

5. Enorme simpatia desperta-nos a posição do FPM, ao qual reconhecemos carradas de razões quando lamenta a sem-cerimônia com que não raro se têm mutilado os espaços livres e as áreas verdes da cidade, para servir a interesses cujo favorecimento nem sempre constitui adequada compensação. Fazemos questão de deixar aqui consignada a nossa irrestrita adesão ao protesto lançado pelo Diretor daquele órgão, no Ofício n.º 223, de 9-12-1969, junto por fotocópia, contra o mau vêzo de ocuparem-se praças e jardins, ou de permitir-se-lhes a ocupação, a pretexto de resolver problemas, ou de prover a necessidades, que evidentissimamente comportariam — e até pediriam — outras formas de atendimento. E se cortamos aqui estas considerações sobre o ponto, é por temor de ultrapassar os limites de nossa competência — usada a palavra em ambos os sentidos cabíveis... *Ne suor ultra crepidam.*

De qualquer sorte, há casos e casos. Assim como seria absurdo emitir um *bill* de indenidade para todos os abusos que se cometam no particular, tampouco se afiguraria razoável negar em termos absolutos a possibilidade de exceções que legitimamente se tenham de abrir à regra. Distinguir entre uma e outra classe de hipóteses é tarefa que não nos incumbe. O que se nos pede não é um conselho de política administrativa, mas um pronunciamento sobre a viabilidade jurídica da providência cogitada.

Em confronto com a legislação estadual, ela se nos afigura viável. Quando ao art. 6.º do Dec.-lei n.º 271, de 28-2-1967, que habilita o loteador, “ainda que já tenha vendido todos os lotes”, e bem assim os “vizinhos”, à propositura de “ação destinada a impedir construção em desacôrdo com as restrições urbanísticas do loteamento ou contrárias a quaisquer normas de edificação ou de urbanização referentes aos lotes”, se não se quiser entendê-la — e é o que sugere a redação empregada — como inaplicável às hipóteses de construção *em área doada à pessoa de direito público*, sempre se tratará somente, em todo caso, de uma norma de legitimação, dispondo o Estado de argumentos bastantes, ao nosso ver, para enfrentar com êxito, *no mérito*, a postulação acaso ajuizada.

6. De todo o exposto, concluímos pela licitude da medida alvitrada, à qual deverá preceder, como é óbvio, a desafetação da área em que se erguerá o prédio, revogando-se o Decreto que reconheceu a Praça Raul Boaventura como logradouro público, na parte destinada à construção.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 25 de junho de 1970.

José CARLOS BARBOSA MOREIRA
Procurador do Estado

POLÍCIA MILITAR. PROMOÇÃO POST MORTEM. INAPLICABILIDADE DE LEI FEDERAL

O ilustre Cel. Comandante da Polícia Militar, em requerimento datado de 20-9-1968, solicitou do Exmo. Gen. de Brigada, Comandante Geral,

a promoção *post mortem* do Policial PM — Miguel Matos dos Santos, em virtude de ter sido vitimado por um disparo acidental de um colega, no ato da devolução de armamento à reserva do material. Invocou, como arrimo do pedido, a Lei n.º 5.195, de 24-12-1966.

A Secretaria da Polícia Militar opinou pelo deferimento do pedido, no que foi seguida pela informação do Exmo. Comandante Geral, dirigida ao Exmo. Sr. Secretário de Segurança.

Apreciando a matéria, a Assessoria do Pessoal Militar do Gabinete do Secretário alertou a chefia para a existência em caso análogo de parecer desta Procuradoria, onde se concluiu pela inaplicabilidade da Lei n.º 5.195, de 1966, às corporações paramilitares, pelo que sugeria a restituição à PMEG do processo, para reexame da matéria.

A Secretaria das Comissões de Promoções da Polícia Militar, em suas informações, começando por dizer que um simples parecer da Procuradoria “não possui qualquer caráter de *normatividade* com que se veja a Corporação, diante dele, compelida a fazer ou deixar de fazer alguma coisa” (*sic*), tece considerações de natureza jurídica para concluir não só pela aplicabilidade da Lei n.º 5.195 aos integrantes da Polícia Militar, como pela aplicação retroativa do Decreto “E” n.º 2.756, de 1969, como “solução de socorro”.

