

da legislação ordinária, o que importa, em última análise, é verificar se a divisão da despesa em parte fixa e parte variável se compadece com a nova sistemática. No caso afirmativo, ter-se-á de concluir que subsiste a necessidade de observar, na proposta orçamentária, a aludida divisão.

3. Ora, não nos ocorre qualquer razão para negar a compatibilidade. A distinção entre despesas *fixas* e *variáveis* resulta, como conseqüência necessária, da existência de preceitos insertos no próprio texto constitucional, ou em lei ordinária anterior à do orçamento, mercê dos quais há certos gastos que o Poder Público não pode deixar de efetuar, vinculado que fica pela norma constitucional ou integrante de lei *no sentido material*. A esses gastos opõem-se aquêles outros, autorizados pela Lei de Meios (que o é apenas *no sentido formal*), mas cuja realização se deixa ao juízo discricionário da autoridade (v., a respeito, ALIOMAR BALEIRO, *Uma introdução à Ciência das Finanças*, 2.<sup>a</sup> ed., vol. I, págs. 115/6, e vol. II, págs. 702/3; ALVARENGA BERNARDES e ALMEIDA FILHO, *Direito Financeiro e Finanças*, 1964, pág. 33).

Tal distinção, em si, subsiste apesar do silêncio dos novos textos. Deia quase se poderia dizer que repousa na própria natureza das coisas. Quando muito, subsistiria *implicitamente*, sem expressão formal na lei orçamentária, se afastada a obrigatoriedade de sua observância.

As duas classificações das despesas — em *correntes* e *de capital* e em *fixas* e *variáveis* — fundam-se em critérios diversos, mas não reciprocamente excludentes. A adoção da primeira inspirou-se em recomendações da moderna ciência financeira, já anteriormente acolhidas, sob formas variadas, em outros países (v. A. BALEIRO, ob. cit., vol. II, págs. 742/5). Como assinala GIULIANI FONROUGE, *Derecho Financiero*, 1962, vol. I, págs. 182/3, trata-se de diferenciação assente em *critério econômico*, que leva a separar, numa categoria, os gastos necessários para atender ao funcionamento normal e rotineiro dos serviços públicos, e noutra aquêles com os quais se alimentam empreendimentos de mais largo alcance, que “concernent la fortune de la nation, son capital et non ses revenus”, v. g., “les dépenses d’investissements, d’équipement, de reconstruction” (DUVERGER, *Finances publiques*, 5.<sup>a</sup> ed., 1965, pág. 44).

Cingindo-nos às despesas correntes — entre as quais se inclui a efetuada com o pessoal (DUVERGER, ob e lug cit.; Lei n.º 4.320, art. 13), e portanto mais interessam ao objeto específico da consulta —, é óbvio que, *no interior da classe*, haverá dotações predeterminadas pela existência de norma jurídica cogente e dotações livres de semelhante vinculação. *Por isso mesmo o legislador federal não hesitou em consagrar, através da Lei n.º 4.320, em plena vigência da Carta de 1946, a sistemática depois elevada a nível constitucional pelo texto de 1967*. Se houvesse incompatibilidade entre as divisões da despesa em *fixa* e *variável* e em *corrente* e *de capital*, a Lei n.º 4.320 teria nascido com a eiva de inconstitucionalidade, ou teria estabelecido comando praticamente *inexequível*. O fato de haver ela vigorado, ao que sabemos sem contestação, por três anos, em coexistência

pacífica com o art. 73, § 2.º, da Constituição de 18 de setembro, é a prova mais eloqüente da possibilidade das duas técnicas.

Assim, se entre a data da Lei n.º 4.320 e a do atual Estatuto Político ficou a elaboração orçamentária, no particular, submetida a duas regras imperativas — uma que dividia a despesa em fixa e variável, outra que a dividia em corrente e de capital —, a situação de hoje apenas se caracteriza pela inversão dos termos: até há pouco, enquanto a primeira imposição tinha eminência *constitucional* (embora reproduzida, em nosso Estado, no Código de Contabilidade), a segunda era simplesmente *legal*, ao passo que agora é a Constituição que alude a despesa corrente e de capital, e a lei ordinária (Código citado) que exige a outra divisão. De qualquer sorte, os efeitos práticos são os mesmos.

Nesse ponto, destarte, ousamos discordar da opinião emitida pelo Sr. Diretor do Departamento de Orçamentos, tanto quanto com ela concordamos no que tange ao outro item da consulta.

*Sub censura.*

Rio de Janeiro, 26 de junho de 1967.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA  
Procurador do Estado

#### POLÍCIA MILITAR. REGIME DA INATIVIDADE. NÃO-INCLUIÇÃO DE VANTAGENS CONCEDIDAS AOS OFICIAIS DAS FORÇAS ARMADAS

O Senhor Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado da Guanabara, visando uniformizar a aplicação da vigente legislação sobre a *passagem para a inatividade* dos integrantes ou pessoal daquela Corporação, pede o pronunciamento desta Procuradoria, anexando à sua solicitação assim o Parecer da Secretaria da Polícia Militar, como o de n.º 429-H, de 7-11-1966, da Consultoria Geral da República.

