



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico-Legislativa

POLÍCIA MILITAR
DISTRITO FEDERAL

Informação Técnica n.º 14/2020 - PMDF/GCG/AJL

Brasília-DF, 02 de outubro de 2020.

Referência: Processo n.º SEI/GDF n.º 00054-00102136/2020-16.

Assunto: Alcance de dispositivos constantes da Lei Complementar Federal n.º 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Dúvidas na aplicação no âmbito da PMDF. Licença-prêmio e Licença especial.

Interessado: Polícia Militar do Distrito Federal.

I - RELATÓRIO

Tratam os autos do Processo em epígrafe do exame jurídico sobre o alcance e aplicação da Lei Complementar Federal n.º 173/2020 no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF).

Anote-se que a LC n.º 173/2020 estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), além de alterar a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Em síntese, o aludido ato normativo visa os seguintes objetivos:

a) suspender os pagamentos das dívidas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios com a União; b) reestruturar as operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; c) entregar recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, no exercício de 2020; d) alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange a nulidade dos atos que aumentam as despesas com pessoal, e no que diz respeito aos procedimentos e vedações quando da ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional; e) proibir, para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até 31 de dezembro de 2021, o aumento de gastos com pessoal e o com o pagamento de benefícios aos mesmos, a criação de despesa obrigatória de caráter continuado ou adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); e f) suspender os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social, com vencimento entre 1º de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021, e o recolhimento das contribuições previdenciárias patronais dos

Municípios devidas aos respectivos regimes próprios, desde que autorizado por lei municipal específica (PARECER AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 39, DE 2020).

É o que se se tem a relatar, segue análise.

II - ANÁLISE

2.1 - Considerações preliminares

Em linhas iniciais, importa registrar o raio de atuação desta AJL/GCG sobre a matéria constante referência. Assim, de acordo com o art. 6º, incisos I, III e IV, do Regimento Interno do GCG, aprovado pela Portaria PMDF nº 971/2015, a presente análise cinge-se ao exame de natureza estritamente jurídica sobre o alcance e aplicação da Lei Complementar Federal nº 173/2020 no âmbito da PMDF, tendo em vista o regime jurídico policial militar, excluídos os aspectos relacionados a questões técnicas, contábeis, de auditoria ou relacionadas ao mérito administrativo, de responsabilidade dos setores especializados e das autoridades competentes, de acordo com a natureza dos respectivos atos e decisões.

Conforme já ventilado acima, a LC nº 173/2020 instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) precipuamente *"para entregar recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, no exercício de 2020"*. Para tanto, a contrapartida dos entes federados consiste na adoção de medidas para contenção de despesas no período de 28/05/2020 até 31/12/2021, a fim de concentrar a capacidade financeira no combate dos efeitos da pandemia da Covid-19.

Nesse ambiente, é preciso identificar o real alcance da aludida norma no âmbito da Corporação, em razão das peculiaridades concernentes à legislação castrense, conforme adiante se vê.

2.2 - Do regime jurídico policial militar

A PMDF é órgão de segurança pública do Distrito Federal, instituição organizada com base na hierarquia e disciplina e subordinada ao Exmº Sr. Governador do DF, concebida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Parte-se do princípio que a PMDF é destinada a realizar o policiamento ostensivo fardado, a fim de preservar a ordem pública e a proteção de pessoas e bens - vida, liberdade, integridade física, etc. (CF/88, § 5º, art. 144), assegurando um ambiente social livre de riscos e perigos, mediante o desenvolvimento de ações de prevenção e enfrentamento qualificado da violência e da criminalidade (LAZZARINI, Álvaro. et al, 1998, p. 18-19).

Para assegurar o cumprimento desse rol de atribuições, sob permanente risco de vida, **é necessário impor um regime jurídico específico ao policial militar, exigindo-se dele a capacidade física, intelectual, mental, psicológica, moral e ética, além**

da dedicação integral e da restrição a alguns direitos sociais.

Em termos de organização, a PMDF tem sua estrutura básica definida pela Lei nº 6.450, de 14/10/1977, editada pelo Congresso Nacional. Por sua vez, o Decreto-Lei nº 667, de 02/07/1969 "*Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal*". **Com relação ao regime jurídico, que estabelece direitos e deveres, destacam-se as seguintes normas:**

- **Lei nº 7.289, de 18/12/1984** - Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares da Polícia Militar do Distrito Federal;
- **Lei nº 10.486, de 04/07/2002** - Dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal;
- **Lei nº 12.086, de 06/11/2009** - Altera a organização básica da PMDF, modifica o regime jurídico dos policiais militares e estabelece regras para promoção.

A par disso, vem a lume a **reforma da previdência, veiculada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, a qual não contemplou os militares**, devido à natureza das atribuições e do regime jurídico acima descrito.

