celular de 80 metros na cidade de Atalaia/AL. Chegando ao local, um homem de aproximadamente 30 anos ameaçava pular. No documento o oficial relata a situação:

<https://www.google.com/search?q=rapel+defini%C3%A7%C3%A3o&aq=chrome..69i57.4708j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8#dof3=>

⁴⁶ Publicada no BGO nº 230, de 23 de dezembro de 2010. ALAGOAS – Corpo de Bombeiros Militar.

A estrutura da torre apresentava uma escada que dava acesso ao topo, na qual havia um cabo de aço com trava quedas. A cada 20 metros existiam patamares que formavam um piso com a constituição de uma grade e para acessar o patamar era necessária a abertura de uma espécie de escotilha. Como acontece em ocorrências com resgate de suicida, foi passado pelo Oficial – Cmt de Socorro - para guarnição, [...], que todos tentariam um contato verbal com a vítima. A guarnição subiu carregando uma corda de salvamento de 130 metros de comprimento que seria usada para a descida da vítima possivelmente com um socorrista. Ao perceber a presença da equipe de salvamento, a vítima fez ameaças dizendo que se houvesse aproximação iria pular. A equipe conseguiu uma aproximação de cerca de 10 metros, quando conseguiram visualizar a vítima, tendo em vista que a estrutura da torre impedia que a luminosidade artificial das lanternas tipo canhão, que se encontravam na base da torre, proporcionasse uma melhor visibilidade da vítima. A estrutura e o local onde a vítima estava não permitiam o alcance para uma boa visualização da mesma com a utilização das lanternas de cabeça utilizadas pela guarnição e já não havia mais luz natural. A vítima encontrava-se no último patamar da torre, e ameaçava se jogar desde que percebeu que a guarnição estava subindo.

Já visualizando a vítima e com as ameaças de pular cada vez mais frequentes, um soldado e o tenente decidiram não mais avançar e utilizar as lanternas do capacete para chamar a atenção da vítima. O sargento e requerente continuaram a subida discretamente. Já no último patamar informaram por gestos que a escotilha de acesso estava fechada, o que impossibilitava o acesso de forma segura ao tentante. Nessa encruzilhada, o oficial encarregado pela ocorrência pontuou em seu relato: “Em um procedimento rotineiro o soldado iria continuar com seu auto-seguro preso à torre e com o cabo de salvamento preso ao Baudrier para que, sendo o caso, saltar segurando a vítima se esta obtivesse êxito em suas ameaças”. Diante do obstáculo da escotilha fechada, a única forma de chegar à vítima seria por fora da torre. Assim, o requerente continuou avançando por fora dela, com um equipamento preso à torre, para evitar sua queda. No entanto, no momento de transpor o último obstáculo, verificou que o equipamento que garantia sua segurança contra uma queda de 80 metros o impedia de abordar o tentante.

No momento em que a vítima enxugava as lágrimas com sua camisa, o soldado decidiu sair da sua segurança, transpôs o obstáculo e conseguiu agarrar a vítima, que, imobilizada, se debatia tentando se desvencilhar para pular da torre. Com a chegada dos demais integrantes da guarnição, somente após cerca de 45 minutos imobilizando-a, foi possível descê-la com segurança.

Diante de tudo que presenciou, o oficial encarregado pela ocorrência solicitou a promoção por bravura para o requerente.

Diante do pedido, o Comandante Geral do CBMAL procedeu com a designação do Conselho Especial para investigar e analisar se as ações se consubstanciam em ato de bravura. O conselho fundamentou sua decisão em dois documentos: a Apostila de Salvamento em Altura do Corpo de Bombeiros do Estado de Minas Gerais e Manual de Gestão Operacional – Guia Básico para bombeiros. Em sua explanação inicial o conselho postula que a segurança nas operações deve ser o ponto nuclear e todos os integrantes devem primar por condições mínimas. Numa gradação descendente de importância, temos a segurança individual no topo, seguida pela segurança coletiva, segurança da vítima, segurança dos materiais e por último, a segurança dos bens.

Em seu relatório final⁴⁷, o Conselho Especial entendeu que a promoção por ato de bravura não se aplicava ao requerente, por expor sua segurança individual a um nível inaceitável, colocando em risco a sua própria vida e a da vítima em caso de insucesso; pela falta de harmonia de sua segurança com a da equipe; e por não planejar suas ações com o grupo, agindo de forma instintiva, forma esta que potencializaria um possível fracasso.

Submetido o relatório a CPOP, o colegiado formado por cinco coronéis, por maioria de quatro votos contra um, decidiu de forma contrária ao relatório apresentado pelo Conselho Especial, entendendo que a ação praticada se configurava sim em ato de bravura.

4.5.2.1 Parecer da Procuradoria Geral do Estado sobre o conflito entre a decisão da CPOP e o relatório do Conselho Especial

Na folha de número 70 encontra-se o Parecer PGE/PA – 00 – 1186/2012.

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. BOMBEIRO MILITAR. PROMOÇÃO POR ATO DE BRAVURA. RECONHECIDA PELA COMISSÃO DE PROMOÇÃO DO CORPO DE BOMBEIROS – CPOP. PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE E DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO DO COLEGIADO DE PROMOÇÕES. PRESUNÇÃO JURÍDICA A QUE SE ACONSELHA O ACOLHIMENTO DA PROPOSTA DE PROMOÇÃO, COM FUNDAMENTO NO ART. 14, II, DA LEI ESTADUAL Nº 6.514/2004 C/C O § 4, ART. 31 E ART. 65 DO DECRETO ESTADUAL Nº 2.356/2004

⁴⁷ **Processo nº 1203 000410/2011 – Alagoas – Corpo de Bombeiros Militar. Folha 44**

Foi realizada a consulta à procuradoria para dirimir a repercussão processual da divergência de entendimento do Conselho Especial e a CPOP. A PGE (Procuradoria Geral do Estado) esclarece que a fundamentação que levou a entendimentos diversos é de natureza técnica, não competindo ao órgão de assessoria jurídica arbitrar nesse campo.

No entanto, pelo que se apresenta nos parágrafos 2º, 3º e 4º, do Decreto nº 2.356/2004, a competência do Conselho Especial é realizar uma investigação criteriosa. Já à CPOP cabe, mediante o princípio da hierarquia, em última instância decisória, decidir se o ato está apto a se consubstanciar em promoção por bravura.

Assim, o Procurador de Estado finaliza pontuando que a promoção por bravura pode transcorrer sem entraves, uma vez que a CPOP por maioria absoluta decidiu por seu acolhimento.

