

MILITAR — PROMOÇÃO — MARECHAL

— A promoção de militar ao posto de marechal, em tempo de paz, é admitida pelo Supremo Tribunal Federal; neste sentido deve orientar-se a jurisprudência administrativa.

CONSELHO DE MINISTROS

PROCESSO P. R. n.º 29.958-61

Conselho de Ministros. Consultoria-Geral da República. E.M. n.º 421, de 31 de outubro de 1961. Emite parecer

relativo à pretensão do General de Divisão Floriano Peixoto Keller em transferir-se para a reserva remunerada no

pôsto de Marechal. "Aprovo. 1-2-62". (Enc. ao M.G., em 23-2-62). — Brasília, 6 de outubro de 1961.

PARECER

Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros:

Tenho a honra de devolver a Vossa Excelência o processo PR. 29.958, de 31 de outubro de 1961, que se encontra nesta Consultoria-Geral da República para exame e pronunciamento.

Trata-se da pretensão do General de Divisão Floriano Peixoto Keller em transferir-se para a reserva remunerada no posto de marechal.

A matéria já despertou, por diversas vezes, a atenção desta Consultoria-Geral da República, com a subsequente aprovação do Excelentíssimo Presidente da República.

Em Parecer n.º 124-T, de 29 de abril de 1952, o insigne Carlos Medeiros Silva sustentou a impossibilidade de promoção de militar a posto inexistente em tempo de paz.

Em parecer n.º 96-Z, de 24 de julho de 1956, o eminente A. Gonçalves de Oliveira concluiu pela impossibilidade da promoção militar ao posto de marechal, almirante e marechal-do-ar, em tempo de paz.

Em parecer n.º 4-D, de 27 de março de 1961, o Professor Caio Mário da Silva Pereira afirmou que: "Em face da legislação brasileira, em vigor, nenhum oficial pode ser promovido a marechal a não ser em tempo de guerra, mesmo ao recolher-se a inatividade".

Em parecer n.º 15-D, de 27 de abril de 1961, o mesmo professor Caio Mário firmou princípio de que: "... não pode ser concedida, mesmo ao passar o militar para a inatividade, promoção a posto não existente no seu quadro".

Expostos os precedentes administrativos e a orientação doutrinária vigentes nesta Consultoria-Geral da República passo a mencionar as soluções que o Poder Judiciário encontrou para os casos aos quais foi chamado a manifestar-se.

Apreciando o mandado de segurança n.º 5.782, do antigo Distrito Federal, em que eram impetrantes os generais Ilídio Rômulo Colônia e outros, o Supremo Tribunal Federal resolveu *verbis*:

"MANDADO DE SEGURANÇA N.º 5.782 —
DISTRITO FEDERAL

— A Lei n.º 2.370-54 não revogou a legislação anterior segundo a qual o militar posto em inatividade pode obter até duas promoções, sendo assim possível ao general, na transferência para a reserva, ser graduado no posto de marechal — Mandado de segurança concedido

ACÓRDÃO

Relatados e discutidos êstes autos do mandado de segurança n.º 5.782 do Distrito Federal, impetrantes generais Ilídio Rômulo Colônia, Oscar de Barros Falcão, Gélcio de Araújo Lima, Táles de Azevedo Vilas-Boas, João Bina Machado, João Valdetaro de Amorim e Melo e Manoel de Azambuja Brilhante:

Resolve o Supremo Tribunal Federal por maioria de votos, deferir o pedido, *ut* notas taquigráficas.

Preliminarmente, à unanimidade, o Tribunal indeferiu a petição do general Lauro Loureiro de Sousa, recusando-lhe a intervenção na causa como litisconsorte.

Custas *ex lege*.

Rio de Janeiro, 15 de outubro de 1958. — Orosimbo Nonato, Presidente. — A Vilas-Boas, relator".

O relatório e o voto vencedor fundamentaram-se pelos seguintes termos:

"RELATÓRIO

VOTO

O Sr. *Ministro Antônio M. Vilas-Boas* — Os oficiais generais *Ilídio Rômulo Colônia*, *Oscar de Barros Falcão*, *Gélio de Araújo Lima*, *Tales de Azevedo Vilas-Boas*, *João Bina Machado*, *João Valdetaro de Amorim e Melo* e *Manoel de Azambuja Brilhante*, do Exército Nacional, pleitearam transferência para a reserva no posto de marechal.

O Exmo. Sr. *Ministro da Guerra* encaminhou os processos respectivos à Presidência da República, com parecer favorável. Foram eles, porém, restituídos pelo chefe do Gabinete Militar, em nome do chefe do Governo, à vista da decisão deste egrégio Tribunal no mandado de segurança n.º 4.781, do qual foi impetrante o ilustre almirante-de-esquadra *Paulo Nogueira Penido*.

Aquêle honrado titular ordenou, então o arquivamento, em face do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal.