Retornando o processo ao Gabinete do Exmo. Secretário de Segurança, a Assistência do Pessoal Militar, em vista das divergências surgidas, solicita a manifestação desta Procuradoria, sugerindo que ao parecer emitido se faça imprimir caráter normativo, nos termos do art. 7.º do Decreto “N” n.º 1.081, de 4-6-1968.

Esta Procuradoria já emitiu sua opinião sobre a matéria, em parecer datado de 26-9-1969, no processo n.º 09/414/68, em que foi requerente D. Neuza da Silva Vichelo.

Não vemos nenhuma razão de ordem jurídica que nos conduza à modificação do ponto de vista naquela oportunidade sustentado, e ora ainda mais reforçado diante da fragilidade dos *soi-disant* argumentos alinhados na escandescida informação.

Ao exarmos nossa opinião no caso apontado, dissemos que seguidamente vem esta Procuradoria sustentando, em várias oportunidades, com escora em manifestações reiteradas da Consultoria Geral da República e com vários sucessos já consignados em Juízo, a inaplicabilidade automática à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros da legislação própria, às Forças Armadas.

Valemo-nos então de brilhante trabalho do douto colega Dr. José ANTUNES DE CARVALHO, que pela sua precisão, clareza e lucidez, ainda aqui está a merecer transcrição.

Com a elegância de estilo que é uma de suas características, assim situou a questão o Dr. JOSÉ ANTUNES DE CARVALHO:

“Tanto no regime de Carta de 46, como no regime da Carta de 67, sob cujo império ocorreu a reforma do Autor, *compete, sim, à União traçar o disciplinamento jurídico das Polí-*

cias Militares e Corpo de Bombeiros, reservada aos Estados: competência supletiva e regulamentar (Carta de 1946, art. 5.º, XV, f, e art. 6.º; Carta de 1967, art. 8.º, XVII, v, e art. 8.º, § 2.º).

A questão da competência da União para legislar sobre as forças auxiliares (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros) não deve ser confundida com a questão da aplicabilidade, ao pessoal daquelas forças, de normas jurídicas existentes no sistema legal do pessoal das Forças Armadas. *Essa competência significa, sim, que a União regula o regime jurídico das forças auxiliares em questão, preferentemente sobre os Estados, mas de modo algum significa que quando a União esteja legislando sobre as Forças Armadas essa legislação se estenda automaticamente sobre aquelas.* Não há por onde confundir estas com aquelas ou incluí-las umas dentro das outras. A Constituição não faz isto (nem a de 46 e nem a de 67), senão que apenas considera as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros como Forças de reserva (na Constituição de 67, § 4.º do art. 1.º, e art. 3.º do Ato Complementar n.º 40 de 30-12-1968). *Quando a União legisla sobre pessoal das Forças Armadas, o pessoal das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros está fora do âmbito de incidência dessa normatividade, a não ser que a própria lei refira a abrangência, caso em que a União estaria utilizando a sua competência de legislar sobre as Forças Auxiliares* (v. GONÇALVES DE OLIVEIRA, in *Pareceres do Consultor Geral da República* — 1.945/55, pág. 241 e segs.; v. também ADROALDO MESQUITA DA COSTA, in *Parecer* publicado no D.O.U. — de 2-6-1964, pág. 4.862).

Assim, o pessoal das Polícias Militares somente se torna destinatário de legislação para as Forças Armadas quando nessa mesma legislação haja norma que o determine.

Em matéria de inatividade e demais vantagens dos policiais militares, a União, embora competente para legislar a respeito, quase sempre se omitiu, a não ser quando, aqui ou acolá, neste ou naquele diploma referente ao pessoal das Forças Armadas, inseria uma ou outra disposição a eles dirigida.

Vale dizer que, *de modo geral, a União deixou aos Estados o tratamento da matéria, à guisa de suplemento; diga-se de passagem que hoje em dia, aliás, essa delegação é até explícita, ex vi do que dispõe o art. 26 do Dec.-lei 317/1967* (reorganiza as Polícias e os Corpos de Bombeiros dos Estados, Territórios e D. Federal, bem como seus direitos, vantagens e regalias):

“Art. 26 — As condições de inatividade do pessoal das Polícias Militares, bem como seus direitos, vantagens e regalias, constarão de legislação especial de cada unidade da Federação...”.

No caso particular do Estado da Guanabara, o pessoal da Polícia Militar, *em virtude do comando da Lei SANTIAGO DANTAS (Lei 3.752/1960 — art. 4.º e seus §§) continuou regido, após transferido da União, pela legislação pertinente, enquanto não sobreviesse legislação nova.* No mesmo sentido dispunha a Constituição Estadual de 1961 (art. 14, § 2.º, do Ato das Disposições Transitórias).

