

**Excelentíssimo Senhor Juiz de Direito da 2ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Palmas/TO**

**Distribuição por dependência**

À ação cautelar inominada nº 0032694-68.2014.827.2729

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS**, por seu membro que esta subscreve<sup>1</sup>, com fulcro na Constituição Federal, artigos 37, caput, e 129, incisos II e III, nos artigos 1º, IV, e 5º, I, da Lei nº 7.347/85, e no artigo 25, IV, “a” e “b”, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), vem à presença de Vossa Excelência propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Em face do **ESTADO DO TOCANTINS**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ 01.786.029/0001-03, com sede no Palácio Araguaia, na Praça dos Girassóis, em Palmas, representado pelo Procurador-Geral do Estado, Dr. Sérgio do Valle, que poderá ser encontrado na sede da Procuradoria-Geral do Estado, situada na Praça dos Girassóis, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

**Suporte Fático Concreto Suficiente**

O Excelentíssimo Senhor Ex-Governador **SANDOVAL LOBO CARDOSO** fez publicar no DOE nº 4285 os Atos nº 2120 a 2129, todos tendo por base a Medida Provisória nº 48/14, de 19 de dezembro de 2014, instituindo o critério da excepcionalidade na

---

<sup>1</sup> Portaria PGJ n.º 034/2015, de 8 de janeiro de 2015

promoção de oficiais e praças da Polícia Militar do Estado do Tocantins.

Por força expressa do art. 1º, parágrafo único da MP 48/14, na incidência da promoção “por excepcionalidade”, não se consideram as exigências contidas na Lei nº 2575/12, ou seja, o dispositivo ignora expressamente a norma que elenca taxativamente os critérios de promoção dos Militares do Estado do Tocantins.

O excepcional, ainda que fundado em discricionariedade, não pode ser despido de legalidade e, mesmo com parcela de liberdade, o ato discricionário ainda deve obediência aos princípios que devem reger os atos que envolvem a coisa pública.

Em que pese à lógica da sistemática nas promoções, as nulidades promovidas pelo demandado nos Atos de Promoção aqui combatidos ultrapassam qualquer critério aceitável previsto na Lei 2575/12, que foi negligenciada pelo ex-governador. Dentre outros critérios objetivos, a Lei leva em consideração o *tempo de serviço, a bravura no exercício da função e a formação específica para subir de patente* e nada disso foi observado nessa combatida promoção “por excepcionalidade”.

### **O Suporte Jurídico Concreto Suficiente**

Em 24 de julho de 1985, a legislação brasileira ganhava a Lei da Ação Civil Pública que vem até os dias de hoje, com suas alterações e aperfeiçoamentos, logrando proteger qualquer interesse difuso ou coletivo, assim como ao patrimônio público e social, nos moldes estampados no artigo 1º, incisos IV e VIII, da Lei 7.347/85.

Esse Ilustre Magistrado é o suporte jurídico da presente Ação Civil Pública, que se concretiza na legislação referida e suficientemente permite a concessão da tutela pretendida pelo Ministério Público ante a perfeita **adequação do fato à norma**.

O processo como veículo da ação, a ação como veículo da pretensão e a pretensão como veículo do pedido hão de estar muito claros no momento processual da propositura de qualquer demanda perante o Poder Judiciário e neste momento em que a Medida Provisória 48/14, editada pelo Ex-Governador **Sandoval Lobo Cardoso** já produziu seus efeitos nos Atos 2120 a 2129, devidamente publicados do DOE 4285 de 23/12/2014, efetivando a promoção “por excepcionalidade” de oficiais e praças da Polícia Militar do Estado do Tocantins em evidente afronta à legalidade formal e material que rege as normas da corporação, não há mais o que se discutir sobre a impossibilidade de concessão de tutelas de urgências, mesmo incidentalmente à Ação Civil Pública, ou como providência cautelar das ações desconstitutivas puras, cuja carga eficaz da sentença permite tutelas antecipadas para estancar algumas sangrias produzidas por Leis, Decretos e Atos, produzidos em prejuízo do Erário Público nos estertores de mandatos executivos, como o que ora se combate.