Assim recusados administrativamente os pedidos, resolveram os interessados postular o seu direito, pela via sumariíssima, perante esta Córte.

O Exmo. Sr. *Presidente da República*, a quem foram solicitadas informações, transmitiu o parecer do assistente jurídico do Ministério da Guerra, sr. dr. *José Ricardo Gomes de Carvalho Neto*, que conclui, por interpretação do art. 54 da Lei n.º 2.370-54, pela impossibilidade do acesso pretendido pelos impetrantes.

O Exmo. sr. dr. *Procurador-Geral da República* suscita esta premillinar: "Não há qualquer ato do Exmo. Sr. *Presidente da República* em causa; assim a incompetência do egrégio Supremo Tribunal é manifesta e deve ser reconhecida"

Quanto ao mérito, reporta-se S. Ex.º ao caso do almirante *Penido* em questão que foi objeto de largos debates, opinando pelo indeferimento.

I — Rejeito a arguição de incompetência.

A causa da lesão, porventura sofrida pelos requerentes, é a abstenção do eminente chefe do Poder Executivo, concretizada na restituição dos papéis ao Ministério da Guerra, por estar o assunto encerrado com a solução, dada por este egrégio Tribunal, à impetração do almirante-de-esquadra *Paulo Nogueira Penido*.

E tanto o tácito indeferimento é imputável a sua Excelência que encampa, integralmente, o parecer em que se recusa o direito postulado.

II — Excluída a questão preliminar, passo ao mérito.

1. Segundo o art. 16 do Decreto-lei n.º 9.698, de 2 de setembro de 1946 (Estatuto dos Militares) a hierarquia no generalato assim se determina: no Exército: *marechal*, general-de-exército, general-de-divisão e general-de-brigada, na marinha: *almirante*, almirante-de-esquadra, vice-almirante e contra-almirante; na aeronáutica: *marechal-do-ar*, tenente-brigadeiro, major-brigadeiro e brigadeiro.

O § 1.º prescreve: "Os postos de marechal, almirante e marechal-do-ar somente serão preenchidos em tempo de guerra. Os postos de general-de-exército, almirante-de-esquadra e tenente-brigadeiro poderão ser preenchidos, a critério do Governo, tendo em vista o desenvolvimento e as necessidades da defesa nacional".

A Lei n.º 2.657, de 1.º de dezembro de 1955, que regula as promoções dos oficiais do Exército, reproduz esse preceito: "Art. 2.º Os postos da hierarquia no Exército, em tempo de paz, são: d) oficiais generais: general-de-brigada, general-de-divisão, general-de-exército".

Por exceção a exprimir a gratidão da Pátria, a Assembléa Nacional Constituinte concedeu honras de marechal-do-exército brasileiro ao general-de-divisão João Batista Mascarenhas de Moraes. Comandante das Forças Expedicionárias Brasileiras na última guerra (Ato das Disposições Transitórias, art. 34).

Sublinho como elemento útil ao raciocínio que vou desenvolver, que a carreira militar se encerra, praticamente, nos postos de general-de-divisão, vice-almirante e major-brigadeiro, pois a lei deixou ao alvitre do Governo as últimas promoções possíveis.

Esta é a condição legal dos generais da ativa. Qual é, todavia, a dos deslocados para a reserva e dos reformados? Eis a questão.

2. São objeto de constante e severa crítica as leis que fazem os proventos da inatividade ultrapassar, pelo menos inicialmente, as vantagens da atividade. Isso se dá tanto em relação aos servidores militares como aos civis.

Uma decisão d'este egrégio Tribunal, em mandado de segurança relatado pelo eminente ministro Ribeiro da Costa, contém esta síntese dos benefícios conferidos ao militar que termina o seu *currículum*: "A Lei n.º 1.338, de 1951, sobre a graduação de militares, revigorou os textos anteriores, inclusive a resolução de 1819 de D. João VI e o alvará de 1790 de D. Maria I, de Portugal" (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 41, pág. 188 e s.).

Era o caso de um digno oficial que, ao ser transferido para a reserva como general-de-brigada, só alcançara a graduação de general-de-divisão, sem embargo de ser cabeça de quadro e contar mais de 40 anos de ótimos servidos. O writ foi concedido, contra o voto do eminente Ministro Hannemann Guimarães, para que o impetrante fôsse graduado no posto de general-de-divisão e efetivado no de general-de-exército, como postulava.

3. Releve-me o Tribunal o tédio que lhe occasiono, repetindo e comentando essa legislação excepcional.

A Lei n.º 1.338, de 30 de janeiro de 1951, realmente estatuiu em termos enfáticos: "Art. 1.º São restabelecidos, em toda a sua plenitude, nas Forças Armadas Nacionais (Exército, Marinha e Aeronáutica) e nas Forças Auxiliares (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal) todas as disposições da Lei n.º 1.215, de 11 de agosto de 1904, e do Decreto n.º 3.635, de 31 de dezembro de 1918 que asseguravam a graduação, no posto imediato, aos oficiais chefes de classe ou cabeça de quadro (n.º 1 da respectiva escala) dos diversos quadros das Armas e Serviços".