Porém, houve sensível **alteração do regime de proteção social específico dos militares, disposto na Lei nº 13.954/2019, modificando o tempo de inativação e contribuição para o sistema de que se cuida.**

Outro aspecto diferenciado que envolve os policiais militares diz respeito ao direito à licença especial, constante do art. 67 da Lei nº 7.289/1984, *ad litteram*:

Art 67 - A licença especial é a autorização para afastamento total do serviço, relativa a cada decênio de tempo de efetivo serviço prestado, concedida ao policial-militar que a requerer, sem que implique em qualquer restrição para a sua carreira.

§ 1º - A licença especial tem a duração de 6 (seis) meses, a ser gozada de uma só vez, podendo ser parcelada em 2 (dois) ou 3 (três) meses por ano civil, quando solicitado pelo interessado e julgado conveniente pela autoridade competente.

§ 2º - O período de licença especial não interrompe a contagem de tempo de efetivo serviço.

§ 3º - Os períodos de licença especial não gozados pelo policial-militar são computados em dobro para fins exclusivos de contagem de tempo para a passagem para a inatividade e, nesta situação, para todos os efeitos legais.

§ 4º - A licença especial não é prejudicada pelo gozo anterior de qualquer licença para tratamento de saúde e para que sejam cumpridos atos de serviço, bem como, não anula o direito àquelas licenças.

§ 5º - Uma vez concedida a licença especial, o policial-militar será exonerado do cargo ou dispensado do exercício das funções que exerce e ficará à disposição do Órgão de Pessoal da Polícia Militar.

Sobre o tema, a Lei nº 10.486/2002 estabelece o seguinte:

Art. 19. O militar, ao ser transferido para a inatividade remunerada, além dos direitos previstos no inciso XI do art. 3º e nos arts. 20 e 21 desta Lei, fará jus ao valor relativo ao período integral das férias a que tiver direito não gozadas por necessidade do serviço e ao incompleto, na proporção de 1/12 (um doze avos) por mês de efetivo serviço, sendo considerada como mês integral a fração igual ou superior a 15 (quinze) dias, bem como licenças não gozadas. [\(Redação dada pela Lei nº 12.086, de 2009\).](#)

Parágrafo único. Os direitos previstos neste artigo são concedidos aos beneficiários da pensão militar no caso de falecimento do militar em serviço ativo.

Em resumo, esse é o normativo que se aplica aos policiais militares e à PMDF, em termos de regime jurídico e de organização, compreendendo as necessidades de investimento e custeio para preservar a estrutura orgânica no exercício policiamento ostensivo, com aquisição de equipamentos, viaturas, obras, serviços etc., os quais importam em incremento de despesas, objeto de contenção da Lei Complementar nº 173/2020.

2.3 - Dos impactos da LC nº 173/2020

Conforme já mencionado, a Lei Complementar nº 173/2020 foi editada no contexto de Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, que dentre os objetivos listados, visa reduzir a despesa pública, a fim de fazer frente a queda da arrecadação nas receitas dos entes federativos. O cerne da questão é a interpretação do contido no art. 8º, sendo oportuno transcrevê-lo:

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.

(Sem grifos no original)

Depreende-se do normativo acima que os entes federativos estão proibidos de conceder vantagens de caráter pecuniário no período compreendido entre a edição da lei até o dia 31/12/2021, bem como criar despesa obrigatória de caráter continuado, além de outras

medidas. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, despesa de caráter continuado é a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Inúmeros desafios foram impostos pela novel legislação ao Administrador Público, sobretudo na sua aplicação e interpretação. Exercendo o papel de consultoria jurídica, como órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, a Procuradoria do Distrito Federal (PGDF) emitiu o Parecer Referencial SEI-GDF nº 08/2020 - PGDF/PGCONS, no bojo do Processo SEI nº 00020-00019916/2020-11, orientando a Administração Pública distrital sobre o pontos específicos dessa norma. Nesse sentido, destaca-se a manifestação de que *"o legislador federal, de um lado, concebeu medidas para o fortalecimento financeiro dos entes periféricos visando à implementação ou reforço, por estes, de medidas de combate à pandemia do Covid-19 (suspensão de dívidas, reestruturação de operações de crédito e auxílio financeiro), porém, de outro lado, estipulou proibições e restrições, especialmente voltadas a obstar aumento de despesas com pessoal, mirando a disciplina fiscal e a contenção de despesas"*.

A PGDF destacou que não se enquadram na vedação do art. 8º da novel legislação as promoções, progressões e outros mecanismos de ascensão funcional que não decorrem, exclusivamente, da fluência do tempo e que condicionam a aquisição do direito, bem como ao preenchimento de outros requisitos como, por exemplo, atendimento ao critério do mérito, conclusão com êxito de cursos, treinamentos etc. ou obtenção de titulações. Assim, as promoções regulares na Corporação, em tese, não foram abrangidas pelas restrições elencadas na LC 173/2020.