Excelência, esse é o exato caso dos autos. O Ex-Governador **Sandoval Lobo Cardoso**, equivocadamente, pensando estar agindo discricionariamente em matéria de legislação, edita a Medida Provisória 48/14, que lhe permite rasgar a Lei de regência das carreiras militares do Estado do Tocantins e, com base nela, os Atos já referidos, os quais concedem progressão aleatória ao interesse difuso, pois ferem de morte direitos e garantias constitucionais e legais de tantos outros militares que, desconhecendo os critérios da “excepcionalidade”, ficaram fora do quadro de promoções.

O ato jurídico é perfeito quando envolve agente capaz, forma prescrita em lei e objeto lícito. Nesse caso, o ex-governador macula a essência do ato administrativo quando elege a forma contrária à norma para promover os militares.

Já existe a Lei 2575/12, que estabelece critérios objetivos para as promoções dos militares estaduais, inclusive datas, mas mesmo

assim o digno ex-governador afronta tudo e todos ao editar uma MP para promover, por excepcionalidade, alguns militares com supressão de patentes, supressão de interstícios e principalmente ofensa à LEGALIDADE, MORALIDADE E IMPESSOALIDADE.

Vossa Excelência, ao produzir a decisão interlocutória proferida na Ação Cautelar Inominada, cuja liminar pleiteava “compelir/proibir o Estado do Tocantins a não fazer - não efetivar novas “promoções” de militares, até solução definitiva da Ação Civil Pública a ser intentada no prazo de 30 (trinta) dias”, argumentou a impossibilidade de conceder tal medida, posto que houvesse uma pretensão genérica, *“tornando por demais difíceis distinguir cada caso in concreto se aquele militar teria ou não direito à promoção”*.

Com a máxima vênia, Excelência, a título de argumento, admite-se que a situação jurídica ali aventada, ainda que em tese, visava proteger o erário público de um dano iminente frente a uma ilegalidade que se manifestou na MP 48/14, com seus sucessivos atos de promoção por excepcionalidade, sem nenhum critério objetivo. Diga-se, por oportuno, que a Cautela Inominada ali pleiteada não visava interesse particular de cada militar promovido, mas sim o interesse coletivo público a ser protegido pelo Ministério Público, frente à iminência de grave dano ao erário, cuja afronta legal trará prejuízos orçamentários ao Estado do Tocantins, com efeitos colaterais até mesmo no sistema previdenciário.

O realce desta Ação Civil Pública, Excelência, está na tutela difusa e não no interesse individual de cada militar promovido excepcionalmente ou eventualmente preterido. Consiste, dessa forma, em grave afronta à legalidade e pré-questionamento à constitucionalidade da MP 48/14.

Como bem disse Vossa Excelência na Decisão Interlocutória, “uma vez comprovada violação a princípios constitucionais e legais, eventual promoção poderá ser desfeita e retorno ao *status quo ante*.”

Como posto por Vossa Excelência após a edição da MP 48/14 e seus sucessivos atos promocionais, ficou evidente a violação dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

Sem intenção de cansá-lo, algumas referências objetivas serão feitas ao caso concreto:

### **Alguns aspectos dos fatos promocionais viciados**

Foram promovidos militares que respondem a inquérito policial, ações penais e/ou ação penal militar:

- a) **Roosevelt da Silva Sales** (promovido de Tenente Coronel a Coronel, por excepcionalidade, por meio do Ato n.º 2120-PRM – DOE n.º 4282), é réu no Inquérito Penal Militar n.º 5034 677 85 2012 827 2729;
- b) **Marlene Alves Borges Machado** (promovida de Capitã a Major, por excepcionalidade, por meio do Ato n.º 2120-PRM – DOE n.º 4282), é ré na Ação Penal n.º 5012 315 26 2011 827 2729;
- c) **Menderson Quixabeira de Abreu, Francislei Antônio Paulino, Jenilson Alves de Cirqueira**, todos promovidos no DOE 4285, são réus no Inquérito Penal Militar n.º 5020 285 43 2012 827 2729; e
- d) **Arione Gomes Barbosa**, também agraciado, é réu na Ação Penal n.º 5010 697 46 2011 827 2729.