4.5.3 Processo nº 1203 001574/2017 – Alagoas – Corpo de Bombeiros Militar

O processo administrativo em tela inicia com uma questão preliminar a ser dirimida. O solicitante, ao pleitear o reconhecimento de ato de bravura teve seu processo de nº 1203-0347/2017 indeferido. Isso ocorreu sem a designação do Conselho Especial e a realização da investigação criteriosa.

Em novo requerimento, o militar requer a abertura de processo de investigação indicando a violação de alguns pontos da Lei Estadual nº 7.656/2014, tais como: A natureza vinculante da designação do Conselho Especial para investigação criteriosa; os prazos para instauração e conclusão dos procedimentos.

Apesar do deferimento, foi observado que a Lei Estadual nº 7.656/2014 teve sua vigência suspensa de forma cautelar em 16 de dezembro de 2014, após o Governador do Estado ingressar com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade tendo como fundamento a usurpação de competência por parte do legislativo estadual que criou dispositivos na lei que aumentariam de forma considerável, as despesas do executivo. Houve uma espécie de reprivatização, retornando os efeitos da lei 6.514/2004. Embora o fundamento do recurso estivesse correto, o pedido deveria ser indeferido por ser alicerçado em dispositivo legal cuja sua aplicabilidade estava suspensa.

Designado o Conselho Especial para investigação, vamos ao fato que deu causa ao referido processo. O requerente relata na folha 26 que enquanto retornava de carro da

casa da sua sogra, acompanhado de esposa, ao se aproximar da passarela da UFAL, esta observou uma pessoa que lhe chamou atenção. O requerente constatou que essa pessoa estava do lado de fora do guarda-corpo e ameaçava se jogar. Imediatamente parou o carro, pediu que a esposa ligasse para o Corpo de Bombeiros e seguiu subindo a passarela correndo. Ao se aproximar da pessoa que estava tentando pular, diminuiu a marcha e foi tentando estabelecer contato verbal com o indivíduo. Depois de várias interpelações sem resposta, o tentante falou que seu problema não tinha solução. Perguntado se queria falar com alguém, pediu que ligasse para sua esposa. Quando o tentante estendeu a mão para entrega-lhe o celular, um oficial da Polícia Militar que estava no local desviou a atenção do tentante.

Nesse momento o requerente achou oportuno segurar o braço da vítima e envolver seu corpo para puxá-lo para dentro da passarela. Após algumas tentativas o requerente conseguiu puxar o tentante para dentro e imobilizá-lo no chão até a chegada da Polícia para auxiliar.

Postos os fatos, o Conselho Especial de investigação adotou com estratégia de apuração estratégia descrita na folha 17:

1. Oficiar o oficial da PM que atendeu a ocorrência;
2. Oficiar um especialista técnico na área de salvamento em altura, membro da Comissão técnica de Estudo e Pesquisa do CBMAL;
3. Oficiar o Requerente;
4. Fazer a visita *in loco*, para avaliar o cenário e o grau de risco da operação.

Chamado como testemunha, o oficial da Polícia Militar ratificou os fatos apresentados no relato de requerente, e enfatizou que as ações do requerente foram determinantes para o desfecho positivo da situação crítica. Um fato que merece ser pontuado no seu depoimento é que, ao ser perguntado qual era a reação dos populares à situação que estava ocorrendo, o oficial relatou que as pessoas não demonstravam nenhuma empatia e grande hostilidade, falando coisas como: “libera a via”, “deixe ele pular”.

Já o oficial especialista em salvamento em altura do CBMAL dirimiu as ações esperadas nesse tipo de situação. Falou que a corporação não tem um protocolo próprio para esse tipo de ocorrência, mas que utiliza protocolos de suas coirmãs de São Paulo e Rio de Janeiro. Relatou que a retirada à força da vítima deve ser realizada em último

caso, devendo se priorizar a abordagem psicológica. Informou também que o militar correu um grande risco realizando o salvamento por não estar devidamente ancorado, não ter nenhum equipamento de proteção individual e realizar a abordagem tática sozinho, tendo que realizar um grande esforço para conter o tentante e trazê-lo para dentro do viaduto.

A inquirição do requerente não trouxe nenhum fato novo ao que já era conhecido.

Na visita ao local da ocorrência, um dos membros do Conselho Especial e um auxiliar verificaram a altura da passarela utilizando uma trena elétrica, tendo o local 8,62 metros, altura suficiente para provocar lesão grave ou risco de morte de acordo com a NR-35⁴⁸. Constataram que tanto o tentante quanto o requerente correram o risco de cair, sendo que o risco do requerente foi menor, por estar protegido pelo guarda-corpo.

Em sua conclusão o Conselho Especial apresenta os pontos a favor e negativos:

Dos pontos a favor:

O Cb [...] encontrava-se de folga e sem os equipamentos de proteção individual e de segurança. Não havia ainda apoio de uma guarnição de bombeiros. Este toma a iniciativa de parar o carro e abordar psicologicamente a vítima, que estava com sinais de cometer suicídio a qualquer momento; O primeiro apoio ao militar é uma guarnição da PM, que chega a ocorrência podendo gerar reações imprevistas a vítima; A vítima reage contrária a aproximação da PM, que permanece na pista, ficando o militar em questão realizando a abordagem sozinho com a vítima.

Dos pontos negativos:

Contudo, esta comissão entende que conceder promoção por ato de bravura a uma atuação de abordagem tática pode incentivar novas iniciativas semelhantes, e que, por doutrina, a abordagem tática deve ser evitada e executada apenas em última instância. Há diversos registros de acidentes em cenários parecidos em que a abordagem tática (física) resultou numa tragédia.

Outro fator muito importante na conclusão é o risco de vida dos envolvidos. Ficou constatado por esta comissão através de simulado do ocorrido que apesar de toda operação ser revestida de risco aos envolvidos, todavia, ficou evidenciado que o risco maior de queda foi da vítima, dessa forma, caso existisse o insucesso na intervenção realizada, o prejuízo maior seria da vítima e não do socorrista em questão.

⁴⁸ BRASIL. NR 35 – **Trabalho em Altura**. Portaria SIT nº 313, de 23 de março de 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-35.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

O Conselho Especial assim deu parecer desfavorável à promoção por ato de bravura. Posteriormente, em reunião, os membros da CPOP seguiram o parecer do conselho.

4.5.4 Processo nº 1203 001727/2017 – Alagoas – Corpo de Bombeiros Militar

Nesse processo os requerentes, conforme consta na folha de nº 03, no dia 26 de junho de 2017 estavam de serviço. Por volta das 21 horas, sua guarnição foi acionada para uma ocorrência na Avenida Álvaro Otacílio. No local uma pessoa havia subido num coqueiro de aproximadamente 18 metros e não estabelecia comunicação com ninguém.

