

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202200002054009

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: PROMOÇÃO POR BRAVURA

DESPACHO Nº 702/2022 - GAB

EMENTA: PROMOÇÃO POR BRAVURA. OFICIAL MILITAR. LEI ESTADUAL Nº 8.000/75. ART. 25. LEI ESTADUAL Nº 21.124/2021. NOVOS REQUISITOS. DIREITO INTERTEMPORAL. REGRA TRANSITÓRIA. OMISSÃO LEGAL. *TEMPUS REGIT ACTUM*. DECISÃO CONSTITUTIVA. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. FALTA DE PREVISÃO LEGAL DE RETROATIVIDADE DOS EFEITOS DO ATO AO EVENTO DA BRAVURA. EFICÁCIA DO ATO A PARTIR DO DECRETO CONCESSIVO DO CHEFE DO EXECUTIVO. APLICAÇÃO IMEDIATA DAS NORMAS DE ORDEM PROCESSUAL/PROCEDIMENTAL. INAPLICABILIDADE DOS § 7º, 11 E 12 DA LEI ESTADUAL Nº 21.214/2021 AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS ANTES DA SUA VIGÊNCIA. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Autos em que o Comandante-Geral da Polícia Militar (**Ofício nº 44904/2022/PM; 000029598117**) solicitou assessoramento jurídico a respeito da repercussão das inovações da Lei estadual nº 21.124/2021, que alterou a disciplina da promoção por bravura dada pelo art. 25 da Lei estadual nº 8.000/75, a fatos e processos administrativos pretéritos à novidade legal.

2. Sobre o tema, o consulente destacou três casos concretos, cujos procedimentos para a promoção por bravura tiveram início antes da nova legislação, com decisões de indeferimento, tendo os respectivos interessados se insurgido, com interposição de recursos administrativos, trâmites estes anteriores às novidades legais. Já sob a égide da Lei estadual nº 21.124/2021 houve o julgamento recursal no âmbito da corporação militar favorável ao reconhecimento da prerrogativa, pendente apenas do ato concessivo respectivo pelo chefe do Executivo. Assim, questionou o Comandante-Geral se a exigência de interstício temporal em posto militar (§7º), condição estabelecida pela nova legislação, tem ou não aplicabilidade nesses casos, sustentando a não incidência, ao argumento de que a *“lei nova pode incidir aos casos ocorridos apenas a partir de sua vigência”*.

3. A questão jurídica foi analisada pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública, no **Parecer Jurídico SSP/CONSER nº 5/2022** (000029858731), que assinalou: *i)* a discricionariedade que envolve a decisão a respeito da bravura motivadora da prerrogativa; *ii)* que a promoção por bravura compreende ato administrativo complexo; *iii)* pela adoção do primado *tempus regit actum*, em superação ao axioma da ausência de direito adquirido a regime jurídico; *iv)* que a averiguação a respeito do cumprimento dos requisitos legais da promoção por bravura deve concentrar-se no momento em que o agente militar pratica a respectiva conduta tida por meritória, de modo que a decisão favorável à prerrogativa é declaratória; *v)* *“como premissa geral para exegese da Lei Estadual n. 21.124/2021 (...) a sua aplicação no tocante à instituição de novos requisitos materiais para a concessão dos atos de promoção encontra-se adstrita aos fatos ocorridos posteriormente a sua vigência, de modo, portanto, a preservar a sua irretroatividade e o princípio da segurança jurídica”* (sublinhei); *vi)* *“no que tange aos elementos processuais e procedimentais, cuja previsão não constitua propriamente à instituição de novos requisitos, não há propriamente legítima expectativa a ser frustrada, razão pela qual a nova legislação há de ser aplicada de forma imediata”*; *vii)* as regras dos §§ 7º, 11 e 12 do art. 25 da Lei estadual nº 8.000/75, não se aplicam aos fatos (conduta de bravura) sucedidos antes da vigência da Lei estadual nº 21.124/2021; e, *viii)* as demais inovações advindas da Lei estadual nº 21.124/2021 (§§ 1º ao 6º, 8º ao 10º, e 13) têm aplicação imediata, inclusive aos processos administrativos em curso e relativos a condutas de bravura pretéritas ao vigor da nova legislação.