#### II

A matéria em estudo envolve a análise ou referência a normas jurídicas de natureza constitucional, ordinária e regulamentar, a saber:

- a) Constituição Federal de 1946 (arts. 176, 117, e § único do art. 183);
- b) Constituição Federal de 1967 (§ 4.º do art. 13; art. 8.º, inciso XVIII, alínea V, e § 2.º; e art. 92 e § 1.º);
- c) Leis federais: 3.752, de 14-4-1960 (art. 3.º e §§ 1.º e 5.º); 288, de 8-6-1948; 616, de 2-2-1949; 1.156, de 12-7-1950; 1.195, de

9-9-1950; 1.267, de 19-12-1950; 2.370, de 9-12-1954; 3.067, de 22-12-1956; 192, de 17-1-1936; 4.328, de 30-4-1964 (modificada, em parte, pela 4.863, de 29-11-1965); 4.902, de 16-12-1965 (alterada, parcialmente, pela 5.058, de 29-6-1966);

- d) Decretos federais: 10.490-A, de 25-9-1942, e 41.095, de 7-3-1957;
- e) Decreto-lei federal n.º 317, de 13-3-1967.
- f) Constituição Estadual (inciso VI do art. 6.º; art. 14 e §§ 1.º e 2.º do ACDT; e inciso VII do art. 30);
- g) Lei estadual n.º 263, de 24-12-1963 (arts. 82 e segs.);
- h) Decreto estadual "N" n.º 481, de 29-10-1965.

Com o propósito de se alcançar razoável ordenação de raciocínio, outra alternativa não nos resta senão projetar sobre a consulta em exame a vasta legislação ora enumerada.

### III

A Lei federal n.º 3.752, de 14-1-1960 — Lei SAN TIAGO DANTAS, determinou:

a) a transferência ao Estado da Guanabara, na data de sua constituição, dos serviços públicos de natureza local prestados ou mantidos pela União, e os servidores nêles lotados, *incluindo-se nesses serviços a Polícia Militar* (art. 3.º e § 1.º);

b) — *“Os serviços transferidos continuarão regidos pela legislação vigente, enquanto não for modificada pelos Poderes competentes do novo Estado, ao qual incumbe sobre êles legislar, inclusive sobre o pessoal transferido, bem como administrá-los, provendo-lhes e movimentando-lhes os quadros”* (grifamos) (§ 5.º do art. 3.º).

### IV

A Constituição Estadual, *além de criar a Polícia Militar*, referiu-se ao seu efetivo, bem como revigorou a legislação vigente antes de 21-4-1960, e, ainda, reproduziu as garantias que lhe haviam sido cometidas pela dita Lei 3.752, como se constata da leitura do art. 14 e seus §§ 1.º e 2.º, do Ato Constitucional das Disposições Transitórias, *verbis*:

“Art. 14 — Para segurança interna e manutenção da ordem fica criada, por êste ato, a Polícia Militar do Estado da Guanabara.

§ 1.º — *Integrará inicialmente a Polícia Militar o pessoal da Polícia Militar do ex-Distrito Federal transferido pela Lei Federal n.º 3.752, de 14 de abril de 1960, respeitados os cargos, funções, postos e gra-*

*duações dêsse pessoal, bem como os seus direitos, vantagens, regalias e deveres que a mesma lei garantiu.*

§ 2.º — *Até que seja promulgada lei especial continuam vigentes a organização e a legislação vigentes na Polícia Militar do antigo Distrito Federal, antes de 21 de abril de 1960, ressalvada sua subordinação ao Governador do Estado”* (os grifos são nossos).

A mesma Constituição atribui ao Senhor Governador “dispor da Polícia Militar e administrá-la, nos termos da lei” (inciso VII do art. 30).

Entrelaçados os textos do § 5.º do art. 3.º da Lei Federal n.º 3.752 com os do art. 14 e seus parágrafos do ACDT, da Constituição Estadual, *resulta que o regime jurídico a que estavam sujeitos os integrantes da Polícia Militar era o federal vigente à época da transferência, sendo-lhes aplicável, por isso mesmo, o Decreto federal n.º 41.095, de 7-3-1957, que “aprovou o Regulamento Geral da Polícia Militar no Distrito Federal”, o qual, em seu capítulo VII, tratava da Inatividade (agregação e reforma), além de leis federais que de modo expresso lhes haviam concedido benefícios excepcionais.*

Vê-se, portanto, que a Polícia Militar possuía (e hoje, respeitada a lei federal, continua a ter) legislação própria, reguladora da inatividade, não se lhe aplicando, a não ser quando expressamente dito, os diplomas legais que regulam a passagem para a inatividade dos militares das Forças Armadas.

### V

De fato, o eminente Consultor-Geral da República, Dr. ADROALDO MESQUITA DA COSTA, chamado a se manifestar sobre a aplicabilidade ou não ao pessoal da Polícia Militar de legislação federal reguladora da inatividade dos militares das Forças Armadas, assim se pronunciou:

“Quanto ao primeiro aspecto (aplicação ou não da lei n.º 2.370, de 1954, ao pessoal da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros), esta Consultoria Geral, em iterativos pronunciamentos, tem-se manifestado no sentido de que não se atribui ao pessoal das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros os direitos e vantagens conferidas por lei às Forças Armadas. Para beneficiá-las necessário se torna que a lei o diga expressamente.

Ora, o recorrente alega fazer jus aos benefícios da Lei n.º 2.370, de 9 de dezembro de 1954. Porém, como ampará-lo com êsse texto legal, se o mesmo dispõe, em seu art. 1.º:

“Define e regula a presente lei a situação de inatividade dos militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica”,

sem falar na Polícia Militar?

