

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. Indivídosa 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.<sup>a</sup> 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 fosse 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 Nelson 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 infelizmente 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 Nelson 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 infeliz 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-

curador, com a posterior aprovação minha e do Procurador Geral, algumas impropriedades contidas na redação proposta:

- a) o projeto "autorizava" apenas o Executivo a conceder pensão a dependentes de policial militar morto em serviço, em vez de deferir a pensão como direito do falecido;
- b) mencionava o projeto *vencimentos* dos policiais militares e se referia a êstes como *militares*.

Em face de críticas levantadas a essas opiniões de caráter jurídico pelo Sr. Coronel PM Chefe do Gabinete do Comando Geral da Corporação, cabe-me, já que as aprovei, ao apor o meu visto ao Parecer 1/PPC, reiterá-las, agora de maneira mais explícita e pormenorizada.

A primeira delas, a de que a lei não deveria meramente autorizar o Executivo a conceder a pensão, mas deferir o benefício como *direito* dos dependentes do policial militar, parece-me tão evidente, e não foi sequer contraditada, que não creio ser necessário desenvolvê-la. Ao que disse o Parecer 1/PPC basta acrescentar que se trata realmente de um lapso de redação. Não creio que quem redigiu a Mensagem 63/1968 tenha tido a intenção de dar ao Executivo a faculdade de conceder ou não pensão especial aos membros da Polícia Militar mortos no cumprimento do dever ou por acidente de serviço. O que se quis foi atribuir uma pensão especial, merecida e justa, a todos os dependentes de quaisquer policiais militares mortos em serviço. É sabido, porém, que a *mens legis* não se confunde com a *mens legislatoris*. O que está no texto da minuta é a mera autorização para a concessão de benefício. Como autorizar a dar não é o mesmo que dar, a rigor o Executivo, se lei se tornasse o que foi proposto, poderia conceder ou não a pensão, valer-se ou não da autorização deferida pela lei. Impunha-se, pois, a modificação da redação até mesmo para adequar o texto da lei proposta à nobre intenção que presidiu a sua feitura e que foi certamente, repita-se, a de conferir *um direito* aos dependentes dos policiais militares, e não uma faculdade de conceder ou não pensão a critério do Executivo.

A segunda objeção, a respeito da referência a "*vencimentos*" na minuta de decreto-lei, também me parece, ainda agora, procedente. Vê-se da definição do Código de Vencimentos dos Militares (artigo 3.º) que *vencimento*, para aquele código, tem sentido diverso do corrente em matéria de legislação de pessoal. *Vencimento* é termo empregado pelas leis estaduais com sentido de retribuição pelo exercício de cargo público, sem que nêle se incluam as *vantagens*. O Código de Vencimentos dos Militares, ao contrário, compreende no termo *vencimento* as *vantagens*. Não parece conveniente a adoção em uma determinada lei estadual de palavras com o sentido que lhe enipresta a legislação federal, diverso daquele encontrado nas outras leis estaduais.

Onde, porém, o parecer desta Procuradoria recebe críticas mais veementes, em termos que me parecem absolutamente inadequados, é na parte em que considera impróprio o uso do substantivo "militar" para desig-

nar os dignos membros da Polícia Militar do Estado. Transcrevo, a seguir, para que bem se avalie o que foi dito, o texto do parecer do Dr. PEDRO PAULO CRISTÓFARO, aprovado por mim e pelo Dr. Procurador Geral:

"Há nêle (o projeto) algumas impropriedades que merecem reparos, tais como de chamar de militar os membros da P.M. (o termo *militar*, a rigor, em virtude de regras constitucionais, se deve reservar apenas para os membros das Fôrças Armadas — Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar) . . . ."

Segundo, pois, a opinião da Procuradoria Geral, o substantivo *militar* se deve reservar apenas aos membros das Fôrças Armadas — Exército, Marinha e Aeronáutica — nestes não se compreendendo os milicianos estaduais.