Certamente, essa lista vai além. Os nomes em epígrafe estão sendo citados apenas por técnica de amostragem: as amostras foram encontradas no Sistema Eproc, após consulta aos 21 (vinte e um) primeiros figurantes da lista de militares promovidos em 23.12.14.

Além daqueles, outro merece registro: **Nelcivan Costa Feitoza** (promovido de Soldado à Cabo – Ato n.º 2121) é réu na Ação Penal n.º 5000 618 37 2013 827 2729, da competência do júri, após ter sido denunciado pela prática de conduta tipificada como

crime doloso contra a vida (artigo 121, § 2º, incisos II e IV do Código Penal).

Ou seja, ao averiguar a existência de ação penal ou inquérito policial militar de apenas duas dezenas de agraciados, foram encontrados sete nomes (30%) que jamais poderiam ser promovidos, nos termos do art. 33, II, “a”, da Lei 2578/12.

*Uma das situações mais vexatórias trazida como exemplo ocorreu com **Sargento Aragão**, por meio de atos sucessivos de promoção, produzidos na mesma data, Manoel Aragão da Silva (à época, Deputado Estadual, e que infrutiferamente concorreu no último pleito eleitoral para Senador da República), no mesmo dia, “pulou” seis patentes: passou de Sargento a Tenente Coronel. Situação semelhante ocorreu com outros militares.*

A Lei Estadual n.º 2.575/12 traz que:

“Art. 1º Promoção é ato administrativo cuja finalidade principal é o **reconhecimento do mérito e da habilitação do Policial Militar** para o exercício de Posto ou Graduação imediatamente superior, **mediante preenchimento das vagas existentes, de forma seletiva, gradual e sucessiva**, nos Quadros de Organização e Distribuição de Efetivos - QOD da Polícia Militar do Estado do Tocantins - PMTO, com base no efetivo fixado em lei.”

“Art. 2º Os Oficiais e as Praças da PMTO são promovidos na forma estabelecida nesta Lei.”

“Art. 3º As promoções na PMTO são realizadas entre os dias 5 e 12 de outubro, semana comemorativa de criação do Estado”.

§1º As promoções pelos critérios de bravura, *post-mortem*, ressarcimento de preterição,

invalidez permanente e tempo de contribuição independem de data.

**§2º Excepcionalmente, o Chefe do Poder Executivo pode fixar data diferente da estabelecida neste artigo, para promoção dos concluintes de cursos de formação ou habilitação realizados na própria Corporação. ”**

“Art. 21. São critérios de promoção:

I - a antiguidade;

II - o merecimento; ”

O preceito é claro: a promoção é um ato de **reconhecimento de mérito e habilitação** (depende de aferição do merecimento – como um brinde pela capacidade de evoluir, de crescer na instituição); ademais, ocorre para o posto ou graduação **IMEDIATAMENTE superior** (e não por salto); se dá mediante o preenchimento de vagas, **de forma seletiva, gradual e sucessiva (e não de forma súbita, repentina - aos mais altos postos da corporação), e deve observar a antiguidade e o merecimento.**

Além disso, a Lei especifica até data a periodicidade em que as promoções devem ocorrer, exceto - **UNICAMENTE** - pelos critérios de *bravura*, *post-mortem*, ressarcimento de preterição, invalidez permanente e tempo de contribuição, casos estes que independem de data certa.

As regras não param por aí:

Art. 7º Guarda-se a proporção de uma promoção pelo critério de **antiguidade e uma pelo de merecimento** em relação ao número de claros a serem preenchidos.