Ademais, *ad argumentandum*, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros são “Fôrças Auxiliares”, distintas das Fôrças Armadas, pois estas são constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, segundo prescreve o art. 176 da Carta Magna.

Assim, penso estar demonstrada a inaplicabilidade da mencionada Lei n.º 2.370 ao pessoal da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros” (Parecer publicado no *D.O.*, I, de 2-6-1964, págs. 4.682/4.683).

Noutra oportunidade, Sua Excelência teve ocasião de ratificar seu entendimento anterior, ao acentuar:

“Esta Consultoria já teve oportunidade de examinar pedido idêntico e tem sempre sustentado a inaplicabilidade da referida lei àquelas Corporações (vide *D.O.* de 2 de junho de 1964, págs. 4.682-3).

Por outro lado, a matéria, na esfera judiciária, não é tão tranqüila, como o supõe o postulante. Nela se têm dividido as opiniões, sem haverem constituído, até agora, jurisprudência tranqüila. Ainda recentemente, o *Diário da Justiça* de 23 de dezembro de 1964, pág. 4.465, publicou o seguinte aresto:

“Não se equiparam aos militares das Fôrças Armadas os integrantes da Polícia Militar do antigo Distrito Federal. A êstes, portanto, não aproveitam os benefícios da Lei 2.370/54”. (Apelação Cível n.º 11.910 — T. F. R., Rel. Min. Godói ILHA, decisão unânime).

Assim, a legislação federal reguladora da inatividade dos militares das Fôrças Armadas só se aplica à Polícia Militar quando nesse sentido houver dispositivo legal expresso.

Esclareça-se, finalmente, que a Lei n.º 2.370, de 9-12-1954, que dispunha sobre a inatividade dos militares das Fôrças Armadas, foi revogada pela vigente Lei federal n.º 4.902, de 16-12-1965, alterada, em parte pela Lei n.º 5.058, de 29-6-1966.

VI

Como já dito, o Decreto Federal n.º 41.095, de 7-3-1957, que aprovou o “Regulamento Geral da Polícia Militar do Distrito Federal”, previa, como é óbvio, as condições de passagem para a inatividade (agregação e reforma) do pessoal daquela Corporação.

Entretanto, o Senhor Governador do Estado, em data de 29-10-1965, baixou o Decreto “N”, n.º 481, aprovando o “Regulamento Geral da Polícia Militar do Estado da Guanabara”, fixando responsabilidades e regulando direitos, deveres e prerrogativas de seus integrantes, e, frise-se, êsse decreto estadual foi editado em perfeita consonância com o § 5.º do art. 3.º da Lei n.º 3.752 e o § 2.º do art. 14 do ACDT, da Constituição Estadual; e, ainda, em obediência ao disposto no art. 116 da Lei estadual n.º 263, de 24-12-1963 (Reestruturação Administrativa do Estado da Guanabara).

Assim, o Decreto federal n.º 41.095, de 7-3-1957, perdeu sua eficácia, *ao passo que o Decreto estadual “N”, n.º 481, de 29-10-1965, passou a ser o figurino jurídico daquela Corporação.*

Pois bem, êsse decreto, em seu dispositivo “5.17”, regula a *inatividade* de seu pessoal, e note-se, continua em plena vigência, respeitada, é bem verdade, a Lei federal.

VII

O que se escreveu até agora vale ou serve para se fazer o retrato de corpo inteiro da matéria em foco, pois, com a promulgação da Constituição de 24-1-1967, entrada em vigor a 15-3-1967, o problema jurídico da inatividade do pessoal da Polícia Militar do Estado da Guanabara deve ser apreciado não apenas à luz de seu texto, como também, e principalmente, em obediência ao prescrito no Decreto-Lei federal n.º 317, de 13-3-1967, Lei Federal n.º 4.902, de 16-12-1965 (modificada, parcialmente, pela Lei n.º 5.058, de 29-6-1966) e no Decreto estadual “N”, n.º 481, de 29-10-1965.

Com efeito, a Carta da República promulgada a 24-1-1967 cometeu à União a competência para legislar sobre Polícias Militares, face ao prescrito no art. 8.º, inciso XVII, alínea *v*, *verbis*:

“Art. 8.º — Compete à União:

XVII — Legislar sobre:

v) Organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das Polícias Militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização”.

Essa outorga, todavia, não subtraiu dos Estados a competência supletiva para também legislarem sobre essa matéria, pois a Constituição de 67, no § 2.º do art. 8.º, esclarece:

“A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das letras (.....) v, do item XVII, respeitada a lei federal”.

A sua vez, o Decreto-Lei federal n.º 317, de 13-3-1967 (verdadeira lei complementar), baixado pelo Poder Executivo Federal, estabelece em seu art. 26:

*“As condições de inatividade do pessoal das Polícias Militares, bem como seus direitos, vantagens e regalias, constarão da legislação especial de cada Unidade da Federação, não sendo permitidas condições além das que, por lei ou regulamento, são atribuídas ao pessoal das Forças Armadas”* (os grifos são nossos).

Assim, ao Estado cabe legislar supletivamente sobre sua Polícia Militar, respeitada, porém, a lei federal.

Dessa competência supletiva outorgada ao Estado resulta continuar em pleno vigor, respeitada a Lei federal, o Decreto “N” n.º 481, de 29-10-1965, que aprovou o “Regulamento Geral da Polícia Militar do Estado da Guanabara”.