Com a ajuda de uma ABE (Auto Escada Mecânica) os requerentes foram se aproximando da pessoa que estava na copa do coqueiro. À medida que chegavam perto do destino almejado, o tentante começou a se agitar e ameaçou pular caso os militares se aproximassem mais.

Na folha 45 do Termo de Inquirição é relatado que o tentante pela primeira vez deu as costas para ambos e começou a olhar para o vazio. Acreditando que este pularia, um dos militares retirou sua segurança para que pudesse ter acesso ao local onde o tentante se encontrava. Ao abordá-lo, tentou se desvencilhar do militar se debatendo, com socos e chutes. Ao observar essa situação e iminente perigo de ambos caírem do coqueiro, o outro requerente relata nas folhas 48 e 49 que se retirou de sua segurança para conseguir chegar rapidamente nos dois e puxá-los para dentro do cesto da escada.

Mesmo dentro do cesto, o tentante lutava para se soltar dos dois militares para pular. Só com a chegada de mais um militar foi possível realizar a contenção do cidadão e posteriormente baixar o cesto até o solo, salvando assim a vida do tentante.

Na folha 68, o Conselho Especial exarou a seguinte análise do fato em tela:

Para se afirmar que neste caso houve a presença de atos incomuns de bravura e audácia, sem análise do que seria bravura e audácia, por serem conceitos extremamente subjetivos, seria necessária a comprovação de que os militares, durante a operação, ultrapassaram os limites normais do dever. O que se pode analisar de forma objetiva através dos manuais de salvamento. E neste caso, ocorrência de salvamento em altura, ultrapassar os limites normais do dever seria a realização do salvamento estando os dois militares sem nenhuma forma de segurança(auto-seguro, backup, etc.), em virtude da impossibilidade

de o fazer para a realização do salvamento, ressaltando que com base nos manuais salvamento em altura, preconizar que toda operação deve ser realizada com segurança e em primeira instância a segurança do socorrista, para depois vir a segurança da vítima.

O Conselho Especial argumenta que durante a oitiva das testemunhas, análise de vídeos e fotos apresentados no processo, não foi possível verificar se houve essa retirada da segurança por parte dos requerentes para efetuar o salvamento, ficando somente a palavras dos interessados a sustentar o relatado.

Na folha 72, a Comissão de Promoção de Praça efetuou a análise do relatório e por unanimidade resolveu concordar com o parecer apresentado, indeferindo dessa forma a pretendida promoção por bravura dos requerentes.

5. JUDICIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE PROMOÇÃO POR BRAVURA

Qualquer um do povo que se ache lesado por ter sua pretensão negada, poderá recorrer ao poder judiciário. Isso ocorre porque a Carta Magna em seu Art. 5º XXXV fala que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito”. Tal locução constitucional se reflete no Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário. Conforme pontua Didier Jr⁴⁹, esse princípio surgiu para que poderes ou pessoas possam ter suas condutas e decisões analisadas pelo judiciário. Se a lei não pode excluir tal apreciação, poderes e pessoas que possuem hierarquia inferior a ela também não poderão fazê-lo. E complementa que “não há exigência de esgotamento de outras instâncias, administrativas ou não, para que se busque a guarida jurisdicional. Quando assim o deseja, a própria Constituição impõe este requisito, como ocorre em relação às questões esportivas [...]”⁵⁰.

Reichelt⁵¹ faz uma importante distinção entre o direito ao acesso à justiça e o direito à inafastabilidade do controle jurisdicional, lembrando que o primeiro pode ser

⁴⁹ DIDIER JR, Fredie. **DIREITO À INAFASTABILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO**. REVISTA JURIDICA. Ed set2004. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IWqNCbck09kJ:https://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_setembro2004/docente/doc02.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 10 nov. 2020.

⁵⁰ Ibid., p.4.

⁵¹ REICHELT, Luís Alberto. **O direito fundamental à inafastabilidade do controle jurisdicional e sua densificação no Novo CPC**. Revista de Processo. 2016 vol 258 ago2016. Disponível em:

obtido por meio de formas de autocomposição, tais como mediação, conciliação e transação; ou pelo meio heterocompositivo da arbitragem. Já o segundo, mediante a judicialização da demanda no órgão competente do judiciário.

Logo, podemos concluir que não é requisito a prévia provocação na esfera administrativa, para que o cidadão requeira a prestação jurisdicional, para resolução da sua demanda. O STJ⁵² em Súmula nº 89 já se pronunciou sobre essa questão:

EMENTA: Ação acidentária. Exaurimento da via administrativa. Exigência do CAT. Descabimento.

1. Desnecessário o exaurimento da via administrativa para propor ação de acidente de trabalho, bem assim que a petição inicial seja instruída com a prova da comunicação do acidente à Previdência segundo os termos dos arts. 14 e 19 da Lei n. 6.367/1976.

2. Recuso especial conhecido e provido, determinando-se o prosseguimento da ação.

Oportuno pontuar que o prévio esgotamento da esfera administrativa costuma ser levantada na defesa apresentada pelo Estado, nas ações impetradas por servidores militares, que buscam o reconhecimento de ato de bravura. Outro argumento que permeia as apelações é o Princípio da Separação dos Poderes e a impossibilidade do judiciário adentrar em questões de mérito administrativo que dependem dos critérios de conveniência e oportunidade.

No processo TJ-AL – APL: 00009607820001 AL 0000960-78.2007.8.02.0001⁵³, o Estado de Alagoas, em apelação da decisão judicial que concedeu a promoção por bravura ao requerente, aduz que a avaliação “do ato praticado demanda um juízo de conveniência e oportunidade, situando-se assim no campo da discricionariedade, o que impossibilita sua avaliação pelo Judiciário”. Pondera que o judiciário ao conceder a

<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.258.02.PDF>. Acesso em: 21 out. 2021.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Súmula n. 89. A Ação acidentária prescinde do exaurimento da via administrativa. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/download/5383/5507>>. Acesso em: 25 set. 2021.