3.1. Relatados, segue fundamentação.

4. A Procuradoria Setorial, alinhada a diretrizes precedentes desta Procuradoria-Geral citadas em sua manifestação opinativa, enfatiza corretamente a natureza discricionária do ato administrativo que reconhece a conduta de bravura. Trata-se de premissa decorrente da ampla valoração que é conferida ao *decisor*, o qual deve contemplar elementos jurídicos de conceituação aberta, indeterminada, variáveis segundo as circunstâncias e o interesse público.

5. Aliada à referida discricionariedade administrativa, realço que somente com o ato de promoção por bravura o militar passa a figurar em novo posto funcional, passando, a partir de então, a ostentar a nova situação jurídica. Essa lógica sempre foi perfilhada por esta Procuradoria-Geral em orientações a respeito do instituto¹. Ademais, a Lei estadual nº 8.000/75 não traz, e sequer trazia antes das inovações da Lei estadual nº 21.124/2021, a retroação dos efeitos do ato à data do requerimento do interessado, ou mesmo ao instante da prática da conduta qualificada por bravura. Inclusive, o § 13 do art. 25 passou, justamente, a evidenciar, de forma explícita, o intuito do legislador na caracterização *constitutiva* do ato de promoção, intenção esta que pode ser confirmada em manifestações do Comandante-Geral nos autos administrativos (Processo nº 202100002021839; 000020530957) que tiveram por objeto o anteprojeto de lei que resultou na Lei estadual nº 21.124/2021.

6. Essa convicção também é a assumida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios-TJDFT:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. ATO DE BRAVURA. PROMOÇÃO. LEI APLICÁVEL À ÉPOCA EM QUE APERFEIÇOADO O ATO.

O ato administrativo que reconhece o ato de bravura é complexo e só se consuma na data da efetiva promoção.

No caso em apreço, apesar do ato de bravura ter ocorrido em 06/05/2008, o ato jurídico de reconhecimento do ato só aconteceu com a publicação da promoção do autor. Portanto, considera-se a legislação vigente na data em que ocorreu promoção, em 22/05/2012.

Negou-se provimento ao recurso e à remessa oficial.” (grifei, Apelação 20140111673478APO, 6ª Turma Cível, julgamento 9/3/2016)

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. POLICIAL MILITAR. PROMOÇÃO. ATO DE BRAVURA. RECONHECIMENTO. ATO ADMINISTRATIVO. DECRETO DO CHEFE DO EXECUTIVO. DISCRICIONARIEDADE. LEGISLAÇÃO VIGENTE À ÉPOCA DA DATA DO FATO. INAPLICABILIDADE. ATO JURÍDICO. APERFEIÇOAMENTO EM MOMENTO POSTERIOR. APLICAÇÃO DA INOVAÇÃO LEGISLATIVA. RETROATIVIDADE DO ATO DE PROMOÇÃO. PREVISÃO LEGAL. ARTIGO 16 DA LEI Nº 12.086/2009. DIFERENÇAS. RECONHECIMENTO. PARCELAS VENCIDAS. FAZENDA PÚBLICA. CONDENAÇÃO. JUROS DE MORA. NATUREZA JURÍDICA. FÓRMULA DE ATUALIZAÇÃO E INCREMENTO DA OBRIGAÇÃO. ARTIGO 1º-F DA LEI Nº 9.494/97, COM A REDAÇÃO DITADA PELA LEI Nº 11.960/09. APLICAÇÃO IMEDIATA. LEI INSTRUMENTAL.