### VIII

Como, porém, o art. 26 do Decreto-Lei n.º 317, de 13-3-1967, já transcrito, veda ao pessoal das Polícias Militares condições de inatividade e direitos, vantagens e regalias superiores ou mais vantajosos aos que por leis ou regulamentos federais são assegurados aos militares das Forças Armadas, o Decreto estadual “N” 481, de 29-10-1965 (Regulamento Geral da Polícia Militar do Estado da Guanabara) deve ser aplicado em perfeita adequação à Lei federal n.º 4.902, de 16-12-1965 (alterada, em parte pela 5.058, de 29-6-1966) que regula a inatividade dos militares das Forças Armadas (Exército, Marinha de Guerra e Aeronáutica Militar).

Essa lei federal (4.902, de 16-12-1965), nos dispositivos a seguir transcritos, estabelece:

“Art. 57 — Não haverá promoção do militar por ocasião da reforma”.

Esse dispositivo, por força do comando do art. 26 do Decreto-Lei federal n.º 317, de 13-3-1967, revogou, implicitamente, a Lei n.º 1.195, de 1950, em relação à Polícia Militar (como adiante demonstraremos), eis que

em relação aos militares das Forças Armadas ela já havia sido revogada desde 10-10-1966 (art. 63 dessa mesma Lei n.º 4.902).

O art. 58, por outro lado, dispõe:

“Não haverá promoção do militar por ocasião da transferência para a reserva remunerada”.

Esclareça-se que o vocábulo “inatividade”, para os integrantes da Polícia Militar, traduz, apenas, reforma e agregação, ao passo que para os militares das Forças Armadas significa ou configura assim a modalidade de agregação (inatividade temporária), de reforma, como a passagem para a reserva remunerada.

Deflui-se dos dispositivos pretranscritos não mais haver promoção de militar por ocasião da reforma ou quando de sua passagem para a reserva remunerada.

E, em relação ao pessoal da Polícia Militar, também não haverá mais promoção por ocasião da reforma, em razão da clareza dos dois dispositivos citados e em face de sua aplicação àquela Corporação por força do texto do art. 26 do Decreto-Lei federal n.º 317, de 13-3-1967, publicado no *Diário Oficial*, Seção I, Parte I, de 14-3-1967, págs. 3.058/3.059.

### IX

Linhas atrás declaramos que a Lei n.º 1.195, de 9-9-1950, havia sido revogada pelo comando do art. 26 do Decreto-Lei federal n.º 317, de 13-3-1967, que estendeu os efeitos do art. 57 da Lei n.º 4.902, de 16-12-1965, à Polícia Militar.

Cumprе, porém, determinar a data dessa revogação, pois a Lei n.º 1.195 concedia benefício expresso ao pessoal da Polícia Militar, capitulado em seu art. 1.º:

*“Os oficiais das Forças Armadas Nacionais, os da Polícia Militar e os do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal que, em inspeção de saúde, para o efeito de promoção, por terem sido julgados incapazes definitivamente para o serviço, serão reformados no posto imediato”* (grifamos).

Ora, se o art. 26 do Decreto-Lei n.º 317, de 13-3-1967, não permite condições de inatividade do pessoal da Polícia Militar além das que por lei ou regulamento são atribuídas aos militares das Forças Armadas, e se o art. 57 da Lei 4.902, de 16-12-1965, excluiu desses militares o direito de promoção por ocasião da reforma, essa proibição se estendeu logicamente ao pessoal da Polícia Militar, por força do mesmo art. 26, do referido Decreto-Lei n.º 317, desde o momento de sua entrada em vigor, ou seja,

14 de março de 1967, data em que o *Diário Oficial*, Seção I, Parte I, págs. 3.058/9, o publicou.

*Assim, a partir de 14 de abril de 1967, não há haverá promoção de pessoal da Polícia Militar por ocasião da reforma.*

Mas, pergunta-se: e os oficiais da Polícia Militar que anteriormente a 14-3-1967 ou até 13-3-1967, inclusive, já estavam incluídos no Quadro de acesso, e no exame de saúde a que se submeteram, para fins de promoção, foram declarados incapazes definitivamente para o serviço policial-militar?

Aos oficiais nessas condições se defere ou se assegura, inarredavelmente, o direito de promoção ao posto imediato, pouco importando que o decreto de reforma venha a ser publicado posteriormente a 13-3-1967, pois essa publicação apenas formaliza o ato de reforma, já que o direito à promoção de que falava a Lei n.º 1.195, concretizava-se ou cristalizava-se na declaração de incapacidade verificada no exame da saúde.

Nesse sentido, vale o magistério do eminentíssimo Professor FRANCISCO CAMPOS, *verbis*:

“É claro, diante do exposto, que carece de qualquer fundamento a assertiva de que a lei que rege a aposentadoria é a lei que estiver em vigor na data da publicação do respectivo decreto. A publicação do ato nada acrescenta a este, nem pode ser considerado como um dos seus elementos constitutivos. Quando muito, a publicação poderá ser considerada como formalidade final do processo de aposentadoria. Assim, porém, o termo final, como as fases anteriores do processo de aposentadoria não são elementos formadores do direito à aposentadoria. *O direito à aposentadoria (leia-se “inatividade”, tratando-se de militar) não resulta do processo administrativo destinado à verificação de se, efetivamente, se cumpriram as condições legais de sua concessão. Ao invés do direito à aposentadoria resultar da formalística administrativa instituída precisamente para o fim de apurar a sua existência, o processo administrativo pressupõe, ao contrário, a aquisição anterior do direito à aposentadoria. O processo administrativo pelo qual se procede ao reconhecimento de um direito não cria esse direito: revela tão somente a sua existência ou inexistência”* (grifamos) (FRANCISCO CAMPOS, *Direito Administrativo*, ed. 1959, vol. II, págs. 130/135).

