

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201800002073335

INTERESSADO: SEBASTIÃO MARCOS CARDOSO FERREIRA - 3º SARGENTO PM RG. 28.524 - CPF:
432.021.601-68

ASSUNTO: PROMOÇÃO POR BRAVURA.

DESPACHO Nº 1000/2021 - GAB

EMENTA: MILITAR DA RESERVA REMUNERADA. PROMOÇÃO POR ATO DE BRAVURA. INOBSERVÂNCIA DO ART. 46, I, DO ADCT ESTADUAL. EFEITOS FINANCEIROS POSTERGADOS AO EXERCÍCIO SEGUINTE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. POSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO. DESPACHO Nº 1380/2020-GAB. REGULARIDADE DO ATO CONDICIONADA À COMPROVAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO DE PROMOÇÃO DE PRAÇAS DA PMGO.

1. Trata-se de processo de promoção e transferência para a reserva remunerada do policial militar Sebastião Marcos Cardoso Ferreira. A juridicidade do pleito foi apreciada por esta Procuradoria-Geral por meio do **Parecer PA nº 1413/2018** (5113177), com fulcro no art. 89, §§ 7º-A e 7º-B, da Lei Complementar estadual nº 77/2010.

2. A promoção do interessado à graduação de 2º Sargento PM foi efetivada pela Portaria nº 11706/2019-PM, de 25/2/2019 (6039504) e, na sequência, a sua transferência para a reserva remunerada, nos termos da Portaria nº 691, de 7/3/2019 (6182285), publicada no Diário Oficial de 8/3/2019 (6182321).

3. Posteriormente, o interessado foi promovido, por ato de bravura, à graduação de 1º Sargento, com efeitos financeiros a contar de 1º de janeiro de 2020, conforme Portaria nº 12331/2019-PM, publicada no Diário Oficial Eletrônico PMGO de 20/9/2019 (9344290), com a consequente readequação de proventos, nos termos da Portaria nº 2313, de 31 de outubro de 2019 (9895792) e Despacho nº 7055/2019-GAB (9987288).

4. Os autos foram então remetidos a esta Procuradoria-Geral, por determinação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, via Despacho nº 245/2021-GCCR (p. 18, 000020119209), para apreciação do mérito da revisão da transferência em razão do ato de promoção por bravura concedida ao interessado.

5. A questão jurídica foi apreciada pela Procuradoria Setorial da GOIASPREV, por meio do **Parecer PRS nº 313/2021** (000020985008), com as seguintes considerações: **(i)** a promoção de militares inativos por ato de bravura, respaldada na Lei estadual nº 18.182/2013, constitui ato discricionário, cujo mérito não pode ser sindicado por esta Procuradoria-Geral do Estado; **(ii)** a legitimidade do ato pressupõe, por outro lado, a observância das formalidades legais; **(iii)** no caso, não é possível atestar a legalidade da promoção do interessado por ato de bravura, pois não foi indicada a composição da Comissão de Promoção de Praças, razão pela qual deve a Corporação atestar que a aludida Comissão observa a composição prevista no art. 22, ¹, da Lei nº 15.704/2006; **(iv)** esta Casa já se pronunciou no sentido de que a promoção por bravura deve ser contabilizada no limite anual referido no inciso ² do art. 46 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de Goiás (Despacho GAB nº 684/2019, processo nº 201900002038685), orientação reforçada no Despacho nº 1689/2019 (mesmo processo); **(v)** na esteira do Despacho GAB nº 107/2020 (201900011038706), somente se pode considerar válida a promoção do interessado por ato de bravura se seus efeitos financeiros forem postergados para quando os gastos com pessoal no Poder Executivo estiverem enquadrados nos limites dos arts. 19, 20 e 22 da LRF; **(vi)** a promoção em tela não infirma a antecedente Portaria nº 11706, de 25/2/2019, do Comandante-Geral da PMGO, c/c Portaria nº 691, de 7/3/2019, da Presidente da GOIASPREV, uma vez que tais atos qualificam-se como atos jurídicos perfeitos, pelo que não devem ser retificados ou revisados; **(vii)** cabível, no entanto, o aditamento do ato concessório originário, para constar em seu bojo que, a partir da promoção por ato de bravura, a graduação do militar passou a ser a imediatamente superior, com reflexos no cálculo dos proventos, conforme ultimado pela autarquia previdenciária, por meio da Portaria nº 2313, de 31/10/2019, e pelo Despacho nº 995/2020, da Coordenação da Folha de Pagamentos de Inativos e Pensionistas.