A afirmativa não é nova. Não surgiu, pela primeira vez, no Parecer 1/PPC. Além de se calcar na Constituição e nas leis, reflete posição assumida de há muito pelo Supremo Tribunal Federal, pela Procuradoria Geral do Estado e pela doutrina. Desde logo se esclareça que o Direito é uma ciência eminentemente verbal, e que, por isso, as palavras usadas nos trabalhos de elaboração jurídica devem ter um sentido certo e preciso. No que concerne aos textos legislativos, então, essa precisão é absolutamente essencial. As palavras empregadas na lei devem ter a maior precisão possível. Aquêles que, como membros da Procuradoria Geral, orientam a administração e interpretam os textos legais, com seus pareceres, e defendem o Estado em Juízo, com seus arrazoados, sabem quantos problemas surgem da utilização menos precisa das palavras na lei. Se a Procuradoria Geral é chamada a opinar sôbre qualquer projeto de lei ou minuta de decreto, o seu primeiro e indeclinável dever é o de examinar se, no texto proposto, as palavras estão corretamente empregadas.

A rigor, repito com o parecer, o substantivo *militar* não se deve empregar com referência aos milicianos da PM. Deve êle ser reservados aos membros das Fôrças Armadas. As *Policías Militares* não são, por norma constitucional, parte das *Fôrças Armadas*. Aos membros de duas entidades diferentes, e diferentes porque conceituadas diversamente na Constituição da República, não se deve aplicar o mesmo termo, a mesma designação.

Essa diferença entre as Fôrças Armadas e as Policías Militares é bem marcada na Lei Magna.

Assim é que a vigente Constituição da República preceitua taxativamente, em seu artigo 90, situado na Seção VI do Capítulo VII do Título I — "Das Fôrças Armadas":

"As Fôrças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei".

O artigo 91 da Lei Maior fixa com absoluta precisão a finalidade que preside a própria existência das Fôrças Armadas, que se destinam

“à defesa da Pátria e à garantia dos Podêres Constituídos, da lei e da ordem”.

Em seu artigo 13, § 4.º — constante do Capítulo III do Título I — “Dos Estados e Municípios”, a Constituição trata das Polícias Militares:

“As Polícias Militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal e os Corpos de Bombeiros Militares são considerados *Fôrças Auxiliares*, reserva do Exército...”

Essa diferença entre Fôrças Armadas e Polícias Militares é feita também pelo artigo 8.º da Constituição da República, que, ao dispor sobre a competência da União, estabelece, em seu inciso IV, que ao Poder Central cabe “organizar as Fôrças Armadas” e, em seu inciso XVII, alínea V, que ao mesmo Poder Central compete “legislar sobre organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das Polícias Militares, condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização”.

Portanto é a Constituição do Brasil que diz o que são *Fôrças Armadas* e o que são as *Polícias Militares*. É ela que fixa as finalidades das *Fôrças Armadas* e os objetivos das *Polícias Militares*. É ainda a Lei Magna que considera as Polícias Militares “fôrças auxiliares, reservas do Exército”, e que, portanto, não são a mesma coisa que o Exército. É ainda a Lei Maior que defere à União competência exclusiva para *organizar as Fôrças Armadas* e legislar sobre organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das *Polícias Militares*. Não há dúvida, pois, que *Fôrças Armadas* e *Polícias Militares* são, para a Constituição, coisas diversas. Ora, somente na Seção VI do Capítulo VII do título I — “Das Fôrças Armadas”, a Constituição Brasileira emprega o substantivo *militares*. E, nitidamente, para se referir, com exclusividade, aos membros das Fôrças Armadas. Remarque-se que a Constituição do Brasil, na esteira das anteriores, deu tratamento especialíssimo às Fôrças Armadas e conseqüentemente aos seus integrantes, que em nosso sistema constitucional são “*instituições nacionais*”. A palavra *militar*, empregada pela Constituição com exclusividade para designar o membro dessas instituições nacionais, as Fôrças Armadas, não deve ser, assim, aplicada a quem não seja membro das Fôrças Armadas, não apenas como um imperativo de boa técnica legislativa, que exige que não se dê o mesmo nome aos que integram instituições diferentes, mas como exigência constitucional.