Parágrafo único. O preenchimento das vagas, na proporção estabelecida neste artigo, é contínuo em relação **às**

**promoções realizadas na data anterior.**

Art. 8º Parágrafo único. Em cada promoção, o quantitativo de vagas a preencher em cada quadro e em cada Posto ou Graduação é definido por ato do Chefe do Poder Executivo ou do Comandante Geral em relação às promoções de Oficiais e Praças, respectivamente, atendida a necessidade da Corporação e os interesses do Estado.

A inteligência dos artigos em epígrafe denota que o instituto está umbilicalmente ligado à **hierarquia e à disciplina militar, pressupostos que, nos termos do art. 117 da Constituição Estadual, devem embasar a organização militar.**

A formação do QA- Quadro de Acesso, **que corresponde ao quantitativo nominal dos Policiais Militares habilitados à promoção, organizados por critério, por grau hierárquico e dentro de cada quadro da carreira, com vistas à promoção,** demonstra a organização que deve imperar na evolução dentro do quadro da corporação - e perde a razão de ser, quando ocorre sem que o ordenamento jurídico seja respeitado.

### **Declaração de Inconstitucionalidade Incidental**

Historicamente pode-se afirmar que o mais antigo caso de controle difuso de constitucionalidade ocorreu no julgamento do célebre caso Marbury versus Madison em 1803, da Suprema Corte norte-americana (conforme Pedro Lenza, in Direito Constitucional Esquematizado, Editora Método, 2004, p. 96). Naqueles autos, decidiu o juiz John Marshal que havendo conflito entre a aplicação de uma

lei em um caso concreto e a Constituição, deveria prevalecer esta, por ser hierarquicamente superior.

A origem do controle abstrato de constitucionalidade dos atos normativos, conforme preleciona Gilmar Ferreira Mendes, encontra-se na Constituição Austríaca de 1920, elaborada com base no projeto do jurista Hans Kelsen, e modificada através de revisão ocorrida em 1929 que ampliou as possibilidades de declaração de inconstitucionalidade até então existentes (Controle de Constitucionalidade – Aspectos Jurídicos e Políticos, SP, Saraiva, 1990, p. 131) <sup>2</sup>

Na Ação Civil Pública, como meio de controle de constitucionalidade, não se opera a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo como pedido principal. Tal vedação se justifica para que a função do Supremo Tribunal Federal não seja usurpada. Todavia, incidentalmente, como instrumento de controle difuso e concreto, a ação civil pública poderá acarretar a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, com efeito, *inter partes*, desde que referida declaração seja a causa de pedir e não propriamente o pedido.<sup>3</sup>

Diante dessa legislação infraconstitucional, afrontada pela Medida Provisória 48/14, que deu base para os atos cuja anulação se postula, é possível a *declaração de inconstitucionalidade* da MP, incidentalmente, como análise prejudicial e, nesse sentido, é a postulação do Ministério Público nesta Ação Civil Pública, cujo

---

2 **BARROSO**, Fabiano – [WWW.jurisway.org.br](http://WWW.jurisway.org.br)

3 **GONÇALVES SANTOS**. Wanderley Elenilton, [www.ambito-juridico.com.br](http://www.ambito-juridico.com.br)

pedido de fundo é o decreto de nulidade dos atos normativos que ensejaram a promoção dos militares.

O juiz pode e deve, nas lides submetidas a seu julgamento, afastar a aplicação da lei ou atos normativos considerados inconstitucionais no caso concreto. A MP 48/14, que deu base para os Atos nº 2120 a 2129, é por si só inconstitucional, pois fere a Constituição Federal ao desobedecer os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade.

A legalidade, por afrontar a Lei 2575/12 (que é a lei de regência da Polícia Militar); a moralidade, porque a excepcionalidade, usada sem critério, é um atentado ao senso médio do homem comum, chegando ao gestor público como um ato de improbidade; e a impessoalidade, na medida em que os pedidos de promoção feitos por deputados federais e estaduais, prefeitos e vereadores, atendidos vergonhosamente pelo ex-governador, torna a coisa pública coisa particular e pessoal de cada pedinte.