⁵³ ALAGOAS. APELAÇÃO CÍVEL. PROMOÇÃO POLICIAL MILITAR POR ATO DE BRAVURA. PROMOÇÃO INDEFERIDA EM FLAGRANTE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. PROMOÇÃO DEVIDA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. (TJ-AL – APL: 00009607820001 AL 0000960-78.2007.8.02.0001, Relator: Des. Fábio José Bittencourt Araújo, Data de Julgamento: 05/02/2014, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 10/02/2014) Disponível em: <<https://tj-al.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/125554088/apelacao-apl-9607820078020001-al-0000960-7820078020001/inteiro-teor-125554098>>. Acesso em: 10 set. 2021.

referida promoção está sobrepondo a sua vontade aos critérios estabelecidos pela autoridade administrativa competente para julgar o pedido. No entanto, em Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça, os desembargadores mantiveram a decisão do 1º grau pela promoção de bravura do requerente. A sentença nas fls. 219/226 explana que: “inválida a restrição quanto a promoção pleiteada pela existência de vício de motivação e ofensa ao princípio da isonomia, para julgar procedente o pedido e determinar que o Comandante da Policial Militar do Estado de Alagoas promova o autor [...]por ato de bravura, mantendo a tutela anteriormente concedida”. Os fundamentos dessa decisão corroboram com a tese de que a falta de motivação invalida o ato administrativo, pois é preciso que o tomador de decisão exponha os motivos que o levaram a tomar tal escolha em detrimento de várias outras possíveis.

Sobre a alegação de estar o Poder Judiciário adentrando na esfera da discricionariedade administrativa, o Desembargador esclarece:

27[...]ressalto que não há invasão da esfera da conveniência e oportunidade do ato que deixou de ser editado pelo Poder Executivo, porquanto não se examina na ação em apreço os motivos que levaram a administração a concluir pela inexistência de ato de bravura do autor, que o habilitava à promoção sob tal rubrica (verdadeiro mérito do ato administrativo), mas sim a carência de fundamentação quanto aos motivos determinantes e o ato contraditório em conceder a promoção a soldado que participou da mesma ação policial [...]e negar o mesmo direito ao apelado, impedindo-o de ter acesso a um grau hierárquico superior, com melhoria de sua condição salarial.

28. Vale dizer, a conveniência e a oportunidade do ato estão na identificação da ocorrência de um ato de bravura. Assim, uma vez identificado tal ato, qualquer negativa de promoção, que é uma consequência da lei, deveria ser plenamente motivada, fato aqui inocorrente.

29. Ao assim fazer, o ato administrativo transbordou para o arbítrio e padeceu de ilegalidade, suscetível, então, de controle pelo Poder Judiciário, além de ter ofendido ao princípio da isonomia ao promover outro policial militar e não o fazer em relação ao autor/apelado, sem justificativa plausível.

Nessa locução, o julgador entende que não adentrou no mérito administrativo. Como visto no capítulo anterior, o ato de bravura embrenha-se no campo dos conceitos jurídicos indeterminados. Assim, cabe à administração de maneira inequívoca definir quais ações estariam contempladas. Ocorre que no processo o Conselho Especial, quando interpretava a norma em abstrato, definiu que o ato de impedir que uma pessoa

atente contra a própria vida se lançando de um plano elevado, sem o uso de equipamentos de segurança, constitui um ato de bravura, e procedeu com a promoção para policial militar que realizou extraordinária proeza.

No entanto, neste mesmo processo, outro policial executou ação congênere e não teve seu ato de bravura reconhecido. Assim, o julgador apenas utilizou os critérios definidos pelo próprio Conselho Especial e tratou de maneira isonômica as partes do processo.

Situação similar pode ser vista também em sede de Apelação no processo de nº 0057174-55.2008.8.02.0001 AL. O requerente no ano de 2002 e 2005, em sua folga, impediu assalto a estabelecimento comercial, sozinho e em desvantagem numérica. No entanto, somente o ato de 2002 foi reconhecido como ato de bravura. Em sentença o Des. Eduardo José de Andrade⁵⁴ explanou que:

[...]se compararmos as duas atitudes praticadas pelo militar a que ensejou sua promoção e a que apenas lhe rendeu um elogio do comandante, é possível constatar que valorativamente não há maior ou menor risco em uma ou outra; de igual maneira, não há maior ou menor mérito em qualquer delas. As duas ações [...]demonstram, inclusive profunda semelhança, pelo que hão de ser reconhecida, ambas, como atos de bravura dignos de promoção.

Ainda em sede de Apelação no processo TJ-AL – APL: 07023352920148020001AL⁵⁵, o juízo declara que viola o princípio da legalidade o ato do Comandante Geral que não solicita a abertura do Conselho Especial de Investigação para apurar a ocorrência ou não do ato de bravura:

⁵⁴ ALAGOAS. Tribunal de Justiça de Alagoas. ACÓRDÃO Nº 6-886/2010 APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO MILITAR. DIREITO À PROMOÇÃO. ATO DE BRAVURA CONFIGURADO. ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO. CONTROLE JURISDICIONAL. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES DO ESTADO DE ALAGOAS, ANTE A AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO E DIANTE DA EXCEPCIONALIDADE DA PROMOÇÃO (§1º, ART. 14 DA LEI Nº 6.514/04). RECURSO DO ESTADO DE ALAGOAS NÃO PROVIDO. RECURSO DO POLICIAL MILITAR PROVIDO, PARA DETERMINAR A SUA PROMOÇÃO À GRADUAÇÃO DE 3º SARGENTO.

⁵⁵ ALAGOAS. Tribunal de Justiça de Alagoas. APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE INSTAURAÇÃO DE CONSELHO ESPECIAL PARA AVALIAÇÃO DE ATO DE BRAVURA PARA FINS DE PROMOÇÃO EXTRAORDINÁRIA. A COMISSÃO DE PROMOÇÃO DE OFICIAIS E PRAÇAS NÃO DETÉM COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE PRÉVIA DA EXISTÊNCIA DE BRAVURA DO ATO. COMPETÊNCIA CONFERIDA PELO ART. 14, § 2º, DA LEI Nº 6.514/2004, AO CONSELHO ESPECIALMENTE DESIGNADO. ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO. NÃO OCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, UMA VEZ QUE A COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE PROMOÇÃO DESTINA-SE AO FORNECIMENTO DO QUADRO DE ACESSO, NOS TERMOS DO ART. 81, DA LEI Nº 6.399/2003. RECURSO CONHECIDO. PROVIMENTO NEGADO. DECISÃO UNÂNIME. Disponível em: <<https://tj-al.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/463867381/apelacao-apl-7023352920148020001-al-0702335-2920148020001/inteiro-teor-463867393>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE INSTAURAÇÃO DE CONSELHO ESPECIAL PARA AVALIAÇÃO DE ATO DE BRAVURA PARA FINS DE PROMOÇÃO EXTRAORDINÁRIA. A COMISSÃO DE PROMOÇÃO DE OFICIAIS E PRAÇAS NÃO DETÉM COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE PRÉVIA DA EXISTÊNCIA DE BRAVURA DO ATO. COMPETÊNCIA CONFERIDA PELO ART. 14, § 2º, DA LEI Nº 6.514/2004, AO CONSELHO ESPECIALMENTE DESIGNADO. ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO. NÃO OCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES, UMA VEZ QUE A COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE PROMOÇÃO DESTINA-SE AO FORNECIMENTO DO QUADRO DE ACESSO, NOS TERMOS DO ART. 81, DA LEI Nº 6.399/2003. RECURSO CONHECIDO. PROVIMENTO NEGADO. DECISÃO UNÂNIME.

