



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201900002011814

INTERESSADO: COMANDO GERAL DA POLÍCIA MILITAR

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO Nº 335/2019 - GAB**

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. CONSTITUCIONAL. ANTEPROJETO DE LEI. INICIATIVA DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. CONCESSÃO DE PENSÃO POR MORTE VITALÍCIA AOS BENEFICIÁRIOS QUE ESPECIFICA. MANIFESTAÇÃO DESFAVORÁVEL AO ENCAMINHAMENTO POR VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Após provocação do Comandante-Geral da Polícia Militar - PMGO, por meio do Despacho n. 331/2019 PM (6067098), a **Secretaria de Estado da Segurança Pública**, via Despacho n. 1133/2019 GESG (6144049), solicitou à esta Casa análise da Exposição de Motivos nº 3/2019-PM (5710603) e da proposta de minuta de lei (5710686) que concede pensão por morte vitalícia aos beneficiários que especifica.

2. Segue pronunciamento.

3. A proposição sob análise pretende alterar a Lei Complementar Estadual n. 77, de 22 de janeiro de 2010, garantindo aos cônjuges e companheiros dos segurados lá especificados, que vierem a falecer em decorrência do cumprimento do serviço de segurança pública, pensão por morte vitalícia, independentemente do recolhimento de 18 (dezoito) contribuições mensais e da comprovação de, no mínimo, 02 (dois) anos de casamento ou união estável.

4. Estabelece, ainda, que a pensão, nesses casos, corresponderá ao valor integral da remuneração ou dos proventos do segurado.

5. Cumpre-nos assentar que, conquanto a matéria atinente à proposição se circunscreva na esfera da

competência do Chefe do Executivo estadual para inaugurar o processo legislativo, são encontradiços vícios de inconstitucionalidade que impedem seu encaminhamento. Vejamos.

6. Em princípio, a proposta desconsidera princípios, com assento constitucional (artigos 40 e 201), inerentes à sustentabilidade de qualquer regime de previdência, a saber, **a contributividade, a solidariedade e o equilíbrio financeiro e atuarial**.

7. Com efeito, tenciona-se instituir pensionamento correspondente à totalidade da remuneração ou dos proventos do segurado falecido, mesmo que este não tenha vertido uma única contribuição ao regime de previdência, e sem levar em conta a duração do vínculo afetivo e a idade do cônjuge/companheiro supérstite, que, certamente, refletem sua maior ou menor dependência econômica em relação ao falecido.

8. Tudo isso, e o que é mais grave, sem lastro em estudo atuarial que comprove a viabilidade de os fundos dos regimes próprios de previdência dos servidores e dos militares - RPPS e RPPM - suportarem o acréscimo de despesas decorrente da alteração legislativa.

9. Não é demais lembrar que os referidos vetores axiológicos são, também, prestigiados pela Lei n. 9.717/98, a qual dispõe sobre **regras gerais** para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - de observância obrigatória pelos entes em questão, sob pena de inconstitucionalidade formal -, e pela Lei Complementar Estadual 77/2010, esta objeto da pretensa alteração legislativa. Confirmamos (g.n.):

#### **LEI N. 9.717/98**

*"Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos **servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:***

*I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)*

*II - **financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;***"

#### **LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 77/2010**

*"Art. 2º A **previdência dos servidores e militares estaduais, que abrange o RPPS e o RPPM, tem caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do Estado e de seus servidores titulares de cargo efetivo, incluindo os vitalícios, ativos e inativos, militares, ativos e inativos, e pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto nesta Lei Complementar.***

Art. 4º O plano de custeio dos regimes de previdência de que trata esta Lei Complementar será estabelecido com observância do **equilíbrio atuarial** com o plano de benefício, de acordo com a análise técnica realizada, de forma obrigatória, anualmente."

10. Em suma: é indubitavelmente inconstitucional a instituição de benefício descurado das regras acima transcritas, que se prestam a garantir a solvabilidade dos regimes de previdência.

11. Aliás, o escopo da Lei Complementar Estadual nº 124, de 21 de outubro de 2016 - rechaçada na exposição de motivos - foi exatamente racionalizar as prestações previdenciárias, com vistas à tentativa de equalização do consabido *deficit* do regime.

12. E mais: esse pensionamento em caráter especial ainda geraria discrepância em relação ao tratamento dado aos demais inativos do Estado, na medida em que importaria em benefício exclusivo aos segurados discriminados, criando uma espécie de subespecialização do RPPS e RPPM, em absoluto descompasso ao comando do art. 40, § 20, da Constituição Federal, segundo o qual "*fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X*". Essa parte final autoriza a instituição de regime de previdência próprio dos militares, que, no Estado de Goiás se traduz no RPPM, cujos benefícios são regulados pela Lei Complementar Estadual n. 77/2010 e Lei Estadual n. 11.866/92.

13. Assim, conquanto a citada regra da Carta Maior faculte a coexistência de 02 (dois) regimes próprios em cada ente federativo, um para servidores civis, outro, para militares, veda expressamente, por sua vez, qualquer tipo de subdivisão no âmbito do mesmo regime, a redundar em tratamento especial a determinados tipos de segurados, desvinculado das discriminações já estabelecidas pelo texto constitucional.

14. Sem falar que a proposição ainda contraria a proibição encartada nos arts. 5º da Lei n. 9.717/98 e 8º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 77/2010, segundo os quais, os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

15. É dizer: inexistindo paralelo no RGPS, o pensionamento especial aqui sob análise não possui substrato jurídico para ser criado.

16. Para além do exame da minuta, verifica-se que a motivação externada pelo Comando da PM para justificar a proposta legislativa não parece se harmonizar com a sistemática do ramo do Direito Previdenciário.