E, jurisprudencialmente, a *Súmula* n.º 359, da Suprema Corte, encerra ou repõe qualquer debate em torno desse problema, ao proclamar:

“Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários, inclu-

sive a apresentação do requerimento, quando a inatividade fôr voluntária”.

X

Se a Lei n.º 1.195 foi revogada implicitamente, o mesmo não se pode dizer da Lei n.º 3.067, de 22-12-1956 (igualmente concessiva, através de seu art. 2.º, de expresso benefício ao pessoal da Polícia Militar), pois essa norma legal foi expressamente revogada pela Lei federal n.º 5.058, de 29-6-1966, publicada no *Diário Oficial* I, Parte I, de 5-7-1966, págs. 7.333/7.334, através de seu art. 5.º, *verbis*:

“Art. 5.º — Ressalvado o disposto (...) ficam revogados as leis (...); 3.067, de 22-12-1956; (...)”.

XI

O digno subscritor do Parecer inserto no processo 09/094.804/67, ora em estudo, afirma:

“Preliminarmente, há que esclarecer que as Lei n.ºs 3.067, 1.156 e 1.267 vêm sendo aplicadas à PMEG, por força da Lei n.º 3.752 (Lei SAN TIAGO DANTAS)”.

Referentemente à aplicação ao pessoal da Polícia Militar das leis n.ºs 1.156 e 1.267, por força da Lei SAN TIAGO DANTAS, não vemos, *data venia*, como concordar com essa extensão, isto porque a referida Lei n.º 3.752 apenas determinava no § 5.º do art. 3.º que “os serviços transferidos continuarão regidos pela *legislação vigente*” (no mesmo sentido dispõe o § 2.º do art. 14 do ACDT). Entretanto, essa legislação se referia, é óbvio, ao Decreto federal 41.095, de 7-3-1957 (hoje sem nenhuma eficácia, já que se encontra em vigor, desde 8 de novembro de 1965, o Decreto estadual “N”, n.º 481, de 29-11-1965), bem como à revogada Lei n.º 3.067 e, ainda, à Lei n.º 1.195, de 9-9-1950 (revogada, como atrás demonstrado, em data de 14-3-1967, pelo art. 57 da Lei n.º 4.902, de 16-12-1965, por força do comando do art. 26 do Decreto-Lei federal n.º 317, de 13-3-1967, publicado a 14-3-1967).

XII

No tocante às remanescentes leis referidas no tópico transcrito (1.156 e 1.267), cumpre dizer:

Esta Procuradoria, em pronunciamentos anteriores, sustentou a inaplicabilidade ao pessoal da Polícia Militar dessas leis especiais, pois, quan-

do qualquer norma legal federal pretendia beneficiar aquêie pessoal, o fazia ou dizia expressamente, como nos casos das revogadas Leis n.ºs 1.195 e 3.067.

A primeira dessas leis (1.156, de 12-7-1950), chamada "Lei da Praia", estabelece em seu art. 1.º:

"São amparados pela Lei n.º 616, de 2-2-1949, *todos os militares* que prestaram serviço na zona de guerra definida e delimitada pelo art. 1.º do Decreto n.º 10.490-A, de 25-9-1942" (grifamos).

Assinale-se que o art. 1.º da Lei n.º 616, de 2-2-1949 (referida no corpo do art. 1.º da Lei n.º 1.156), e que alterou a redação do art. 1.º da Lei n.º 288, de 8-6-1948, declara:

"O oficial das *Fôrças Armadas* que serviu no teatro de guerra da Itália ou tenha cumprido missões de patrulhamento, vigilância e segurança do litoral, e operações de guerra e de observações em qualquer outro teatro de operações definidas pelo *Ministério respectivo*, inclusive nas Ilhas de Trindade, Fernando de Noronha e nos navios da Marinha de Guerra, que defendiam portos nacionais em zonas de operações de guerra, quando transferido para a reserva remunerada, ou reformado, será previamente promovido ao posto imediato, com os respectivos vencimentos integrais" (grifamos).

Constata-se da leitura desses dispositivos que seus beneficiários são, exclusivamente, os militares das Fôrças Armadas (arts. 1.º e 2.º da Lei n.º 288, de 8-6-1948, art. 1.º da Lei n.º 616, de 2-2-1949, e art. 1.º da Lei n.º 1.156, de 12-7-1950), e *jamaiz* o pessoal integrante da Fôrça Auxiliar, reserva do Exército, como o é a Polícia Militar do Estado da Guanabara (art. 13, § 4.º, da Constituição Federal de 1967; art. 1.º do Decreto-Lei federal n.º 317, de 13-3-1967, e art. 82 da Lei estadual n.º 263, de 24-12-1963).

XIII

A sua vez, a Lei federal n.º 1.267, de 19-12-1950, denominada "lei comunista", possui a seguinte *Ementa*:

"Dispõe sobre promoção de oficiais e praças das *Fôrças Armadas* que tenham tomado parte no combate à revolução comunista de 1935" (nossos os grifos).

O seu art. 1.º tem sua redação iniciada assim:

"Os oficiais e praças das Fôrças Armadas que..."