1.O ato administrativo de promoção do militar por bravura ostenta natureza complexa, pois, conquanto aperfeiçoado o fato apto a lastreá-lo, está sujeito ao exame da oportunidade e conveniência de ser reconhecido como extraordinário e apto a ensejar a progressão do agente que protagonizara ato que, ultrapassando os limites normais do cumprimento do dever, representa feito heróico indispensável ou relevante às operações policiais militares ou à sociedade, pelos resultados alcançados ou pelo exemplo positivo deles emanado, estando seu reconhecimento sujeito à forma legalmente estabelecida e ao pronunciamento do Chefe do Executivo local (Lei Federal nº 12.086/2009, art. 9º, caput; e Decreto nº 7.456/83, art. 7º).

*2.Consubstanciando ato administrativo complexo, o ato de promoção por bravura do militar somente se aperfeiçoa, revestindo-se desse atributo, quando transmutado em ato jurídico perfeito através da edição do pronunciamento administrativo emanado pela autoridade competente que aperfeiçoa a promoção, resultando que, conquanto praticado o fato que o enseja pelo militar, a apuração da bravura e a modulação dos efeitos do seu reconhecimento devem ser **pautados pela legislação vigente no momento em que fora deflagrado o procedimento e editado o ato de promoção.***

*3. Conquanto ocorrido o fato jurídico que ensejara a promoção por ato de bravura em data precedente, o fato de a promoção do policial que o protagonizara através do ato editado pelo Governador do Distrito Federal ter sido aperfeiçoada sob a égide da novel regulação, que confere efeito retroativo à progressão à data do fato, determina a observância dessa nova regulação, à medida que, aferido que a manifestação administrativa que ensejara a germinação do ato jurídico perfeito fora aperfeiçoada quando já vigente a novel legislação - Lei nº 12.086/09 -, a promoção, conseqüentemente, deve ser pautada e modulada por essa novel regulação na exata expressão do princípio *tempus regit actum*, obstando que ao fato seja conferido enquadramento proveniente de legislação derogada.*

*4.A lei que regula os acessórios moratórios detém natureza instrumental por irradiar efeitos processuais, não intercedendo no direito material reconhecido, incidindo, pois, sobre os processos em curso nos termos do princípio do *tempus regit actum*, independentemente da data do aviamento da pretensão, não encerrando essa apreensão ofensa ao princípio da irretroatividade, mas simples aplicação imediata da regulação legal.*

5.Os débitos impostos à Fazenda Pública via de condenação judicial devem, desde a entrada em vigor da Lei nº 11.960/09, que ditara nova redação ao artigo 1º-F da Lei n.º 9.494/97, ser atualizados e incrementados dos juros de mora sob a fórmula por ela firmada, devendo, portanto, sofrer, para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora, a incidência uma única vez, até o efetivo pagamento, dos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança (STJ, EREsp 1.207.197, Corte Especial).

6. Apelação conhecida e desprovida. Remessa necessária conhecida e parcialmente provida. Unânime.”

(destaquei, [Acórdão 653775](#), 20110110975503APO, Relator: TEÓFILO CAETANO, , Revisor: SIMONE LUCINDO, 1ª Turma Cível, data de julgamento: 7/2/2013, publicado no DJE: 20/2/2013. Pág.: 148)

7. Reproduzo acima decisões do TJDFT para um contraponto com a manifestação da Procuradoria Setorial, que se serve, em seu item 34, de julgados do mesmo órgão jurisdicional sobre o tema. Esclareço, assim, que todos esses decisórios se respaldaram em panorama de sucessão legislativa local, em que à promoção por bravura foram atribuídos efeitos: a partir do ato concessivo, conforme a norma pretérita (Decreto nº 7465/83); retroativos à data do evento, segundo a norma sucessora (Lei nº 12.086/2009). Nesses julgados, foi destacada a essência constitutiva do ato administrativo concessivo e, com isso, aplicada a legislação vigente ao tempo da edição desse ato. A retroação de efeitos da promoção à ocorrência do fato que a ensejou só se justificou, portanto, nas situações consolidadas sob a égide da legislação (Lei 12.086/09) que expressamente previu essa retroatividade.