No âmbito dos tribunais superiores, não se costuma aprofundar as discussões travadas nos Tribunais de Justiça. Como para modificar a decisão proferida no juízo local é necessário o reexame do mérito, e tal conduta é vedada tanto no STJ quanto no STF, as decisões costumam ser mantidas, visto que a principal queixa nos processos que visam o reconhecimento do ato de bravura estão concentradas as escolhas realizadas pelo administrador, e não a inobservância direta de princípios constitucionais como exemplificado no recurso extraordinário⁵⁶ abaixo:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito administrativo. Militar. Promoção por antiguidade e por bravura. Prequestionamento. Ausência. Princípio da prestação jurisdicional. Violação. Não ocorrência. Legislação local. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Controle judicial. Ato administrativo ilegal. Possibilidade. Precedentes.

1. O dispositivo constitucional tido como violado não foi examinado pelo Tribunal de origem. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356 da Corte.
2. A afronta aos princípios da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório, dos limites da coisa julgada ou da prestação jurisdicional, quando depende, para ser reconhecida como tal, da análise de

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 848.401 GOIÁS. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito administrativo. Militar. Promoção por antiguidade e por bravura. Prequestionamento. Ausência. Princípio da prestação jurisdicional. Violação. Não ocorrência. Legislação local. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Controle judicial. Ato administrativo ilegal. Possibilidade. Precedentes. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8544526>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

normas infraconstitucionais, configura apenas ofensa indireta ou reflexa à Constituição Federal.

3. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame dos fatos e das provas dos autos e a análise da legislação local. Incidência das Súmulas n^{os} 279 e 280/STF.

4. O controle pelo Poder Judiciário de ato administrativo eivado de ilegalidade ou abusividade não viola o princípio da separação dos poderes, podendo ele atuar, inclusive, em questões atinentes à proporcionalidade e à razoabilidade do ato.

5. Agravo regimental não provido.

A Súmula STF n^o 279, citada acima, fala do não cabimento de reexame de provas. Já a Súmula STF n^o 280 aborda o impedimento de se analisar a tutela jurisdicional prestada pela corte de origem, que tem sua decisão lastreada em legislação local.

Nesse julgado o ministro relator Teori Zavascki explana sobre a possibilidade de controle judicial dos atos administrativos que neguem direitos e apresentem como justificativa motivação genérica:

1. A margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade, conferida à Administração Pública, na prática de atos discricionários, não a dispensa do dever de motivação. O ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos ou interesses do administrado deve indicar, de forma explícita, clara e congruente, os motivos de fato e de direito em que está fundado (art. 50, I, e § 1.º da Lei 9.784/99). Não atende a tal requisito a simples invocação da cláusula do interesse público ou a indicação genérica da causa do ato. 2. [...] a autoridade impetrada não apresentou exposição detalhada dos fatos concretos e objetivos em que se embasou para chegar a essa conclusão. [...] De fato, em matéria de ato discricionário a doutrina administrativista brasileira se mostra unânime ao assentar que a liberdade de decisão do administrador não é absoluta, estando sujeita à satisfação do princípio da legalidade – a dizer que a escolha acerca da oportunidade e conveniência da prática do ato está subordinada aos limites impostos pela lei quanto ao mais, afastado qualquer conteúdo de subjetividade na escolha do momento adequado à prática de determinado ato [...]. Na realidade, todo e qualquer ato discricionário praticado pela Administração estará necessariamente jungido à supremacia do interesse público – quando, então, e em razão do que a lei autoriza que o Administrador avalie os fundamentos atinentes à conveniência e oportunidade para a prática do ato em questão. De fato,

mesmo em se tratando de atos discricionários, o administrador está obrigado não só a fundamentar as razões da prática do ato, mas também a explicitar a adequação de tal prática em face do interesse público – do que se pode concluir que a mera referência ao aludido interesse público não se revela suficiente para atender à exigência da motivação, sendo ainda necessário demonstrar com precisão de que modo o ato praticado atende, ou não, ao fim social alvitrado. Pois bem, a existência de adequada motivação, quando essencial à validade do ato administrativo, é matéria sujeita a controle jurisdicional. Seguindo essa linha de entendimento, a jurisprudência enfatiza que ‘em nosso atual estágio, os atos administrativos devem ser motivados e vinculam-se aos fins para os quais foram praticados (V. art. 2.º da Lei 4.717/65). Não existem, nesta circunstância, atos discricionários absolutamente imunes ao controle jurisdicional. Diz-se que o administrador exercita competência discricionária, quando a lei lhe outorga a faculdade de escolher entre diversas opções aquela que lhe pareça mais condizente com o interesse público. No exercício desta faculdade, o Administrador é imune ao controle judicial. Podem, entretanto, os tribunais apurar se os limites foram observados’ (MS 6.166/DF, 1.ª Seção, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 06.12.1999). No mesmo sentido, cita-se: RMS 15.018/GO, 1.ª T., rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 10.03.2003; MS 9.190/DF, 1.ª Seção, rel. Min. Luiz Fux, DJ 15.12.2003; MS 4.269/PE, 1.ª Seção, rel. Min. Ari Pargendler, DJ 17.06.1996. [...] a autoridade impetrada não apresentou exposição detalhada dos fatos concretos e objetivos em que se embasou para chegar a essa conclusão. Ora, a simples referência à ausência de interesse público não constitui, por si só, motivação suficiente à formação de uma segura conclusão a respeito das razões de denegação da autorização [...] O ato administrativo assim proferido, sem motivação suficiente e adequada, impossibilita ao interessado o exercício de seu direito de cidadania de aferir o atendimento dos princípios constitucionais da impessoalidade e da razoabilidade, norteadoras da ação administrativa” (STJ, MS 9.944/DF 2004/0122.461-0, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 25.05.2005, DJ 13.06.2005, p. 157)

5.1 – AUTOCOMPOSIÇÃO E HETEROCOMPOSIÇÃO: LIMITES PARA INTERFERÊNCIA DO JUDICIÁRIO EM OUTRAS ESFERAS DE PODER

Como levantado em capítulos anteriores, o Poder Judiciário tem sido cada vez mais demandado para se posicionar a cerca das decisões ou omissões dos outros poderes. Essa participação mais ativa tem suscitado questionamentos sobre os limites dessa interferência, bem como, sob o pretexto de fazer valer a constituição juízes estejam substituindo as escolhas dos outros poderes pelas suas próprias.