Mesmo que se pretendesse aplicar *ad argumentandum*, e somente *ad argumentandum*, aos integrantes da Polícia Militar os benefícios dessa lei, esse entendimento esbarraria em um julgado da Egrégia Côrte, cuja ementa transcrevemos:

"O simples fato de ter estado o militar de prontidão e praticado atos rotineiros de suas peculiares atividades, não justifica a concessão dos benefícios outorgados pela Lei n.º 1.267, de 9-12-1950, aos que participaram do combate à rebelião comunista. Recurso conhecido e provido" (Rec. Ext. n.º 55.170 — GB; Rel. Min. PEDRO CHAVES — Recte.: União Federal; Recdo.: Lucila Woolf de Oliveira, in *Rev. Trim. de Jurispr.*, vol. 35, fev. 66, págs. 300/301).

XIV

Por oportuno, vamos transcrever o Parecer do ilustre Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA, ao tempo em que Sua Excelência chefiava a Consultoria Geral da República, *verbis*:

"O eminente jurisconsulto, atual Ministro da Justiça, Desembargador SEABRA FAGUNDES, teve ensejo de esclarecer em substancioso estudo: "As Polícias Militares (inclusive os Corpos de Bombeiros, que constituem Polícia especializada), cujo fim pretípico é a defesa da segurança e da ordem interna nos respectivos âmbitos territoriais (Estados, Territórios, Distrito Federal) não integram as Fôrças Armadas do País" (Constituição Federal, art. 176; Decreto-Lei n.º 91.099, art. 21). (SEABRA FAGUNDES, *As Fôrças Armadas na Constituição*, *Rev. de Dir. Adm.*, vol. X, pág. 5).

De fato, o art. 176 da Magna Carta Política de 1946, é expresso em dizer que são "as Fôrças Armadas constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica", esclarecendo o § único do art. 183 que "quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército".

.....  
Como se vê, quando o legislador quer beneficiar o pessoal da Polícia e do Corpo de Bombeiros, di-lo expressamente, pois

que, em verdade, não são integrantes das Forças Armadas”. (GONÇAVES DE OLIVEIRA, *Pareceres do Consultor Geral da República*, 1954-1955, págs. 241/244 — Parecer n.º 46-U).

Entretanto, êsse mesmo jurista, em data de 27 de julho de 1959, no Parecer n.º 560-Z, afirmava:

“A Lei n.º 616, como a Lei n.º 288, se destinavam a favorecer, exclusivamente, o oficial das Forças Armadas. Na verdade, a União não tinha poderes para legislar, acarretando benefícios aos integrantes das Polícias Estaduais, pagas pelos Estados. (...). Aos componentes da Polícia Militar do Distrito Federal e Corpo de Bombeiros comandados por oficial do Exército, se estendeu a aplicação dos benefícios da Lei n.º 1.156 (Parecer n.º 714-T, desta Consultoria, *Diário Oficial* de 19-12-1951; Aviso n.º 15.132, de 27-12-51, do Ministro da Justiça ao Comandante do Corpo de Bombeiros), assim mesmo porque são pagos pelos cofres públicos federais. E, por isso mesmo, tal extensão ficou mantida em virtude da aprovação pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, de Parecer que emitíramos sobre essa questão (*Diário Oficial* de 4-1-1958, pág. 207; *Pareceres do Consultor-Geral da República*, vol. III, pág. 163/4)”.

XV

Porém, o Parecer n.º 560-Z, de 1959, além de haver-se constituído em um dos poucos entendimentos favoráveis à extensão da Lei n.º 1.156 à Polícia Militar, teve a lastrear sua fundamentação dois fatos irrelevantes, quais sejam: “comando da Polícia Militar por oficial do Exército” e “pagamento de seu pessoal pelos cofres da União”, enquanto que a motivação e conclusões do Parecer 46-U repousaram em preceitos constitucionais.

Por outro lado, êsse segundo Parecer já está ultrapassado ou mesmo revogado, pois o atual e eminente Consultor-Geral da República, em data mais recente, pronunciou-se assim:

“Esta Consultoria Geral, em iterativos pronunciamentos, tem-se manifestado no sentido de que não se atribui ao pessoal das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros, os direitos e vantagens conferidos por lei às Forças Armadas. Para beneficiá-las necessário se torna que a lei o diga expressamente. Quando o legislador quer atribuir vantagens a essas corporações, êle o faz com tôdas as letras, taxativamente. Assim ocorreu com a

Lei 1.195/50. Destarte, dúvidas não pode haver de que, quando expressamente não constar o nome dessas Corporações, é porque o legislador, propositadamente, não desejou beneficiá-las”. (ADROALDO MESQUITA DA COSTA, Consultor-Geral da República, Parecer publicado no *Diário Oficial*, I, de 2-6-1964, págs. 4.682/4.683).

XVI

Ao ver desta Procuradoria, a melhor tese jurídica é a sustentada pelo atual ocupante da Consultoria-Geral da República, pois não vemos, *data venia*, como estender ao pessoal da Polícia Militar os benefícios ou “privilégios” dessas leis votadas exclusivamente a favor dos militares das Forças Armadas, porquanto, para tal fim, seria necessário ampliar-se desmesuradamente o alcance dessas normas, ou mesmo agir generosamente, o que contraria as características de leis de exceção que elas possuem e que por isso mesmo impõem e recomendam uma exegese restritiva.

O insigne CARLOS MAXIMILIANO, ao dizer que os privilégios se incluem entre as disposições excepcionais, lembra que estas “*não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente*” (os grifos são nossos) (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 3.<sup>a</sup> ed., 1941, págs. 274 e 280).

