

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 202000002039018

INTERESSADO: COMANDO-GERAL DA POLÍCIA MILITAR

ASSUNTO: ANTEPROJETO DE LEI

**DESPACHO Nº 967/2020 - GAB**

EMENTA: ANTEPROJETO DE LEI. ALTERAÇÃO DAS LEIS ESTADUAIS Nº 8.033/75 E Nº 11.416/91. *ABONO DE CONTINUIDADE* AOS MILITARES. VERBA EQUIVALENTE AO ABONO DE PERMANÊNCIA. PERDA DA EFICÁCIA DO ART. 139, § 5º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 77/2010. LEI Nº 13.954/2019. ART. 24-E, PARÁGRAFO ÚNICO, DECRETO-LEI Nº 667/1969. RESTRIÇÕES FINANCEIRAS. AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA. LRF. LC Nº 159/2017. ART. 8º DA LC Nº 173/2020. ÓBICE PROVISÓRIO À CONSOLIDAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGAL. OITIVA DA SEAD SOBRE IMPACTO FINANCEIRO E INTERESSE PÚBLICO.

1. Autos que têm por objeto **anteprojeto de lei** (000012571467) que altera as Leis estaduais nº 8.033/1975 e nº 11.416/1991, para ali inserir previsão de prerrogativa intitulada *abono de continuidade*.

2. O esboço normativo foi apresentado já acompanhado da Exposição de Motivos nº 11/2020 - PM (000012571466), subscrita pelos Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros

Militar, a qual evidencia que a referida verba serve à igual finalidade do abono de permanência, antes assegurado aos militares pelo art. 139, § 5º, da Lei Complementar estadual nº 77/2010.

3. Remetido o feito à Secretaria da Casa Civil, esta, por sua Gerência de Redação e Revisão de Atos Oficiais (000013271966), solicitou o assessoramento jurídico desta Procuradoria-Geral.

Relatados, siga com fundamentação.

4. De início, consigno que a questão atinente ao **direito de abono de permanência por militar** foi recentemente analisada por esta Procuradoria-Geral, com orientação no Despacho nº 495/2020-GAB (000012437120)<sup>1</sup>, e conclusão pela perda da eficácia do art. 139, § 5º, da Lei Complementar estadual nº 77/2010 - o qual previa a prerrogativa aos agentes castrenses –, desde a entrada em vigor da Lei nº 13.954/2019, editada pela União. Abaixo, alguns trechos do pronunciamento que podem resumir o assunto orientado:

5. Como salientado no item 9 do Despacho nº 424/2020-GAB, o abono de permanência não tem configuração de verba previdenciária. **Trata-se de cota remuneratória**, no seu sentido lato. Diferentemente do tratamento que conferiu aos servidores públicos civis, **a Constituição Federal não disciplinou o abono de permanência para os militares estaduais. A Lei nº 13.954/2019 também não cuidou dessa matéria.** Sendo assim, **remanesce a faculdade de o Poder Público estadual conceder abono de permanência aos seus militares, com a aludida feição remuneratória, devendo assim fazer somente por lei específica**, conforme artigo 24, *caput*, e artigos 42, §1º, e 142, §3º, X, da Constituição Federal.

6. Na sistemática jurídica anterior à Lei nº 13.954/2019, o Estado de Goiás materializou disposição para concessão de abono de permanência aos seus militares no reportado artigo 139, §5º, da Lei Complementar estadual nº 77/2010, diploma que reúne normas aplicáveis ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores (civis)- RPPS e ao Regime Próprio de Previdência dos Militares. Mais adequado seria que essa disciplina jurídica viesse em lei específica destinada aos agentes militares, ou seja, no seu estatuto de direitos, vantagens e prerrogativas, como dizem os artigos 42, §1º, e 142, §3º, X, da Constituição Federal, e o artigo 24, *caput*, da Lei nº 13.954/2019. (...)

(...)

7. Ocorre que a Lei nº 13.954/2019 revela claro rompimento com qualquer entrançamento entre normas previdenciárias civis e militares. Essa legislação fez mudanças profundas nas regras aplicáveis aos militares em tema de previdência, e isso já foi dito nos itens 3 a 5 do Despacho nº 424/2020-GAB.

(...)