6. É o relatório.

7. Como bem destacado no opinativo, conforme reiteradas manifestações desta Procuradoria-Geral, sustentadas na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça³ e do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, tais como as exaradas no Despacho “AG” nº 2382/2013, Despacho “GAB” nº 1170/2018 (processo nº 201800011013981), Despacho “GAB” nº 810/2018 (processo nº 201800011017972) e Despacho “AG” nº 002822/2016 (processo nº 201600011000352), a promoção pelo critério de bravura consubstancia ato administrativo discricionário, cuja análise acerca da sua oportunidade e conveniência é de competência interna da Corporação, não sindicável por esta Casa.

8. Destarte, os feitos alusivos às promoções por ato de bravura somente devem ser submetidos à análise de juridicidade por esta Procuradoria-Geral quando existentes questões de relevância, complexidade, ou caracterizadas por algum fator incomum, que demandem esclarecimentos jurídicos. Ausentes tais fatores, a Procuradoria Setorial do respectivo órgão tem atribuição para exercer o assessoramento jurídico necessário ao caso, na forma definida pela Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

9. A propósito, corretas as considerações expostas nos itens 20 a 22 e 30 do opinativo, quanto à desnecessidade de revisão da portaria de transferência para a reserva remunerada, em decorrência de superveniente promoção por ato de bravura ao militar inativo, cabendo apenas o aditamento do ato originário, para constar que, a partir da promoção, a graduação do militar passou a ser a imediatamente superior, com reflexos no cálculo dos proventos, consoante o entendimento firmado no Despacho “AG” nº 6375/2015 (processo nº 200200003007026)⁴.

10. Cumpre destacar ainda, na esteira do Despacho nº 684/2019-GAB (processo nº 201900002038685), que durante o lapso temporal do *Novo Regime Fiscal*, estabelecido pela Emenda

Constitucional nº 54/2017, é permitida a promoção por ato de bravura, desde que o militar seja agraciado com apenas uma promoção por ano, nos termos do permissivo no art. 46, I, do ADCT estadual⁵. Essa orientação foi reafirmada no Despacho nº 1689/2019-GAB (processo nº 201900002038685), que, ademais, consignou a inviabilidade de concessão de uma segunda promoção no mesmo ano, com postergação dos efeitos financeiros para o exercício financeiro seguinte, como forma de escapar à vedação do art. 46, I, do ADCT estadual, em circunstância de descabido privilégio à carreira castrense, à luz das diretivas da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia. É que, conforme exposto no item 6 do reportado despacho, as vedações contidas no art. 46 ultrapassam o ângulo financeiro imediatista da promoção, na medida em que também buscam *“prolongar interstícios exigidos para novas evoluções funcionais; retardar a conquista de mais altos patamares na carreira - com subsequente ascensão remuneratória - refletidos em proventos de aposentadoria; dentre outros aspectos.”*

11. No caso, a promoção por bravura foi concedida ao interessado no mesmo ano em que obtida a promoção e transferência para a reserva remunerada, em violação ao disposto no art. 46, I, do ADCT estadual. Entretanto, a anulação do ato não é a medida mais acertada, na medida em que o vício consiste unicamente no momento em que concedida a vantagem, já que seus efeitos financeiros foram postergados para o exercício financeiro seguinte. Muito embora o diferimento dos efeitos financeiros não seja capaz de elidir a irregularidade, conforme exposto no Despacho nº 1689/2019-GAB, há que se considerar, no específico caso dos autos, a inexistência de prejuízo, pois, já estando na reserva remunerada, a data de concessão da promoção por bravura não tem repercussão na esfera funcional do militar inativo, que, mesmo em caso de convocação para o serviço ativo, não concorrerá às promoções, nos exatos termos do art. 1º, § 1º, III, da Lei estadual nº 20.763, de 30 de janeiro de 2020⁶.