Ora, se interpretar é a atividade lógica, em decorrência da qual se declara o que está determinado numa lei (*ut* AMÍLCAR DE ARAUJO FALCÃO, *in Introdução ao Direito Tributário*, pág. 83) torna-se impossível, em atenção à interpretação gramatical e também à teleológica, sabidamente a mais recomendável, estender aos integrantes da Polícia Militar êsses “*privilégios*” (expressão de PAULO DE LACERDA, *in Manual do Código Civil Brasileiro*, 1929, vol. I, pág. 11).

Saliente-se, por outro lado, que essas normas concessivas de benefícios aos militares das Forças Armadas não se aplicam, indiscriminadamente, a todos êles, mas somente a quantos hajam preenchido suas exigências, e, *no caso de sua extensão ao pessoal da Polícia Militar*, todos quantos ao tempo da Segunda Conflagração Mundial a integram seriam seus beneficiários pelo fato de prestarem serviço no território do ex-Distrito Federal, o qual, segundo disposição do Decreto federal 10.490-A, de 1942, foi considerado zona de guerra.

Entretanto, essa simples circunstância geográfica de aqui servirem (e em outra circunscrição territorial não poderiam fazê-lo), não os habilita nem lhes assegura essa pretensão, pois, para tanto, *havia a necessidade legal de serem convocados*, o que não ocorreu, e somente em caso de mobilização é que as vantagens deferidas ao pessoal do Exército lhes seriam estendidas.

Com efeito, a Lei federal n.º 192, de 17-1-1936 (só agora revogada pelo art. 30 do Decreto-Lei n.º 317, de 13-3-1967), dispunha em seu art. 2.º e alínea *c, verbis*:

“Art. 2.º — Compete às Polícias Militares:

c) Atender à convocação do Governo Federal em casos de guerra ou grave comoção intestina, segundo a lei de mobilização”.

E a Constituição de 1946 dispunha no § único de seu art. 183:

“Quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, o seu pessoal (da Polícia Militar) gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército”.

## XVII

A Carta Magna em vigor, em seu art. 92 e § 1.º, auxilia nossa exposição ao conceituar:

“Art. 92 — As Forças Armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro da Lei.

§ 1.º — Destinam-se as Forças Armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem”.

Já o § 4.º do art. 13 da mesma Lei Maior define:

“As Polícias Militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os Corpos de Bombeiros Militares, são consideradas Forças Auxiliares, reserva do Exército”.

Nota-se, facilmente, a incomensurável distância entre as tarefas, ou atribuições, ou missões (ambas igualmente nobres), cometidas às Forças Armadas e à Polícia Militar, pois, enquanto àquelas cabe a defesa da Pátria e a garantia dos Poderes constituídos, da lei e da ordem (§ 1.º do art. 92), a esta incumbe a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, além de ser considerada como “Força Auxiliar, reserva do Exército” (§ 4.º do art. 13).

Face ao exaustivamente exposto, concluímos:

1) — Até 13 de março de 1967, inclusive, os Oficiais da PMEG incluídos no Quadro de Acesso, para fins de promoção, que hajam sido, em exame de saúde, declarados incapacitados definitivamente para o serviço poli-

cial-militar, têm direito à promoção ao posto imediato assegurada pela Lei n.º 1.195, de 9-9-1950, pouco importando que o decreto de reforma, com essa promoção, venha a ser publicado posteriormente a 13-3-1967;

- 2) — A partir de 14 de março de 1967 (início da vigência do Decreto-Lei n.º 317, de 13-3-1967, que estendeu, por força de seu art. 26, as disposições do art. 57, da Lei n.º 4.902, de 16-12-1965, à Polícia Militar), não mais poderá haver promoção de qualquer integrante da PMEG por ocasião da reforma, valê dizer, o militar será reformado no mesmo posto ou graduação que ocupava na ativa;
- 3) — As Leis n.ºs 1.195, de 9-9-1950, e 3.067, de 22-12-1956, não mais integram o mundo jurídico, porque revogadas, a primeira desde 14-3-1967, pelo Decreto-Lei federal n.º 317, de 13-3-1967, e a segunda a partir de 5-7-1966, pela Lei federal n.º 5.058, de 29-6-1966;
- 4) — Os benefícios das Leis n.ºs 1.156, de 12-7-1950, e 1.267, de 19-12-1950, não se estendem ao pessoal da Polícia Militar, mas, exclusivamente, aos militares das Forças Armadas, como expressamente declarado em seus textos;
- 5) — O atual regime jurídico regulador de direitos e deveres, inclusive inatividade, do pessoal da PMEG, é o estatuído pelo Decreto estadual “N” n.º 481, de 29-10-1965, com as necessárias e restritivas adaptações ou adequações à Lei federal n.º 4.902, de 16-12-1965, em razão de expressa determinação do Decreto-Lei federal n.º 317, de 13-3-1967, norteador que é desse mesmo regime.

A guisa de acantelar a posição do Estado da Guanabara, fica expresso, desde já, que se a qualquer título parte do pessoal da PMEG continuar a auferir os benefícios das Leis n.ºs 1.156 e 1.267, êsse ônus deverá ser suportado, exclusivamente, pela União, visto tratar-se de leis federais, *ex vi* do disposto no art. 3.º, §§ 1.º e 2.º, alíneas *a* e *b*, da Lei n.º 3.752, de 14-4-1960.