10. Concluindo, embora ainda pendente neste Estado de Goiás a regulamentação e a estruturação do Sistema de Proteção Social dos seus Militares, ao qual o artigo 24-E do Decreto-lei nº 667/1969 alude, até que tal providência ocorra, a Lei nº 13.954/2019 assegura aplicação somente das normas do regime jurídico anterior relativas à concessão de inatividade remunerada e de cálculo de benefício previdenciário. O abono de permanência do militar, a despeito de intimamente atrelado às condições para sua inativação, só têm disciplina jurídica neste âmbito estadual em legislação dedicada substancialmente ao regime próprio do servidor público civil; aliás, repiso, representa verba remuneratória típica do segmento do funcionalismo civil. Portanto, e retrocedendo em relação aos itens 11 e 12 do Despacho nº 424/2020-

**GAB, a mais segura convicção é a de que o parágrafo único do artigo 24-E do Decreto-lei nº 667/1969<sup>2</sup> implica imediata perda da eficácia do artigo 139, §5º, da Lei Complementar nº 77/2010, e os efeitos do Decreto estadual nº 9.590/2020 não alcançam reconhecimento de que mantido o direito ao abono de permanência, daquele artigo 139, §5º, aos militares. (destaque que não consta no original)**

5. O anteprojeto de lei dos autos, atendendo aos arts. 42, § 1º, e 142, § 3º, X, da Constituição Federal, e ao art. 24, *caput*, da Lei nº 13.954/2019, disciplina o *abono de continuidade* nas legislações ordinárias específicas dos militares deste Estado (Leis estaduais nº 8.033/75 e nº 11.416/91). A proposta tem claro intuito de retomar o antigo abono de permanência devido aos militares estaduais, passando a prever benefício funcional com pressupostos jurídicos equivalentes aos da sistemática anterior (do art. 139, § 5º, da Lei Complementar estadual nº 77/2010), mas agora sob a denominação *abono de continuidade*.

6. Tendo por norte apenas as premissas acima, não haveria empecilhos técnico-jurídicos à proposição, contanto que houvesse interesse (juízo de conveniência) nesse sentido do Chefe do Executivo, autoridade com iniciativa privativa para lei equivalente (art. 61, § 1º, “f”, da Constituição Federal, c/c art. 20, § 1º, II, “c”, da Constituição Estadual).

7. Entretanto, o atual momento de crise financeira que acomete o Estado de Goiás traz limitações severas, ainda que momentâneas, à consubstanciação da proposta. Como amplamente divulgado<sup>3</sup>, o Estado já ultrapassou os limites prudenciais de gastos com pessoal, sendo destinatário do comando do art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nacional nº 101/2000)<sup>4</sup>. Por conseguinte, qualquer ato estatal que venha a traduzir aumento de despesa pública sujeita-se às condicionantes da Lei Complementar nacional nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, art. 22, parágrafo único<sup>5</sup>). Também há as barreiras determinadas no art. 8º da Lei Complementar nacional nº 159/2017<sup>6</sup>, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RFF), no qual o Estado de Goiás teve seu ingresso franqueado, conforme decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Cível Originária -ACO 3262<sup>7</sup>. Sobre este último ponto, ainda se acoplam os efeitos da decisão liminar pelo STF na ACO nº 3.328<sup>8</sup>, que determinou ao Estado de Goiás dever de adoção de medidas para imediata redução de despesas com pessoal, com resultados a serem alcançados nos dois quadrimestres seguintes à decisão do Tribunal de Contas estadual no Acórdão nº 3487/2019<sup>9</sup>; conforme o ato decisório, se não cumprida tal determinação, cassada será a medida cautelar, com consequências severas e muito impactantes negativamente ao Estado de Goiás<sup>10</sup>. Consigno que há mais de um pronunciamento desta Procuradoria-Geral<sup>11</sup>, em tempos recentes, com estas advertências, que devem ser aqui reeditadas.

8. E as evidências de que a proposição traduz aumento de despesa pública ainda fazem emergir os impedimentos recentemente estabelecidos na Lei Complementar nacional nº 173/2020, a qual estabelece o *Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)*, e modifica a Lei Complementar nacional nº 101/2000. O art. 8º<sup>12</sup>, em especial, desse novo diploma, deve ser referencial em temas envolvendo funcionalismo público, inclusive seus agentes militares, pois prevê condicionantes graves em hipóteses de direitos e prerrogativas funcionais, e também de medidas que levem a incremento de despesas públicas. E enfocando as limitações impostas por tal art. 8º, identifiquei óbices claros ao conteúdo do anteprojeto dos autos, pois cria vantagem funcional a militar, com incremento de gastos públicos, não havendo qualquer elemento indicativo de que tais medidas vêm associadas a providências de compensação pela redução permanente de dispêndios; com esse desenho, o esboço legal esbarra nos incisos VI e VII do art. 8º, e não se encaixa na exceção do seu § 2º.

9. Portanto, diante de tais particularidades, e ao menos por ora, não há como ser implementado diploma legal com o teor do anteprojeto apresentado.