12. Outrossim, em relação aos efeitos financeiros do ato, como bem anotado no opinativo, esta Casa exarou orientação geral, no bojo do Despacho nº 107/2020-GAB (processo 201900011038706)⁷, no sentido de que todas as promoções concedidas no ano de 2019, inclusive as decorrentes de ato de bravura, fossem retificadas, fazendo constar que somente produziriam efeitos financeiros quando os gastos com pessoal no Executivo estiverem enquadrados nos limites dos arts. 19, 20 e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

13. Contudo, tais orientações foram parcialmente revistas no Despacho nº 1380/2020-GAB (processo nº 202000005015632), cujos fundamentos seguem transcritos:

“4. Como dito, o assunto já foi enfrentado pela Procuradoria-Geral, mais especificamente nos autos nº 201900011038706, nº 201900002040893 e nº 202000002066943, nos quais proferidos, respectivamente, o Despacho nº 107/2020-GAB (000011148025), o Despacho nº 112/2020-GAB (000011170056) e o Despacho nº 1152/2020-GAB (000014169610). Nesses pronunciamentos estão minudenciados os fundamentos acima mencionados.

5. Há, no entanto, um aspecto específico, relativo aos casos em que já editados os atos de promoção, a reclamar cuidadoso reexame. Os autos acima referidos dão conta de que, presumivelmente, essas promoções foram concedidas com obediência à legislação de regência. Se é assim, como corolário, supõe-se que os requisitos exigidos para a ascensão funcional terão sido cumpridos.

6. Deve ser reiterada a afirmação, feita nos despachos aqui mencionados, segundo a qual não há direito subjetivo à promoção de militar, à luz da legislação goiana, antes de concluído o respectivo procedimento. Até lá se tem, quando muito, não mais do que mera expectativa de direito. Daí a orientação no sentido de que não sejam instaurados em 2020 os procedimentos relativos à promoção, por antiguidade ou merecimento, de oficiais e praças da PM e do CBM.

7. Os casos analisados neste feito, portanto, têm essa característica saliente: trata-se de promoções já realizadas e da produção de seus efeitos financeiros. Ora, se se tem um ato administrativo que tenha preenchido todos os requisitos formais para a sua edição, sendo, além disso, substancialmente válido, estão reunidas as condições que atraem a atuação da garantia constitucional do ato jurídico perfeito. Mais ainda, se desse ato jurídico perfeito resulta o reconhecimento de posições subjetivas de vantagem, o caso é de

identificar a efetiva presença de direito adquirido. Está-se, portanto, no campo das garantias individuais de concretização da segurança jurídica, previstas no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal.

8. **Não é despidendo notar, de outro lado, que quando esses atos de promoção foram editados, entre junho e setembro de 2019, vivia-se uma situação fiscal e financeira algo diversa em Goiás, sobretudo porque ainda não concedida naquela altura, pelo Supremo Tribunal Federal, a medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6129, que suspendeu a eficácia do § 8º do art. 113 da Constituição goiana, nem a medida liminar na Ação Cível Originária nº 3.328. Em resumo, ainda era possível, naquele momento, sustentar que Goiás não havia ultrapassado os limites de gastos com pessoal impostos pela LRF e ainda não havia o compromisso de esforço de redução dessas mesmas despesas imposto pela decisão por último citada, para assegurar a adesão ao RRF.**

9. Se, por um lado, os atos de promoção aqui referidos gozam de presunção de validade no momento em que editados e, por outro, naquela época ainda não estavam presentes as circunstâncias de agravamento da crise fiscal e financeira hoje vivenciadas, não há como deixar de aderir à conclusão de que se está diante de **ato jurídico perfeito gerador de direitos adquiridos.**

10. Dessa forma, os decretos e as portarias de promoção editados em 2019 são eficazes, devendo gerar todos os seus regulares efeitos. Opina-se, no entanto, pela atribuição de eficácia financeira apenas prospectiva a eles, a partir do corrente mês de agosto, tendo em conta o fato de se estar, no presente caso, diante de alteração de orientação jurídica que traz consequências fiscais graves para a Administração, que já enfrenta crise, como dito, das mais graves. Essa solução, a propósito, está firmemente alicerçada nas disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente em seu art. 22, § 1º, na redação conferida pela Lei federal nº 13.655/2018:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