Como forma de impor limites à atuação do poder judiciário existe a figura da Autocontenção e Heterocontenção.

A Autocontenção (judicial self-restraint) para Walber de Moura Angra apud Sant'ana⁵⁷ “significa que o órgão que exerce a tutela constitucional deve se autolimitar ao interpretar a Constituição, para não transformar essa prerrogativa em um monopólio de dizer o direito de acordo com suas conveniências”. Dessa forma, o instituto funcionaria como oposição ao Ativismo Judicial, que se configura na atuação mais incisiva do Poder Judiciário na concretização dos direitos consagrados em nossa Constituição Cidadã.

Já a heterocontenção seria o controle realizado fora do poder judiciário. O controle mais conhecido é realizado pelo poder legislativo, principalmente pela mudança das leis. Para Barroso⁵⁸

O controle de constitucionalidade se exerce, precisamente, para assegurar a preservação dos valores permanentes sobre os ímpetos circunstanciais. Remarque-se, porque relevante, que a última palavra poderá ser sempre do legislativo. É que, não concordando com a inteligência dada pelo judiciário a um dispositivo constitucional, poderá ele, no exercício do poder constituinte derivado, emendar a norma constitucional e dar-lhe o sentido que desejar.

Tal instituto foi utilizado no caso da vaquejada, quando na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4983, em outubro de 2016, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da lei Estadual nº 15.299/2013 do Estado do Ceará, que regulamenta a vaquejada como atividade desportiva e cultural do estado. Pouco tempo depois, o legislativo federal aprovou a Emenda Constitucional nº 96/2017, que adicionou o §7º ao Art. 225 que versa:

⁵⁷ SANT'ANA, Adriano Pedra. **Teoria da Mutação Constitucional: Limites e Possibilidades das Mudanças Informais da Constituição a partir da Teoria da Concretização**. PUC-SP 2009, Doutorado em Direito. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8668/1/Adriano%20Santana%20Pedra.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2022.

⁵⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1999.p. 212.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

No entanto, é preciso cautela no uso desse instituto para que não seja utilizado como ferramenta de descumprimento de ordem judiciais. Para Bedê⁵⁹ “Admitir, silenciosamente, a simples mudança da Constituição, com o claro propósito de modificar o conteúdo de uma decisão judicial, é menoscabar o Poder Judiciário, é transformá-la num poder de segunda categoria [...]”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação do Estado moderno idealizada por Montesquieu dividiu o poder em três partes: Legislativo, Executivo e Judiciário. O Poder Legislativo tem a incumbência de criar e alterar as leis; o Poder Executivo, que administra e gere a coisa pública com fins de concretizar os objetivos elencados na Constituição; e o Poder Judiciário, responsável por processar e julgar as lides, interpretar as leis e a ser o fiel guardião da constituição.

Apesar dessa divisão nas atribuições de cada poder, podemos observar que em determinadas situações cada um deles se utiliza do mister do outro para o desempenho de suas atividades. O Legislativo tem o papel de juiz no processo de impeachment do Presidente da República. O Judiciário tem atribuições de Executivo na celebração de contratos para aquisição de bens e serviços, assim como o Executivo legisla na edição de portarias e decretos. O desempenho dessas atribuições fora do âmbito de suas competências primárias é conhecido como funções atípicas. A função atípica, apesar de não ser o cerne, ou seja, não ser a razão de existir do Poder, é parte integrante e essencial para sua existência.

⁵⁹ BEDÊ, Américo Freire Junior. **O CONTROLE JUDICIAL DE POLITICAS PÚBLICAS NO BRASIL**. Faculdade de Vitória. Mestrado em Direito e Garantias Constitucionais Fundamentais, 2004. p. 100.

Antes de adentrar no objeto de estudo deste trabalho, foi percorrido um vasto caminho através dos princípios constitucionais basilares do Estado Democrático de Direito, bem como um mergulho profundo nos vários conceitos jurídicos necessários para tomada de decisão do órgão julgador.

O ato de bravura, disposto no Decreto 2.356/04, é a ação de audácia e coragem que ultrapassa os limites do dever funcional e constitui feitos úteis às operações militares pelos resultados alcançados. O comando do dispositivo legal é permeado de conceitos jurídicos indeterminados. Assim, o gestor público de forma discricionária interpreta-os, e por meio de um juízo de conveniência e oportunidade aplica a norma com vistas a concretizar os objetivos da Administração Pública.

Ao analisar os processos nº 1203.000393/2010 e 1203.000410/2011, onde os militares tiveram suas ações reconhecidas como ato de bravura e fizeram jus serem promovidos à graduação imediatamente superior, verifica-se que o Conselho Especial considerou como determinantes para o deferimento do pleito a complexidade e dificuldade da ação, o risco de vida das partes envolvidas e o resultado alcançado.

No entanto, no processo de nº 1203.0001574/2017, em que a ação guarda grande similaridade com os processos anteriores, a referida promoção por bravura foi negada, sem que fossem apresentados os motivos que fizeram a Administração Pública mudar seu entendimento, configurando clara afronta aos princípios da isonomia, motivação, segurança jurídica e, de forma transversal, à legalidade.

A afronta aos princípios da Administração Pública tem levado cada vez mais servidores públicos militares a procurar o Poder Judiciário, para revisão dos atos administrativos, nos quais, em alguns casos, têm reformado as decisões do outro poder. Tal situação tem ocasionado questionamentos acerca da interferência do Judiciário nas escolhas do Executivo, maculando a harmonia e separação dos Poderes.

Nossa Carta Magna, em seu art. 5º, onde estão inseridos o rol de direitos fundamentais, em seu inciso XXXV atribui ao Judiciário o encargo de apreciar todos os casos em que haja lesão ou ameaça a direito.

Algumas vezes nos deparamos com julgamentos e decisões proferidas pelo Poder Judiciário que são reformadas na via recursal, pela inobservância da lei, ou por interpretações que se distanciaram dos princípios que, na vertente neoconstitucionalista,

possuem capacidade de alterar o resultado dos julgados. Logo, se para o Judiciário, que tem como função primária, estrutura, pessoal voltado e capacitado para, da forma mais eficiente possível, prestar a jurisdição, podem cometer erro, não é nenhuma surpresa que tais distorções ocorram dentro do Poder Executivo no desenvolvimento de sua função atípica.