10. De qualquer modo, como as limitações acima são temporárias, e ainda considerando a previsão do § 3º do referido art. 8º, reputo oportuno que a Secretaria da Administração-SEAD se pronuncie acerca do impacto financeiro da proposta, dada sua alçada legal. E nesse seu articulado, apropriado, ainda, que a SEAD considere as demais manifestações e providências já havidas em relação ao abono de permanência dos servidores civis, que são pelo desinteresse público em manter a prerrogativa, conforme atos que instruem os autos nº 202000005006353<sup>13</sup>, os quais tramitam em sigilo no âmbito administrativo.

11. Assim, encaminhem-se estes autos à **Secretaria da Administração-SEAD**, para os fins do item 10 acima. Comunique-se a Secretaria da Segurança Pública do teor da orientação. Dê-se ciência, antes, do conteúdo deste pronunciamento ao representante do Centro de Estudos Jurídicos, para aplicação do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB desta Procuradoria-Geral.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

1Processo nº 202000005004420.

2“**Art. 24-E.** O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio.

**Parágrafo único. Não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.”** (destaquei)

3Jornal O Popular dos dias 1º/2 de fevereiro de 2020.

4Essa informação foi lançada pela Secretaria da Economia na Nota Técnica nº 16/2020 GECOP (000011065088), nos autos nº 201900007078030. Pronunciamento similar da Secretaria da Economia há no processo nº 201900011038706.

5“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

*Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:*

*I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;*

*II - criação de cargo, emprego ou função;*

*III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*

*IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;*

*V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias;” (grifei)*

6“Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

*I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal;*

*II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;*

*III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*

*IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;*

*V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;*

*VI - a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;*

*VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;*

*[...]” (grifei)*

7 Na parte dispositiva da decisão, houve determinação ao ente estatal para que se adéque, desde logo, aos ditames da citada Lei Complementar, sob pena de revogação da tutela de urgência concedida. Assim, é condição eficaz do provimento liminar a obediência às vedações consignadas no transcrito art. 8º.

8Cito trechos da decisão:

"Desse modo, sendo atendidas as condições para adesão ao RRF, é caso de determinar que a União aplique o disposto no art. 10 da Lei Complementar 159/2017 em relação ao Estado de Goiás.

**Por fim, insta salientar que, em razão de ficarem suspensas apenas as penalidades, permanece a obrigatoriedade de cumprimento dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, de sorte que o Estado de Goiás deverá, nos dois quadrimestres seguintes à decisão do Tribunal de Contas Estadual, tentar eliminar o percentual excedente, “adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição” e, somente caso não consiga retornar ao percentual máximo de 60% da RCL (e 50% da RCL específico do Poder Executivo), é que não poderá sofrer qualquer as sanções da LRF descritas no art. 10 da Lei Complementar 159/2017.**

Em outras palavras, o que o art. 10 da Lei Complementar 159/2017 suspende não é a obrigatoriedade de readequação aos limites da LRF e sim a suspensão da aplicação da penalidade em caso de não cumprimento daqueles, motivo pelo qual **o Estado deverá comprovar, documentalmente, que, no primeiro e no segundo quadrimestres, efetivamente diminuiu os gastos com despesa de pessoal, na tentativa de adequá-los aos limites legais.**

**Não havendo essa demonstração documental de que houve diminuição do gasto com despesa de pessoal (no prazo máximo de oito meses, a contar da decisão do Tribunal de Contas Estadual) – ainda que não atingido o limite legal –, a tutela de urgência deverá ser cassada, tendo em vista que o Poder Judiciário não pode ser utilizado como subterfúgio para aquele Ente Federativo que não se esforce para cumprir os mandamentos legais.” (grifei)**

9“O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, pelos integrantes do seu Tribunal Pleno, ante as razões expostas pelo Relator, em negar a aplicação do §8º do artigo 113 da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 54/2017 e alterada pela Emenda Constitucional nº 55/2017, na verificação do atendimento pelo Estado de Goiás dos limites globais estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101/2000, modulando os efeitos desta decisão, a fim de incidirem a partir da publicação da decisão da liminar deferida na ADI 6129, pelo Supremo Tribunal Federal, em 01/10/2019”. Processo nº 201800047000202/502.

10A revogação da liminar traria o restabelecimento da exigibilidade da obrigação de pagar os empréstimos contraídos com execução das garantias contratuais, e a impossibilidade de contratar operações de crédito.

11Despacho nº 150/2020-GAB (processo nº 202000005000874); Despacho nº 170/2020-GAB (processo nº 201900007078030 ).

12“Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

**I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de**

**sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;**

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

**VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;**

**VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;**

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no [inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal](#);

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na [Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018](#), bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO).”

13Nos referidos autos, esta Procuradoria-Geral exarou orientação pelo Despacho nº 591/2020-GAB.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.

---



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,  
**Procurador (a) Geral do Estado**, em 21/06/2020, às 16:19, 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  
**000013735386** e o código CRC **75061726**.

---

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



Referência:  
Processo nº 202000002039018

SEI 000013735386