Outro aspecto, é o que diz respeito à licença especial, disciplinada pelo art. 67 da Lei nº 7.289/1984 e pelo art. 19 da Lei nº 10.486/2002, acima citados. Saliente-se que o inciso IX do art. 8º da LC nº 173/2020 elenca, de forma exemplificativa, os institutos *"anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio"*, não existentes para a PMDF (Lei nº 7.289/1984). Em função da ausência de tratamento específico aos militares, cabe aqui a integração da norma, através da expressão **"demais mecanismos equivalentes"** que aumentem a despesa com pessoal", contidas naquele inciso.

O art. 87 da Lei nº 8.112/1990 estabelece que *"Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor fará jus a 3 (três) meses de **licença**, a título de **prêmio** por assiduidade, com a remuneração do cargo efetivo"*. Assim, tem-se que **à licença especial (art. 67 da Lei nº 7.289/1984) constitui mecanismo equivalente à licença-prêmio, para os fins da LC nº 173/2020, já que, guardadas as devidas proporções, são concebidas como afastamento total do serviço, sem prejuízo para a remuneração.**

Seguindo essa linha de inteligência, nos termos do art. 19 da Lei nº 10.486/2002, o militar fará jus à conversão da licença especial em pecúnia, quando da passagem para a reserva remunerada. Nesse ponto específico é que se vê o aumento de despesa, na medida em que tal parcela possui natureza de verba indenizatória.

Ocorre que o Parecer Referencial nº 08/2020 - PGDF, embora aborde o tema, como se vê abaixo, discorre de forma genérica, sem considerar as especificidades inerentes à intrincada legislação que rege a PMDF, em especial o instituto objeto deste documento. Para entender a questão, destaca-se aqui o trecho tratado:

Malgrado a redação legal não seja das mais felizes, rendendo

ensanchas a dificuldades interpretativas, observa-se, do cotejo entre os direitos expressamente consignados, que o elemento em comum entre eles reside na circunstância de outorgar ao agente público uma vantagem econômica direta (ou indireta, no caso das licenças-prêmio) tão só pelo transcurso do tempo (associado ao exercício do cargo ou emprego). Nessa ordem de ideias, “os demais mecanismos equivalentes” são aqueles que implicam no crescimento vegetativo das despesas com pessoal, assim entendido aquele que decorre tão somente da passagem do tempo (associado ao exercício do cargo ou emprego).

Dessa forma, infere-se que, à luz do inciso IX do art. 8º da LC 173/2020, **há restrição para a conversão da Licença Especial em pecúnia**, a título de indenização (art. 19 da Lei nº 10.486/2002), no período de 28/05/2020 a 31/12/2021. Porém, vencido o prazo de exceção da LC nº 173/2002, **o período de Licença Especial não fruído**, incorporado ao patrimônio jurídico dos policiais militares, **é passível de conversão em pecúnia a partir de 1º/01/2022**.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, tendo em vista as peculiaridades do regime jurídico policial militar, conclui-se que, à luz do inciso IX do art. 8º da LC 173/2020, há restrição para a conversão da Licença Especial em pecúnia, a título de indenização (art. 19 da Lei nº 10.486/2002), no período de 28/05/2020 a 31/12/2021. Porém, vencido o prazo de exceção da LC nº 173/2002, o período de Licença Especial não fruído, incorporado ao patrimônio jurídico dos policiais militares, é passível de conversão em pecúnia a partir de 1º/01/2022.

Essas são as considerações pertinentes ao caso em específico, sem embargos de posicionamentos divergentes dos ora apresentados, pelo que submeto o feito ao Sr. Chefe do GCG.

JUVENILDO DOS SANTOS CARNEIRO - TC QOPM

Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa

DESPACHO DO CHEFE DO GCG

1. De acordo.
2. No uso das atribuições contidas no art. 4º, *caput* e incisos I e II, do Regimento Interno do GCG, aprovado pela Portaria PMDF nº 971/2015, submeta-se o feito ao Exmo. Senhor

Comandante-Geral, para fins de apreciação e decisão.

GILVÂNI SOUZA COSTA PINTO - CEL QOPM

Chefe do Gabinete do Comandante-Geral



Documento assinado eletronicamente por **JUVENILDO DOS S CARNEIRO - TC QOPM, Matr.0050568-4, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa**, em 05/10/2020, às 10:55, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **GILVÂNI SOUZA COSTA PINTO - CEL QOPM, Matr.0050363-0, Chefe de Gabinete do Comandante-Geral**, em 05/10/2020, às 20:18, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **48270915** código CRC= **0BF922C2**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Setor Policial Sul Área Especial 04 - Bairro Asa Sul - CEP 70610-212 - DF

31900030