O autor Andreas Krell, citado em nosso trabalho na decisão monocrática do Excelentíssimo Ministro Celso de Mello, pondera sobre o dogma da Separação dos Poderes, num Estado em que Legislativo e Executivo violam princípios constitucionais de maneira reiterada e ignoram a concretização dos objetivos emanados no texto Constitucional. Assim, de forma análoga, observa-se o preterimento de vários princípios na tomada de decisão, por parte do gestor público que, muitas vezes, resumem o direito a aplicação literal do texto legal, não operando as várias ferramentas necessárias para harmonia do sistema jurídico, dentre elas os precedentes e a uniformização dos entendimentos.

Essa constatação se coaduna com a hipótese levantada no presente trabalho, de que não há uma padronização dos procedimentos de análise dos processos de promoção por bravura ocasionam interpretações e resultados diversos para processos que guardam grande similaridade. Para diminuir essas discrepâncias, seriam necessárias uma série de mudanças. Começando com mudanças na formação dos oficiais adotando uma ementa nos cursos que ofereça maior densidade jurídica para o desempenho de suas funções. Outro ponto que deve ser atacado são as legislações estaduais que infelizmente apresentam uma construção textual confusa, deixando nublada a vontade legislativa na edição do dispositivo legal. Com isso surgem as mais diversas interpretações causando muita insegurança jurídica.

Dentro do Corpo de Bombeiros de forma mais tangível poderia se editar uma portaria que regulamentasse os procedimentos para análise e investigação dos fatos. Seria uma forma de balizar as ações do Conselho Especial, além de garantir uma maior transparência ao procedimento.

A adoção dessas medidas ajudaria a diminuir as distorções dos processos e conseqüentemente a judicialização dos processos administrativos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Jorge Luiz Nogueira de. **Direito Administrativo Militar**. Jorgr Luiz Nogueira de Abreu. – Rio de Janeiro: Forense ; São Paulo : Método, 2010. Cap. II e IV

ALAGOAS. Tribunal de Justiça de Alagoas. APELAÇÃO CÍVEL. PROMOÇÃO POLICIAL MILITAR POR ATO DE BRAVURA. PROMOÇÃO INDEFERIDA EM FLAGRANTE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. PROMOÇÃO DEVIDA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. (TJ-AL – APL: 00009607820001 AL 0000960-78.2007.8.02.0001, Relator: Des. Fábio José Bittencourt Araújo, Data de Julgamento: 05/02/2014, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 10/02/2014) Disponível em: <<https://tj-al.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/125554088/apelacao-apl-9607820078020001-al-0000960-7820078020001/inteiro-teor-125554098>>. Acesso em: 10 set. 2021.

ALAGOAS. Decreto Nº 2.356, de 14 de dezembro de 2004. APROVA O REGULAMENTO DE PROMOÇÃO DOS OFICIAIS E GRADUADOS DA ATIVA DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE ALAGOAS. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Alagoas, 10 jan. 2005. Disponível em: <<https://sistemas.pm.al.gov.br/sistemas/public/intranet/publico/download/id/659/param/17/set/14/get/37ebde46/dist/1643244383>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

Alagoas. [Constituição (1989)] **Constituição do Estado de Alagoas**, 1989 : promulgada em 5 de outubro de 1989: atualizada até a emenda nº 38/2010 /coordenação de Maria de Fátima Medeiros Tavares. - 3. ed. rev. e ampl. Maceió : Governo do Estado de Alagoas, 2013. 322 p

ALAGOAS. Corpo de Bombeiros Militar. Processo nº 1203 000393/2010.

ALAGOAS. Corpo de Bombeiros Militar. Processo nº 1203 000410/2011.

ALAGOAS. Corpo de Bombeiros Militar. Processo nº 1203 001574/2017.

ALAGOAS. Corpo de Bombeiros Militar. Processo nº 1203 001727/2017.

ALAGOAS, LEI Nº 7.444, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2012. DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO BÁSICA DO CORPO DE BOMBEIROS. Disponível em: [http://intranet.cbm.al.gov.br/utills/download/legislacao/organizacao%20basica/Lei%20n%C2%BA%207.444%20\(%20NOVA%20LOB\)%2028%20de%20dezembro%20de%202012.pdf](http://intranet.cbm.al.gov.br/utills/download/legislacao/organizacao%20basica/Lei%20n%C2%BA%207.444%20(%20NOVA%20LOB)%2028%20de%20dezembro%20de%202012.pdf). Acesso em: 05 nov. 2020.

ALAGOAS. Tribunal de Justiça de Alagoas. ACÓRDÃO Nº 6-886/2010 APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO MILITAR. DIREITO À PROMOÇÃO. ATO DE BRAVURA CONFIGURADO. ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO. CONTROLE JURISDICIONAL. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES DO ESTADO DE ALAGOAS, ANTE A AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO E DIANTE DA EXCEPCIONALIDADE DA PROMOÇÃO (§1º, ART. 14 DA LEI Nº 6.514/04). RECURSO DO ESTADO DE ALAGOAS NÃO PROVIDO. RECURSO DO POLICIAL MILITAR PROVIDO, PARA DETERMINAR A SUA PROMOÇÃO À GRADUAÇÃO DE 3º SARGENTO.

ALAGOAS. Tribunal de Justiça de Alagoas. APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. PDEDIDO DE INSTAURAÇÃO DE CONSELHO ESPECIAL PARA AVALIAÇÃO DE ATO DE BRAVURA PARA FINS DE PROMOÇÃO EXTRAORDINÁRIA. A COMISSÃO DE PROMOÇÃO DE OFICIAIS E PRAÇAS NÃO DETÉM COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE PRÉVIA DA EXISTÊNCIA DE BRAVURA DO ATO. COMPETÊNCIA CONFERIDA PELO ART. 14, § 2º, DA LEI Nº 6.514/2004, AO CONSELHO ESPECIALMENTE DESIGNADO. ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO. NÃO OCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, UMA VEZ QUE A COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE PROMOÇÃO DESTINA-SE AO FORNECIMENTO DO QUADRO DE ACESSO, NOS TERMOS DO ART. 81, DA LEI Nº 6.399/2003. RECURSO CONHECIDO. PROVIMENTO NEGADO. DECISÃO UNÂNIME. Disponível em: <<https://tj-al.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/463867381/apelacao-apl-7023352920148020001-al-0702335-2920148020001/inteiro-teor-463867393>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

ALESSI, Gil. Cem anos de proteção a Bolsonaro. **EL País**, São Paulo, 08 ago. 2021. Disponível em: < <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-08-08/cem-anos-de-protecao-a-bolsonaro.html>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

APELAÇÃO CÍVEL. PROMOÇÃO POLICIAL MILITAR POR ATO DE BRAVURA. PROMOÇÃO INDEFERIDA EM FLAGRANTE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. PROMOÇÃO DEVIDA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. (TJ-AL – APL: 00009607820001 AL 0000960-78.2007.8.02.0001, Relator: Des. Fábio José Bittencourt Araújo, Data de Julgamento: 05/02/2014, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 10/02/2014). Disponível em: < <https://tj-al.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/125554088/apelacao-apl-9607820078020001-al-0000960-7820078020001/inteiro-teor-125554098>>. Acesso em: 01 abr. 2021

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1999.p. 180 a 220.