É o que nos parece, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 17 de abril de 1967.

JEHOVAH DE ANDRADE CARVALHO  
Procurador do Estado

Visto. De acordo.

O minucioso exame procedido no parecer e a interpretação dos textos, com os adinículos de doutrina e jurisprudência, e ainda com o reforço

da abalizada palavra do ilustre ocupante atual da Consultoria Geral da República, não deixam margem a dúvida.

Tenho presente, porém, o acórdão proferido pelo S. T. F. em processo administrativo publicado na *Rev. Trim. de Jurispr.*, vol. 38, dezembro de 1966, págs. 506/518, em que, após dúvidas dos senhores Ministros ELOY DA ROCHA e LUÍS GALLOTTI, foi aprovado unânimemente o parecer da Comissão de Regimento que deferia a funcionários administrativos do S. T. F. aposentadoria com 25 anos de serviço em função da Lei Federal n.º 3.906, de 1961, pelo fato de haverem “servido como militares na Polícia Militar do antigo Distrito Federal, durante a última guerra mundial”.

Acentue-se: em primeiro, não se trata de decisão em ação judicial; em segundo, não é obrigatória — para outros casos — a observância do decidido, mesmo fôsse em processo judicial, pois até quanto aos casos constantes da Súmula tal observância assim também não é, eis que comporta revisão o entendimento ali manifestado, como se vê da “Explicação Preliminar”;

em terceiro porque a unanimidade que poderia dar maior força ao decisório só foi obtida por se tratar de processo administrativo, dizendo o Senhor Ministro ELOY DA ROCHA (acompanhado pelo Sr. Ministro LUÍS GALLOTTI):

“Sr. Presidente, pelas ponderações que fiz, por se tratar de matéria administrativa, retifico meu voto. Se fôsse aplicar a lei como juiz, não sei como haveria de mudar de ponto de vista, mas, no caso, estou deliberando no exercício de uma parcela do poder administrativo, que cabe ao Tribunal” (pág. 518).

E antes dissera (pág. 512):

“Concluo que, em princípio, na esfera federal, para efeito de determinadas vantagens concedidas na legislação especial, não há distinguir entre serviço prestado ao Exército, ou à Polícia Militar, durante a mobilização, em tempo de guerra.

Não equiparo às Forças Armadas a Polícia Militar, e assim também tem decidido este Tribunal. Não faz muito, num mandado de segurança, assim se pronunciou o Tribunal, fazendo distinção nítida entre o que presta serviço na Polícia Militar e o militar que integra as Forças Armadas, salvo naturalmente o caso e os termos do parágrafo único do artigo 183, isto é, salvo o caso de mobilização, a serviço da União, em tempo de guerra, de pessoal da Polícia Militar” (pág. 511).

“Ninguém dirá que prestação de serviços na zona de guerra definida no Decreto 10.490-A se identifique com operação de guerra na Força Expedicionária Brasileira, na Força Aérea, ou na Marinha de Guerra” (pág. 513).

“... quero declarar que ainda não me pude convencer de que se identifique a prestação de serviço da Força Expedicio-

nária Brasileira com serviços prestados em zona de guerra definida e ampliada pelo Decreto 10.490-A, de 1942” (págs. 513/514).

Afirma-se, entretanto (pág. 509 — o Sr. Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA):

“os funcionários do S. T. F. são equiparados aos da Câmara e do Senado, e a Câmara e o Senado, pacificamente, têm reconhecido essas vantagens a seus servidores;

e

“até o Tribunal de Contas tem registrado essas aposentadorias, e é ele o órgão encarregado pela Constituição de julgar a legalidade das aposentadorias”;

ainda

“era militar ao tempo em que mereceu o favor. O seu direito nasceu com a Lei n.º 1.156” (o Sr. Ministro PRADO KELLY, pág. 515).

Assim, se a própria União, como informado no acórdão supra, embora em via administrativa, apenas, entende aplicável o disposto na Lei n.º 1.156, de 1950, e se lhe compete o pagamento do benefício (Lei SAN TIAGO DANTAS, n.º 3.752, de 14-4-1960, art. 3.º, §§ 1.º e 2.º, alíneas *a* e *b*), caso seria — se ficar em dúvida a Superior Administração do Estado sobre o problema questionado — de ouvir-se a Inspeção Geral das Polícias Militares, eis que, a teor dos artigos 20 e 22, letra *g*, do Decreto-Lei n.º 317, de 13-3-1967, tem competência para cooperar no “estabelecimento da legislação básica relativa às Polícias Militares” (e que naturalmente disporá de alguma consultoria jurídica).

A Procuradoria Geral do Estado entende por correta a opinião, também expendida na área federal, pelo ilustre Dr. ADROALDO MESQUITA DA COSTA; mas as informações contidas no acórdão, de outubro de 1966, relatam que o próprio Tribunal de Contas “tem registrado essas aposentadorias”.

Entretanto “fica expresso, desde já, que se a qualquer título, parte do pessoal da PMEG continuar a auferir os benefícios das Leis n.ºs 1.156 e 1.257, esse ônus deverá ser suportado, exclusivamente, pela União, visto tratar-se de leis federais, *ex vi* do disposto no artigo 3.º §§ 1.º e 2.º, alíneas *a* e *b*, da Lei n.º 3.752, de 14-4-1960” (do parecer).

Remeta-se à Secretaria de Segurança Pública.

Em 30 de maio de 1967.

LINO NEIVA DE SÁ PEREIRA  
Procurador-Geral do Estado