11. Ante o exposto, em resposta à provocação da SEAD, revejo a orientação exposta nos precedentes citados no item 4 deste Despacho, apenas para **recomendar a atribuição de efeitos financeiros aos atos, decretos e às portarias de promoção de oficiais e praças da PM e do CBM, expedidos em 2019, a partir de agosto de 2020, quanto ao mais mantidos os fundamentos e as conclusões daqueles pronunciamentos.**

14. Na espécie, à semelhança da situação analisada no bojo do referido Despacho nº 1380/2020-GAB, a promoção por ato de bravura foi concedida em setembro de 2019, antes, portanto, do agravamento da crise fiscal, provocada pela pandemia do novo Coronavírus, e do início dos efeitos das vedações contidas art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, que passaram a alcançar o Estado de Goiás, a partir de 20/10/2020, por força de decisão judicial no bojo da ACO nº 3286, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, do STF; e art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, cujas restrições têm eficácia temporal no período compreendido entre 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, conforme Nota Técnica nº 4/2020, desta Procuradoria-Geral.

15. Ademais, a promoção por ato de bravura concedida ao interessado já vem surtindo efeitos financeiros desde janeiro de 2020, conforme ficha financeira anual (000012848960). Logo, na esteira do Despacho nº 1380/2020-GAB, há de se conferir proteção a tal **ato jurídico perfeito gerador de direitos adquiridos, pelo que inviável, no contexto dos autos, a providência recomendada no item 29 do Parecer PRS nº 313/2021 (000020985008).**

16. Ante o exposto, **com a ressalva do item 29, aprovo o Parecer PRS nº 313/2021 (000020985008), com orientação no sentido da regularidade da promoção por ato de bravura, condicionada, no entanto, à comprovação de que a composição da Comissão de Promoção de Praças atende ao preceito do art. 22, I, da Lei estadual nº 15.704/2006.**

17. Orientada a matéria, **encaminhem-se os autos à Polícia Militar**, para os fins declinados acima, **e, na sequência, ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, com a urgência que o caso requer**. Antes, porém, dê-se ciência ao CEJUR (para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB).

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 Art. 22. *As Comissões de Promoção de Praças (CPP) da PM e do CBM serão constituídas nas corporações e integradas:*

I – na Polícia Militar:

a) pelo Subcomandante-Geral, que será o seu presidente;

b) pelo Chefe do Setor de Pessoal e pelo Corregedor, como membros natos;

c) por outros 6 (seis) Oficiais do último posto, como membros efetivos, designados pelo Comandante-Geral, pelo prazo de 1 (um) ano; e

d) a constituição descrita nas alíneas "a", "b" e "c" do inciso I deste artigo será desdobrada para compor 2 (duas) turmas examinadoras, com 5 (cinco) membros cada, e deverão obrigatoriamente participar de cada turma o membro presidente e, pelo menos, 1 (um) dos membros natos.

2 Art. 46. *Além da contenção das despesas correntes nos correspondentes limites previstos no art. 41, o NRF ainda consiste na adoção, no âmbito do Poder Executivo, pelo prazo de três anos, das seguintes medidas:*

I - só haverá promoção uma vez por ano, limitada às carreiras integrantes da Segurança Pública e Administração Penitenciária, da Saúde e da Educação;

3 **PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. PROMOÇÃO POR ATO DE BRAVURA. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO.** 1. *Trata-se, na espécie, de Mandado de Segurança impetrado pelo ora recorrente contra ato praticado pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Goiás, contra suposto ato ilegal que indeferiu sua promoção por ato de bravura.* 2. *O Tribunal local consignou (fl. 145, e-STJ): "Como bem destacado pela Comissão de Promoção, o impetrante agiu dentro daquilo que é esperado de sua profissão, atuando de forma minimamente exigível diante da situação de perigo, pois ainda que em horário de folga, subsistem as obrigações legais decorrentes da profissão de policial militar. (...) o administrador que aplicar a regra em alusão deve estar adstrito aos institutos da oportunidade e conveniência da Administração Pública, ou seja, do mérito administrativo, portanto, de ato discricionário. Por conseguinte, a ação praticada pelo impetrante é incapaz de caracterizar a situação prevista no art. 9º da Lei n. 15.704/2006, visto que não revelam a coragem e a audácia previstas legalmente. Noutro giro, cabe ressaltar que a ação praticada pelo impetrante teve seu reconhecimento pela Comissão de Promoção, pois determinou o encaminhamento dos autos à comissão permanente de medalhas para conhecimento e análise".* 3. *O acórdão recorrido está em sintonia com o entendimento firmado no âmbito do STJ de que a concessão da promoção por ato de bravura está adstrita à discricionariedade do administrador, estando o ato administrativo submetido exclusivamente à conveniência e à oportunidade da autoridade pública, tendo em vista que a valoração dos atos de bravura não ocorre por meio de elementos meramente objetivos. Precedentes: AgRg no RMS 39.355/GO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 20.3.2013; RMS 19.829/PR, Rel. Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, DJ 30/10/2006;* 4. *Recurso Ordinário não provido. (STJ, RMS 55.707/GO, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 12/12/2017, DJe 19/12/2017)*