BECKER, Ernest. **A negação da morte**. Trad. Luiz Carlos do Nascimento Silva. Rio de Janeiro – Editora Record, 1973

BEDÊ, Américo Freire Junior. **O CONTROLE JUDICIAL DE POLITICAS PÚBLICAS NO BRASIL**. Faculdade de Vitória. Mestrado em Direito e Garantias Constitucionais Fundamentais, 2004. p. 90 a 115.

BRASIL, **Constituições brasileiras**: — Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005. 16 p. : il. — (Série cadernos do Museu ; n. 4) Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/copy_of_museu/publicacoes/arquivos-pdf/Constituicoes%20Brasileiras-PDF.pdf Acesso em: 04 nov. 2020.

BRASIL, Lei 9784/99 – Processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 02 nov. 2021

BRASIL. NR 35 – Trabalho em Altura. Portaria SIT nº 313, de 23 de março de 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-35.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Súmula n. 89. A Ação acidentária prescinde do exaurimento da via administrativa. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/download/5383/5507>>. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 848.401 GOIÁS. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito administrativo. Militar. Promoção por antiguidade e por bravura. Prequestionamento. Ausência. Princípio da prestação jurisdicional. Violação. Não ocorrência. Legislação local. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Controle judicial. Ato administrativo ilegal. Possibilidade. Precedentes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8544526>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

CRETELLA, José Junior. Os Cânones do direito Administrativo. Revista de Informação Legislativa, v. 97, p 7, Brasília: Senado federal, 1988. Disponível em:<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181819>>. Acesso em: 11 abr. 2020.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo** / Matheus Carvalho – 7. Ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2020

CRETELLA, José Junior. Os Cânones do direito Administrativo. Revista de Informação Legislativa, v. 97, p 7, Brasília: Senado federal, 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181819>>. Acesso em: 11 abr. 2020.

DA CUNHA, Dirley Júnior. **Curso de Direito Administrativo**. JusPODIVM Salvador BA 2013 pag 84

DA ROCHA, Vladimir França. **Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro**. In: Revista de informação Legislativa, Ano 51, nº 202, Brasília: abr./jun. 2014. Pág. 23 Disponível em:<https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/202/ril_v51_n202_p7.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988. 2. ed., São Paulo: Atlas S.A., 2001

Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 18/8/1995, Página 18852 (Exposição de Motivos). Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 10/06/2021

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020

DIDIER JR, Fredie. DIREITO À INAFASTABILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO. **REVISTA JURIDICA**. Salvador, BA, Ed set2004. Disponível em:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IWqNCbck09kJ:https://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_setembro2004/docente/doc02.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=brvisto>. Acesso em 10 nov. 2020.

ENGLISH, Karl. Introdução ao Pensamento Jurídico. Trad. J. Baptista Machado. 6ª ed.. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988, p. 205 a 256. Disponível em:<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5571686/mod_folder/content/0/Karl_English%2C_Introdu%C3%A7%C3%A3o_ao_Pensamento_Jur%C3%ADdico%5B1%5D.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: 05 dez. 2020.

GUANDALINI, Walter Junior. **DA SUBSUNÇÃO À ARGUMENTAÇÃO: PERSPECTIVAS DO RACIOCÍNIO JURÍDICO MODERNO**. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, n.54, p.149-162, 2011. Disponível em:<<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/30734/19847>>. Acesso em: 22 set. 2016.

HOBBS, Thomas. **Leviatã** – 4ª ed – Brasília: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2009, pág 143 a 290.

KOURY, Mauro Guilherme Pinheiro; GOMES, Karina Sérgio. ‘Sobre o significado de coragem’. RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, 11 (31): 266- 276.

Abril de 2012. ISSN 1676-8965. ENTREVISTA. Disponível

em:<<http://www.cchla.ufpb.br/rbse/Index.html>>. Acesso em: 30 jan. 2021.

MARIANO, Marilian Ribeiro de Sousa. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. Revista da Esmese, Aracaju, n. 14, p. 229-239, 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/41270>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo** / Fernanda Marinela. – 12. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** / Alexandre Mazza. – 9. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. – 32. Ed. – São Paulo : Malheiros editores, 2015. Capítulo II.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Discricionariedade e Controle Jurisdicional. – 2ª ed.- São Paulo: Malheiros Editores.

MEZZARROBA, Orides. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. Orides Mezzaroba; Cláudia Servilha Monteiro. – 5ª ed. São Paulo:Saraiva, 2009 p103 a 128

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. – 9. Ed. – São Paulo : Atlas, 2019. p.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 8 ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020

PERNAMBUCO. POLÍCIA MILITAR DE PERNAMBUCO. Boletim Geral nº 207, de 08 NOV 2016

REICHELDT, Luís Alberto. **O direito fundamental à inafastabilidade do controle jurisdicional e sua densificação no Novo CPC**. Revista de Processo. 2016 vol 258 ago2016. Disponível em:

<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.258.02.PDF>. Acesso em: 21 out. 2021.

RUIZ, Erasmo Miessa. **Percepções da Morte e do Morrer Entre Militares do Corpo de Bombeiros: (Des)Temores do trabalho**. Yara Maria Bernardes Monteiro; Francisca Emanuelle T. Rodrigues Nobre. Revista LABOR. Nº14, v.2, 2015. Disponível em:<http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/23605/1/2015_art_emruizymbmonteiro.pdf>. Acesso em 21 de ago. 2017.

SANT'ANA, Adriano Pedra. **Teoria da Mutação Constitucional: Limites e Possibilidades das Mudanças Informais da Constituição a partir da Teoria da Concretização**. PUC-SP 2009, Doutorado em Direito. Disponível em:

<<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8668/1/Adriano%20Santana%20Pedra.pdf>>.

Acesso em: 06 jan. 2022.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo esquematizado** / Celso Spitzcovsky. – 2. ed. – São Paulo :

Saraiva Educação, 2019.