A lei recente não deixou de manter esta dicotomia. E também não deixou de sacramentar a distinção constitucional existente entre militares e policiais militares. O Decreto-lei n.º 317, de 13 de março de 1967, ao reconhecer a importância que, no momento histórico que atravessamos,

se deve atribuir às Polícias Militares Estaduais, reorganizou-as para que melhor possam cumprir a sua árdua missão de mantenedoras da ordem no âmbito estadual. Esse mesmo Decreto-lei 317 preceitua textualmente, em seu artigo 27, alínea a, que:

“Aplicam-se aos oficiais das Polícias Militares: as disposições constitucionais relativas ao alistamento eleitoral e condições de elegibilidades dos militares”.

Ora, tal dispositivo só tem sentido se não se considerarem os oficiais de Polícia Militar como “militares”. Caso contrário, seria admitir que a lei diria “aplicam-se aos *militares* as disposições constitucionais..... relativas aos *militares*”. Chame-se a atenção para que o mesmo Decreto-lei n.º 317, em seu artigo 5.º e § 3.º, determinou que o comando das Polícias Militares seja exercido por oficial superior do Exército e houve por bem considerar este comando como “função militar”. Mais uma vez, a lei só pode ser entendida se se partir do pressuposto que tal função não é por si só *militar*, mas policial, sendo necessário que a lei expressamente a considere de modo diverso.

Finalmente, para arrematar, o recentíssimo Decreto-lei federal n.º 1.029, de 21-10-1969, dispôs expressamente no sentido da exclusividade do emprêgo do substantivo “*militar*” ao membro das Fôrças Armadas, em seus artigos 3.º e 4.º assim redigidos:

“Art. 3.º — Os membros das Fôrças Armadas, em razão da destinação constitucional das mesmas, formam uma categoria especial de servidores da Pátria denominada Militares.

Art. 4.º — São militares os brasileiros incorporados às Fôrças Armadas, com a situação definida neste Estatuto”.

Se este é o quadro constitucional e legal, dêle não se afastam, como seria de esperar, a doutrina e a jurisprudência. E dêle nunca se apartou a Procuradoria. A respeito do conceito preciso de Fôrças Armadas e da distinção entre estas e as Polícias Militares e ainda sobre o que seja *militar* (o membro das Fôrças Armadas) veja-se magnífico artigo de SEABRA FAGUNDES (*Rev. de Dir. Adm.*, vol. 10, pág. 1 a 13). Veja-se também o verbete da lavra de JOÃO DE OLIVEIRA FILHO, no *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 33, pág. 207, do qual transcrevo o seguinte trecho:

“Não são porém militares os membros de corporações organizadas militarmente como as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros”.

Nesta mesma linha de pensamento, atente-se para o Parecer do ilustre Consultor Geral da República, Dr. ADROALDO MESQUITA DA COSTA, apro-

vado pelo Presidente CASTELLO BRANCO e publicado no *Diário Oficial* da União, Seção I, de 2-6-1964, págs. 4.682/3.

Idêntico entendimento já esposava a Consultoria Geral da República, quando exercida pelo Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA (*Pareceres do Consultor Geral da República*, 1954/1955 págs. 241/244, Parecer n.º 46-V).

O Supremo Tribunal Federal também já se pronunciou sobre o assunto. Julgando, em 22 de setembro de 1959, o Recurso Extraordinário 43.155, assim se pronunciou a Corte Suprema: "Quando a lei fala em *militar* não se está dirigindo aos servidores das Forças Públicas Estaduais; estes não são *militares*, são servidores da Força Pública Estadual" (citado por JOÃO DE OLIVEIRA FILHO no verbete acima referido).

Por igual, a Procuradoria Geral do Estado já opinara anteriormente no sentido de ser tornada nítida esta distinção entre os militares, membros das Forças Armadas, e os policiais militares, integrantes da Polícia Estadual (cf. parecer publicado na *Rev. de Dir. da PRG*, vol. 17, págs. 179 e seguintes).