8. A descrição do item acima é útil apenas para demonstrar a distinção com o cenário jurídico que envolve as Leis estaduais nºs 8.000/75 e 21.124/2021, que não contaram, ou contam, com regra de retroatividade similar à da legislação do Distrito Federal. Desse modo, e em raciocínio coerente ao dos julgados copiados, não deve ser a data do evento da bravura a demarcar a legislação aqui aplicável, mas sim, a da decisão discricionária que concede a promoção. A discricionariedade administrativa que marca a deliberação respectiva, bem como a falta de previsão legal quanto à retroatividade do ato, delineiam a natureza constitutiva do ato de promoção por bravura, e legitimam a incidência da Lei estadual nº 21.124/2021 também aos fatos (comportamento de bravura) anteriores à sua vigência. O Tribunal de Justiça goiano manifesta o seu convencimento em sintonia ².

9. E é nesse ideário que o princípio *tempus regit actum* deve ser empregado. Ou seja, a lei aplicável na promoção por bravura deve ser a de vigência contemporânea à decisão que concede a prerrogativa, já que a avaliação discricionária da autoridade que deve decidir sobre a configuração da bravura é essencial ao implemento do direito respectivo. A adoção da diretiva do *tempus regit actum* para solver conflitos de leis no tempo não deve preterir a conformação do direito em análise, e a natureza dos seus requisitos de constituição. Atos fundados em elementos puramente objetivos e vinculados, como são benefícios *previdenciários*, é que habilitam a racionalidade ilustrada no item 21 (e demais itens correlacionados) da peça opinativa. *Diferente*, como já aqui exposto, é o direito de promoção por bravura na legislação estadual em tela, cuja sistematização transparece se tratar de ato discricionário, ao qual a lei não atribuiu qualquer efeito retroativo que pudesse justificar sua natureza declaratória, de maneira que o direito correspondente só é adquirido com a decisão administrativa que reconhece a bravura no comportamento pretérito do militar.

10. Não obstante a promoção por bravura só tenha eficácia com o ato do chefe do Executivo estadual que a concede, o impulso do procedimento administrativo correlato pelo interessado cessa o ciclo de fatos e providências **que lhe cabem** para que venha a ter deferida a promoção por bravura, e demarca sua condição funcional para fins da prerrogativa postulada. A superveniência da Lei estadual nº 21.124/2021 não tem o condão de alterar ou infirmar essas circunstâncias já rematadas.

11. Assim, e a despeito do silêncio da Lei estadual nº 21.124/2021 a respeito de normas de direito transitório, tem valia a máxima do *tempus regit actum* para questões de ordem processual em geral (arts. 15 e 1.046 do Código de Processo Civil ³), de maneira que as novas regras dessa natureza (processual) sobre promoção por bravura incidem imediatamente, mesmo para os processos já em curso, respeitados, todavia, os atos e fatos consumados na vigência da lei anterior.

12. A ressalva que finaliza o item acima se estabelece para os atos procedimentais já realizados e consumados sob o amparo da lei anterior, mas a irretroatividade da nova legislação também alcança o direito material ou substancial relacionado, o qual, no caso, pode ser evidenciado em fatores constitutivos da relação jurídica funcional entre o militar e o Poder Público - a exemplo do tempo mínimo que o agente castrense deve possuir em determinado posto para ser promovido (interstício temporal exigido pelo § 7º do art. 25 do novo diploma). A Lei estadual nº 21.124/2021 não pode retroagir para alcançar essas circunstâncias materiais já completas. E ao apresentar requerimento para promoção por bravura, antes da nova legislação, o militar interessado já havia satisfeito determinada situação jurídica funcional necessária ao deferimento da prerrogativa, a qual só não chegou a ser concretizada ao tempo da lei pregressa em razão do período que a Administração demandou para a análise do pedido respectivo. É dizer, a pretensão foi devidamente deduzida antes da inovação legal, e poderia ter sido deferida independente do interstício temporal que veio a ser exigido pelo § 7º, não fosse a demora⁴ administrativa na deliberação⁵.