Essa legislação anterior, evidentemente, *não seria a legislação do pessoal das Forças Armadas, senão o Decreto federal n.º 41.095, de 7-3-1957*, que aprovava o regulamento da Polícia Militar do então Distrito Federal. Da legislação das Forças Armadas apenas se aplicariam as disposições que, *por menção expressa*, dirigiam-se ao pessoal da Polícia Militar (art. 351 da Lei 1.316, de 20-1-1951) e isto, é claro, independentemente do fenômeno jurídico da transformação do ex-Distrito Federal em Estado da Guanabara”.

E naquele parecer, considerando ainda que se pretendesse invocar o Reg. Geral da Polícia Militar do Estado, Dec. “N” n.º 481 de 29-10-1965, que no seu item 7.4.1 manda aplicar, para os casos omissos, as normas regulamentares *em vigor* para o Exército Brasileiro — cuja validade, acentue-se, é bastante discutível frente às normas gerais trazidas pelo Dec.-lei n.º 317, de 1967 — não beneficiaria êle o praça em questão. Isto porque, na data da edição do apontado Dec. “N” n.º 481, de 1965, ainda não existia qualquer texto legal que concedesse aos militares do Exército a promoção *post mortem*.

Dêsse modo, não se poderia cogitar de sua aplicação aos integrantes da Polícia Militar, pois as omissões que porventura fôssem verificadas no Dec. “N” n.º 481, de 1965, só poderiam ser supridas com os textos então *em vigor* e, portanto, preexistentes para o Exército, o que não é o caso.

Assim, imperioso o diploma legal específico, para a Polícia Militar, cuidando de tal tipo de promoção naquela entidade paramilitar.

Somente o Decreto n.º “E” 2.756, de 1-4-1969 — Regulamento de Promoções de Praças da Polícia Militar do Estado da Guanabara, em seus artigos 4.º, letra b, e 10.º — aproveitando a inovação trazida para as Forças Armadas, com a citada Lei n.º 5.195, de 1966 — introduziu o benefício para os praças da Polícia Militar dêste Estado.

Cumprir notar, porém, *substancial diferença* nos textos dos dois ordenamentos jurídicos, qual seja a disposição de sua aplicabilidade *aos militares já falecidos*, expressa no § 2.º do art. 1.º da Lei Federal, e a sua omissão no decreto estadual.

Destarte, determinando o diploma estadual a sua vigência a partir da respectiva publicação (2 de abril de 1969), não alcança êle os militares já então falecidos.

Nem se aponte como viável a pretendida “solução de socorro” (*sic*), no sentido de fazer retroagir os efeitos do Dec. n.º 2.756, de 1969, à data da

edição da Lei Federal n.º 5.195, de 1966, que a informação de fls. 15 entende não colidir com os princípios gerais de Direito.

Ora, justamente em nome desses princípios é que a Lei de Introdução ao Código Civil, nos seus artigos 1.º e 6.º, adota e consagra como norma geral o princípio da irretroatividade da leis...

Nem há falar-se em omissão involuntária do Dec. "N" n.º 2.756, de no que concerne a sua aplicação aos membros da Corporação, já falecidos à data de sua edição. Induvidosa nos parece a disposição do Executivo Estadual de não fazer constar daquele diploma o preceito estampado na lei federal, estendendo os seus benefícios aos militares já mortos à data de sua promulgação.

É preciso lembrar que a lei contém disposições mandamentais expressas e omissões propositais, e, nem por isso, possuem as segundas menor força que as primeiras, mas patenteiam o desejo do legislador de não considerar fatos que a seu ver não merecem ou não convém sejam erigidos em fatos jurídicos, como tal em lei definidos. Dêsse modo, as situações não contempladas na pauta de disposições da lei, embora (é óbvio) existentes no terreno fenomenológico, não passaram ao campo do direito, que a elas permaneceu alheio. Não por esquecimento, mas por vontade expressa do legislador, que não encontrou motivos relevantes ou de conveniência e oportunidade para conferir-lhes lugar no mundo jurídico.

Essa é a situação jurídica do soldado PM de que cogita o presente processo, falecido antes do aparecimento do Dec. "N" n.º 2.756, de 1969, e a quem, não fossem os impedimentos de ordem legal apontados, folgaríamos poder conceder a promoção *post-mortem* proposta por seu comandante.