17. Explica-se: as razões sustentadas na Exposição de Motivos, resumidas na asserção de que “*tendo em vista os riscos existentes na execução da atividade policial, militar e civil, bombeiro militar e servidor do sistema prisional e socioeducativo, cujas atribuições os colocam em uma situação distinta em relação aos demais servidores estaduais, torna-se medida de justiça social a presente alteração legislativa*”, ignoram o fato de que a legislação previdenciária já alberga tratamento favorecido aos militares e às categorias de servidores que atuam na segurança pública, considerando o risco inerente à atividade. São exemplos: a possibilidade de concessão de aposentadoria especial aos servidores que exerçam atividades de risco, contida no art. 40, § 4º, da Constituição Federal, ou a previsão de promoção do militar que é transferido para a inatividade ao contar com, pelo menos, 30 (trinta) anos de serviço, se homem, e 25 (vinte e cinco) anos de serviço, se mulher, *ex vi* art. 100, § 12, inciso I e § 13, da Constituição Estadual.

18. Assim, como a periculosidade é ínsita às referidas profissões, o legislador já as valorou de forma diferenciada.

19. Quer-se afirmar que as prestações previdenciárias visam a tutelar riscos sociais em abstrato e não podem ser formatadas com características de indenização de natureza civil, como aqui se parece pretender.

20. Outro ponto a ser considerado é que o efeito retroativo da pretendida lei, expresso no art. 3º, também não conta com a devida justificativa, ferindo, assim, o **princípio da irretroatividade das leis**, consagrado no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República e art. 6º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que nos leva à conclusão de que a lei, como regra, deve reger apenas atos/fatos futuros. Mormente ao se considerar a ausência de estudo atuarial a cancelar a medida.

21. E nem se invoque a Súmula 654 do Supremo Tribunal Federal como argumento para a retroação. É que os precedentes que motivaram a formulação do texto sumular versavam hipóteses em que o próprio diploma legislativo previa, de modo expresso, a aplicação retroativa de seus efeitos, de cuja incidência, no entanto, o Poder Público - que editara a lei - pretendia ver-se excluído; invocando, então, de maneira inadequada, o postulado da irretroatividade da lei (RE 567.360 ED/MG).

22. Ademais, a proposição não indica qual o crédito orçamentário fará face às despesas no corrente exercício, limitando-se a indicar que serão suportadas pelos recursos consignados no Orçamento-Geral do Estado, descumprindo o comando do art. 167, inciso II, da Constituição Federal, por sinal repetido pelo art. 169, § 1º, inciso I, também da Constituição Federal.

23. No mais, inexistente demonstração de atendimento aos arts. 16, *caput*, e 17 da Lei Complementar n. 101, de 04-05-2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), atraindo a incidência, ainda, da norma do art. 15 do mesmo diploma legal.

24. E a justificativa constante da Exposição de Motivos de que “*a estimativa do impacto orçamentário-financeiro não foi elaborada pois não há qualquer despesa neste exercício e nos próximos dois*” não encontra preciso amparo fático, tendo em conta que o evento morte, fato gerador da pensão, é de

ocorrência certa, a despeito de imprevisível, podendo vir a impactar o orçamento da previdência, inclusive, neste exercício financeiro, o que poderia ser feito por mera estimativa com base na média histórica. Ademais, ao se pretender dar efeito retroativo ao pagamento do benefício, por certo já seria possível determinar o universo de potenciais agraciados.

25. Igualmente, as informações constantes dos autos não permitem a verificação da compatibilidade da proposta com o Novo Regime Fiscal - NRF, instituído pela Emenda à Constituição Estadual n. 54, de 21-09-2017, notadamente o art. 41 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual.

26. Veja-se que, no âmbito do NRF, *“a despesa corrente, em cada exercício, não poderá exceder, no âmbito de cada Poder ou órgão governamental autônomo nominado no art. 40, o respectivo montante da despesa corrente realizada no exercício imediatamente anterior, acrescido da variação do índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA – ou da Receita Corrente Líquida – RCL, relativa ao período de doze meses encerrado em junho do último exercício antecedente ao do orçamento em vigor”* (art. 41, *caput* do ADCT). Conforme o prescrito no art. 43 do ADCT, será responsabilizado na forma da lei o agente público que der causa ao descumprimento do limite que lhe caiba observar, nos termos do art. 41.

27. Com efeito, a atual situação fiscal do Estado, retratada inclusive na ausência de pagamento da maior parte da folha do funcionalismo público de dezembro último, impõe a rejeição de investidas legislativas como a aqui pretendida.

28. Por derradeiro, sendo de conhecimento notório que o Governo Federal está na iminência de propor ao Congresso Nacional uma reforma geral da previdência dos militares, não parece ser oportuna a inauguração de processo legislativo que ruma na contramão do teor da provável reforma já anunciada.

29. Dessarte, em virtude dos inúmeros vícios de **inconstitucionalidade** encontrados no anteprojeto de lei sob análise, esta Casa se manifesta **desfavoravelmente** ao seu encaminhamento.

30. Orientada a matéria, retornem-se os autos à **Secretaria de Estado da Segurança Pública, via Advocacia Setorial**, para as devidas providências. Antes, porém, dê-se ciência à **Secretaria de Estado da Casa Civil**, para fins de registro, bem como à **Chefia do CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria n. 127/2018-GAB.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,  
**Procurador (a)-Geral do Estado**, em 18/03/2019, às 21:03, 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  
6293106 e o código CRC A0BB9F42.

---

PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010  
- GOIANIA - GO - S/C



Referência:  
Processo nº 201900002011814

SEI 6293106