13. Por isso, é que a ilação do item 9 acima (a lei aplicável na promoção por bravura deve ser a de vigência contemporânea à decisão que concede a prerrogativa) só deve ser excetuada em relação aos processos administrativos iniciados antes da vigência da Lei estadual nº 21.124/2021. Melhor explicando, nesses feitos com início anterior à nova legislação, ainda que o ato concessivo da promoção por bravura ocorra já na vigência do novo diploma, devem ser aplicadas as normas de cunho material sobre o instituto que vigiam antes da Lei estadual nº 21.124/2021. Em outros termos, não incidem os §§ 7º, 11 e 12 do art. 25, que a Lei estadual nº 21.124/2021 inova, aos processos administrativos de promoção por bravura protocolizados antes da sua vigência.

14. Ante o exposto, **aprovo parcialmente o Parecer Jurídico SSP/CONSER nº 5/2022 (000029858731), ressaltando-o em seus itens 27 a 29, 33, 35, 44 a 48, 55, alínea “c”.**

15. **Em conclusão,** sobre a incidência, no tempo, da Lei estadual nº 21.124/2021: (i) a partir da sua vigência, aplicam-se imediatamente suas regras de natureza processual; (ii) em geral, a aplicação das normas de ordem material resolve-se pelo uso da legislação em vigor na data da decisão acerca da concessão de promoção por bravura; (iii) excepcionam-se da diretiva da alínea ii anterior, os processos administrativos iniciados antes da Lei estadual nº 21.124/2021 e com decisão administrativa pendente quando inaugurado esse diploma, aos quais não têm aplicabilidade os §§ 7º, 11 e 12 do art. 25, introduzidos pela Lei estadual nº 21.124/2021.

16. Com isso, aos casos dos 3 (três) oficiais militares especificados na solicitação de consultoria jurídica que iniciou os autos não se aplicam as exigências dos §§ 7º, 11 e 12 do art. 25, acrescidos pela Lei estadual nº 21.124/2021.

17. Matéria orientada, voltem os autos à **Secretaria de Estado da Segurança Pública, via Procuradoria Setorial,** para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência dessa orientação referencial (instruída com cópia do **Parecer Jurídico SSP/CONSER nº 5/2022** e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta e no CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes desta orientação referencial.

Procuradora-Geral do Estado

1 Despacho "AG" nº 006375/2015 (Processo nº 200200003007026), entendimento reiterado no Despacho "GAB" nº 001081/2017 (Processo nº 201700003003580); Parecer nº 005738/2015 (Processo nº 201300011000349).

2 "APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA. ATO DE BRAVURA. PROMOÇÃO. CÉSIO 137. ATO DISCRICIONÁRIO. BENEFÍCIO PECUNIÁRIO. IRRETROATIVIDADE. CONVENIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Segundo precedente do STJ, a concessão de promoção por ato de bravura é ato subjetivo e discricionário do ente federado, cujo benefício pecuniário dele advindo não possui efeitos retroativos ao evento gerador da ascensão, dada a conveniência da Administração Pública em concedê-la ou não, quando melhor lhe convier. APELO CONHECIDO E DESPROVIDO." (Apelação 0297322-37.2012. 5ª Câmara Cível, julgamento 11/4/2019)

3 "Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

(...)

Art. 1.046. Ao entrar em vigor este Código, suas disposições se aplicarão desde logo aos processos pendentes, ficando revogada a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973."

4 Aqui pouco importa perquirir a respeito da razoabilidade ou não do tempo demandado para a análise do pleito.

5 SEABRA, Fausto José. A lei nova e os processos em andamento. <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/download/490/488>. Acesso em 17/5/2022.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 18/05/2022, às 14:51, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 000030160116 e o código CRC 4010B791.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202200002054009



SEI 000030160116