Creio, pois, haver demonstrado não serem procedentes as críticas feitas ao parecer da Procuradoria Geral. Parece-me, porém, que não é possível deixar de anotar que as referências feitas ao parecer foram vazadas em linguagem e tom inaceitáveis. É compreensível que os servidores estaduais divirjam dos entendimentos adotados pela Procuradoria Geral. É também compreensível que manifestem essa divergência nos processos administrativos, apontando as eventuais falhas dos pareceres do órgão jurídico do Estado. O que não é tolerável é a crítica, em termos ríspidos, totalmente divorciados do trato respeitoso que deve prevalecer entre as repartições estaduais. O espírito de corporação — louvável em si mesmo — há de ter toldado o subscritor da peça, fazendo-o ver desmerecimento à Polícia Militar, pela afirmação de não ser adequado aplicar aos seus membros o substantivo "militares", *por motivos de ordem jurídica*. Se é desculpável o excesso de suscetibilidade derivado do meritório apêgo à sua corporação, não o é a maneira com que, sem motivo algum, se faz referência a parecer desta Procuradoria Geral.

Cabe-me ainda desaconselhar a edição da medida legislativa proposta, na qual se manda aplicar a servidores estaduais, membros da Polícia Militar, legislação federal. Se está havendo divergência entre o tratamento dado aos policiais militares de investidura federal e aquele concedido aos de investidura estadual, em matéria de pensões, essa desigualdade merece ser corrigida, através de provisão legislativa adequada, que unifique as normas sobre pensões militares, concedendo iguais direitos e iguais ônus a todos os policiais militares, independentemente de sua investidura. *Por este motivo estou, à guisa de colaboração, submetendo minuta de decreto-lei, no processo n.º 09/093.274/70.*

Quanto à sugestão de deixarem os policiais militares de contribuir para o IPEG, é matéria de conveniência da Administração, fugindo à competência da Procuradoria Geral opinar sobre ela.

Finalmente, deve ser lembrado que de acôrdo com o parecer da Procuradoria os dependentes dos policiais militares Néelson de Barros e Belmiro dos Santos Escala fazem jus a *duas pensões*: uma paga pelos cofres estaduais, e outra pelo IPEG. Cumpre apurar se estão eles recebendo estas *duas pensões*.

É o meu parecer, salvo melhor juízo.

PETRÔNIO DE CASTRO SOUZA

Procurador-Chefe

da Procuradoria de Assuntos do Pessoal

### X PROCESSO ADMINISTRATIVO. REVISÃO. PRESCRIÇÃO

O Senhor Secretário de Estado de Administração encaminha a esta Procuradoria a consulta do ilustre Supervisor das Comissões de Inquérito Administrativo, a respeito de problema concernente à prescrição do direito de servidor que pediu a revisão de processo administrativo disciplinar.

Cabe, primeiramente, historiar-se o caso.

Ex-servidor estadual, depois de submetido a processo administrativo disciplinar, foi demitido pelo Decreto "P" n.º 2.420, de 25 de maio de 1969.

Em 4 de março de 1969 requereu revisão do processo, pedido afinal indeferido pelo Senhor Governador, por despacho de 17 de abril do mesmo ano.

Em 9 de setembro, ainda desse ano, o ex-servidor, mais uma vez, formulou pedido de revisão.

O digno Senhor Assistente do Supervisor das Comissões de Inquérito Administrativo pronunciou-se a respeito da pretensão, focalizando o problema da prescrição e, finalmente, o ilustre Supervisor manifestou-se, afiorando a *quaestio juris* da prescrição, e sugerindo fôsse o processo submetido à apreciação desta Procuradoria Geral.

Pode-se afirmar que, praticamente, a questão tem origem em uma premissa, formulada pelo digno Assistente do Supervisor, que, em meu entendimento, *data venia*, não é verdadeira.

Lê-se no item 5 do parecer:

"O ato demissório foi assinado em 25-5-1964 e *publicado no órgão oficial* (BOE) em 27-5-1964; o primeiro pedido de revisão data de 4-3-1969, ainda sob a égide da Lei n.º 1.163, de 1966 (art. 249), sendo indeferido em 17-4-1969 e publicado (BOE) em 22-4-1969, não interrompendo a prescrição (art. 188) em virtude de *não ter tido cabimento o pedido de reexame da matéria*".