4 "13. A revisão do ato concessório original para constar a promoção do interessado por bravura à graduação de Segundo Sargento equivocadamente poderá denotar que o militar ostentava tal graduação à época da transferência para a reserva e, assim, dar azo a um efeito retroativo que essa promoção certamente não ostenta.

(...)

15. Vislumbro, ao revés, que os efeitos da recente promoção por ato de bravura, ultimada com espeque na autorização contida na Lei nº 18.182/2013, mais se assemelham aos produzidos pelos novos planos de carreira do funcionalismo, porquanto se traduzem em mera alteração do referencial para o cálculo do valor dos proventos.

16. Malgrado tecnicamente deixe de reconhecer a necessidade de revisão da portaria de transferência para a reserva remunerada, entendo que se mostra razoável que esse ato concessório originário, seja aditado para constar o registro em seu bojo de que, a partir da promoção por ato de bravura, a graduação do militar em epígrafe passou a ser a imediatamente superior, com reflexos no cálculo dos proventos, a teor do correspondente reapostilamento."

5 Art. 46. Além da contenção das despesas correntes nos correspondentes limites previstos no art. 41, o NRF ainda consiste na adoção, no âmbito do Poder Executivo, pelo prazo de três anos, das seguintes medidas:

- Acrescido pela Emenda Constitucional nº 54, de 02-06-2017, D.O. de 02-06-2017 - Suplemento.

I - só haverá promoção uma vez por ano, limitada às carreiras integrantes da Segurança Pública e Administração Penitenciária e da Saúde;

- Acrescido pela Emenda Constitucional nº 54, de 02-06-2017, D.O. de 02-06-2017 - Suplemento.

6 Art. 1º Os policiais militares e os bombeiros militares da reserva remunerada poderão retornar ao serviço ativo, voluntariamente, mediante convocação por ato do Governador do Estado e desde que haja conveniência para o serviço, a fim de atuar em serviço de natureza não operacional, em jornada semanal de 40 (quarenta) horas.

§ 1º O militar da reserva remunerada convocado nos termos deste artigo:

I - integrará o quadro de militares da ativa;

II - não ocupará vaga na escala hierárquica do seu quadro, nela permanecendo sem número, sempre após o último classificado da ativa no seu posto ou graduação;

III - não concorrerá às promoções; e

7 "29. Dessa forma, com fulcro no art. 5º, XI, da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, **sugere-se ao Chefe do Poder Executivo a adoção das seguintes providências:** i) que promova alteração no Decreto de 26 de junho de 2019, estabelecendo que as promoções concedidas somente produzirão efeitos financeiros quando os gastos com pessoal no Poder Executivo estiverem enquadrados nos limites dos arts. 19. 20 e 22 da LRF; ii) que determine aos Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar a adoção de iguais providências relativamente às Portarias das promoções por eles concedidas em 2019, inclusive as decorrentes de ato de bravura e post mortem; iii) que edite novo Decreto de calamidade financeira em 2020; e, iv) que determine às Secretarias de Estado da Administração e de Economia que promovam imediatamente estudos para o aperfeiçoamento do Novo Regime Fiscal, elaborando nova proposta de Emenda à Constituição Estadual."

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 21/06/2021, às 18:10, 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](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador
000021430359 e o código CRC 1E18D943.

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 201800002073335



SEI 000021430359