***Destarte, urge, Excelência, a necessidade de reconhecer a inconstitucionalidade da medida*** incidenter tantum.

#### **Como referência:**

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. **DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTER TANTUM** NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA: POSSIBILIDADE. 1. É pacífico o entendimento nesta Corte Superior no sentido de que a **inconstitucionalidade** de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -, uma vez que, neste caso, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental.

Precedentes STJ E STF. 2. Como constatado pelo Tribunal a quo, "resta incontestado que a pretensão do autor é a **declaração, incidenter tantum, de inconstitucionalidade** de lei federal, por meio de ação civil pública, com efeitos erga omnes (art. 16 da Lei n. 7.347 /1985)" (fls. 509). Logo, não se pode falar em incompetência do juízo ou inadequação da via eleita, uma vez que há a possibilidade de reconhecimento de **inconstitucionalidade** como pedido incidental em ação civil pública. 3. Agravo regimental não provido. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/518780/declaracao-de-inconstitucionalidade-incidenter-tantum>

### **Razões para a Antecipação Cautelar da Tutela**

O Ministério Público, nesta Ação Civil Pública, visa evitar um dano ao interesse público difuso e coletivo, assim como proteger o patrimônio público e social de atos já praticados pelo ex-governador **Sandoval Lobo Cardoso**, no final do seu governo, eivados de nulidade, visto que afrontam a Constituição Federal e Leis Estaduais específicas.

Assim como esses atos operam eficácia sobre a atual administração, com possíveis e severas consequências orçamentárias, há necessidade da CONCESSÃO DE ANTECIPAÇÃO DE EFEITOS DA TUTELA, com natureza cautelar, SUSPENDENDO OS EFEITOS DOS ATOS DO GOVERNO, todos baseados na Medida Provisória 48/14, até que se decida o mérito desta Ação Civil Pública.

### **DO MÉRITO:**

Diante dos fatos narrados, é possível concluir que os Atos de n.º 2120 a 2129 (publicados no DOE n.º 4285, de 23.12.14) são **nulos** em razão dos **vícios de forma, ilegalidade do objeto e desvio de finalidade**, posto que confeccionados única e exclusivamente para agraciar os Policiais Militares arbitrariamente escolhidos pelo ex- Governador Sandoval Cardoso.

Assim, se amoldam às nulidades catalogadas no art. 2º, “b”, “c” e “e”, parágrafo único, “b”, “c” e “e”, da Lei 4.717/65, bem como ferem os **princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade**, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...)

- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

### **DOS PEDIDOS:**

Diante do exposto, requer o Ministério Público do Estado do Tocantins seja:

a) Esta ação civil pública distribuída por dependência à **Cautelar n.º 0032694-68.2014.827.2729, cujos fundamentos integram e embasam o pedido desta Ação Civil Pública;**

b) Concedida a Antecipação dos Efeitos da Tutela para suspender as promoções efetivadas com base na MP 48/14 e seus decorrentes atos 2120 a 2129, publicados no DOE 4285, de 23/12/2014, até decisão de mérito nesta ACP;

c) A citação do réu na pessoa do Procurador Geral do Estado para, querendo, oferecer contestação, no prazo legal;

d) seja declarada a inconstitucionalidade incidenter tantum da Medida Provisória 48/14 e conseqüentemente dos Atos 2120 a 2129 (publicados no DOE n.º 4285, de 23.12.14);

e) seja julgado procedente o pedido para reconhecer a nulidade dos atos decorrentes da Medida Provisória n.º 48/14, Atos 2120 a 2129 (publicados no DOE n.º 4285, de 23.12.14);

f) a intimação do Ministério Público, nos termos do artigo 236, § 2º, do CPC c/c artigo 41, IV, da Lei 8.652/93;

g) produção de todas as provas admitidas em direito;

h) a condenação do réu ao pagamento das custas e demais ônus sucumbenciais.

Para fins de atendimento do art. 259 do CPC, dá-se à presente ação o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Palmas/TO, 8 de janeiro de 2015.

Lucídio Bandeira Dourado  
Promotor de Justiça