Todavia, se o Poder Executivo entender oportuno, poderá expedir novo decreto, moldado ao dispositivo da lei federal, abrangendo os praças já falecidos, para os efeitos da promoção em tela. Até que isso ocorra, entretanto, o decreto estadual, no nosso modesto entender, não poderá beneficiar senão aqueles cujo óbito se verificou após 2 de abril de 1.969.

Finalmente, deixamos ao critério e sabedoria de V. Ex.^a o atendimento de ser dado *caráter normativo* ao presente parecer, de acordo com o art. 7.º do Decreto "N" n.º 1.081, de 14 de junho de 1.968, conforme sugestão do Exm.º Sr. Secretário de Estado de Segurança Pública.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.
Rio de Janeiro, 23 de fevereiro de 1970.

PEDRO AUGUSTO GUIMARÃES
Procurador do Estado

POLÍCIA MILITAR E FORÇAS ARMADAS: DISTINÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL. PENSÃO ESPECIAL POR MORTE EM SERVIÇO

O problema de que trata o presente processo — concessão de pensão especial a policiais militares mortos em serviço — foi submetido a esta

Procuradoria primeiramente pelo processo em apenso. Nêle, D. Catarina Caldas Escada pleiteava pensão especial, na qualidade de viúva do praça Belmiro dos Santos Escada, falecido em virtude de acidente ocorrido em serviço. Parecer do Procurador HELIO SABOYA RIBEIRO DOS SANTOS, com visto meu e aprovação do Dr. Procurador Geral, fixou a orientação sobre a matéria. De acordo com dito entendimento, o policial militar falecido em serviço em defesa da ordem faz jus a duas pensões cumulativamente:

a) *pensão especial*, paga pelos cofres do Estado e equivalente ao estipêndio do posto ou graduação (artigos 29 e 29 do Decreto 32.389, de 9-3-1953), considerado, no caso de promoção *post mortem*, o posto ou graduação atingido com a promoção (*idem*, artigo 32); e

b) *pensão ordinária*, paga pelo IPEG.

Pelo ofício 22/69, o Sr. General Comandante da Polícia Militar do Estado encaminhou ao Exm.º Sr. Governador solicitação no sentido de que fôsse editado decreto-lei regulando a concessão de pensão especial aos policiais militares mortos em serviço. Propôs o Sr. General Comandante que o decreto-lei a ser baixado tivesse redação semelhante à preconizada na Mensagem n.º 63/1968, remetida pelo Sr. Governador à Assembléia Legislativa em novembro de 1968 e cujo andamento fôra paralisado com o recesso parlamentar estadual. Em seu ofício, o General Comandante enfatizava que a provisão legislativa proposta viria solucionar a situação angustiante em que se encontravam os dependentes do 3.º Sargento PM Néelson de Barros, morto no cumprimento do dever quando de desordens de rua ocorridas nesta cidade. A viúva e os filhos do referido sargento percebiam pensão ínfima, encontrando-se em estado de verdadeira penúria.

O Dr. Procurador Geral determinou que esta Procuradoria de Assuntos do Pessoal opinasse sobre a matéria com urgência. Designei para o caso o Dr. PEDRO PAULO CRISTÓFARO, que se ocupou prioritariamente do processo. Proferiu o citado Procurador o Parecer n.º 1/PPC. Neste parecer, a fim de não prolongar a solução do premente caso dos dependentes do PM infortunadamente morto em serviço, e tendo em vista que a minuta de decreto-lei continha falhas de redação, merecendo pois mais cuidado e demorado estudo, a Procuradoria Geral ressaltou que os familiares do Sargento Néelson de Barros *já faziam jus, desde a data de sua morte* (e não a partir de nova lei) a duas pensões, consoante os pareceres proferidos no processo de D. Catarina Caldas Escada por esta Procuradoria, a saber: pensão *especial*, equivalente ao estipêndio do posto a que ascendera por promoção *post mortem* (3.º sargento), e mais a pensão comum paga pelo IPEG. A solução apontada pelo Procurador — aprovada por mim e pelo Procurador Geral — pareceu-me juridicamente perfeita e também justa e humana, pois importava em conceder imediatamente aos dependentes do infortunado servidor aquilo que de direito já lhes cabia: *as duas pensões*.

A título exemplificativo, e para demonstrar a necessidade de um estudo cuidadoso e atento da provisão legislativa solicitada, apontou o Pro-