Recordo a modificação legislativa operada em 1918. O art. 52, n.º XXVIII da Lei n.º 3.454, de 6 de janeiro de 1918 (inciso de cauda orçamentária, hoje incabível pela proibição do art. 73, § 1.º da Constituição), dispunha: "É o Presidente da República autorizado a reduzir de 2 anos em cada posto, desde 2.º tenente a marechal, nas armas combatentes a idade para a reforma compulsória dos oficiais do Exército Nacional".

Foi a 8, expedido o Decreto n.º 12.800, que alterou a tabela constante do art. 1.º do Decreto n.º 193-A, de 30 de janeiro de 1890, na parte referente à reforma compulsória, devendo o marechal retirar-se aos 68 anos.

Pela Lei n.º 3.635, de 31 de dezembro de 1918, ficou assegurada a graduação dos chefes de classes, ou cabeça de quadro, no posto imediato.

Embora houvesse um só marechal na ativa, muitos foram reformados no mais alto posto.

4. Como observei, a Lei n.º 2.657 — de 1.º de dezembro de 1955, que regula as promoções dos oficiais do Exército, exclui o marechal da hierarquia em tempo de paz (art. 2.º), mas não revogou o Estatuto onde há menção do posto, a

ser preenchido na deflagração de uma guerra.

Não é, porém, a Lei de Promoção que deva ser referida.

O assento da matéria *sub judice* está na Lei n.º 2.370, que define e regula a situação de inatividade do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

Não dispõe ela sobre a idade limite do marechal, para permanência no serviço ativo. E assim se abstém logicamente porque não há marechal em tempo de paz, salva a honrosíssima exceção anotada.

Entretanto é invocado o item III do art. 54 como preceito contrário à pretensão dos impetrantes.

Leio todo o artigo, que se insere nas *Disposições Finais Transitórias*, para melhor compreensão do argumento.

“Art. 54. O oficial, que contar mais de 35 (trinta e cinco) anos de efetivo serviço, após o ingresso na inatividade:

I — Será promovido ao posto imediato, se possuir o curso que o habilite para o acesso;

II — Terá os proventos correspondentes ao posto imediato, com direito ao montepio e com as vantagens que lhe competirem de acordo com o Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares, se não possuir o curso que o habilite ao acesso;

III — Terá os proventos aumentados de 20% (vinte por cento) e vantagens do referido Código, *se ocupante do último posto da hierarquia militar, em tempo de paz*”.

O Ilustre Consultor-Geral da República, sr. dr. A. Gonçalves de Oliveira, no parecer n.º 152-Z, aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, afirmou que este inciso cerceou toda controvérsia acerca da graduação no posto de marechal.

Entretanto, não advertiu no que adiante se preceitua:

“Art. 58. As promoções para a inatividade, previstas nesta Lei, serão concedidas *sem prejuízo de outra assegurada por lei especial*, respeitado o limite do artigo seguinte.

Art. 59. Em nenhum caso, poderá o militar atingir mais de dois postos acima do que tiver na ativa, bem como auferir proventos superiores aos do segundo posto”.

Não sei por que razão normas de caráter tão permanentes figuram entre as disposições finais transitórias.

Mas o fato é que a comparação dos textos leva a uma conclusão que, *data venia*, se me representa muito perfeita a saber:

1.º que o art. 54 da Lei n.º 2.370 prove, pura e simplesmente, sobre a condição do oficial, com mais de 35 anos de efetivo serviço. Após o ingresso na inatividade, dando-lhe uma promoção se possuir curso, ou não lhe concedendo nenhuma, e só vantagens econômicas, se fôr general-de-exército, almirante-de-esquadra ou tenente-brigadeiro, últimos graus da hierarquia em tempo de paz.

2.º que, mantidas todas as disposições especiais, será possível ao militar (a qualquer um oficial ou praça), conforme a hipótese, obter até dois postos acima do que tiver na ativa;

3.º que, conferida a regalia com tal latitude, e a elementos diferentes, não é possível ver no art. 54 uma regra e, nos arts. 58 e 59, exceções subordinadas ao princípio imutável de que, além da patente-teto da ativa, não pode seguir a graduação do general colocado na inatividade; ao contrário, havendo o legislador feito ampla outorga, não é lícito ao intérprete restringi-la, correlacionando situações encaradas e resolvidas com discriminação e justiça.

5. Essa legislação especial, expressamente ressalvada, torna possível a re-petição de promoções do militar, na sua passagem para a reserva, ou reforma, e assim está assentado na jurisprudência deste egrégio Tribunal.

Ao oficial ou praça, pertencente a alguma unidade das 1.^a e 7.^a Regiões, que haja participado do combate à rebelião comunista, dá-se acesso a posto imediato, sem prejuízo das demais vantagens legais, quando transferido para a reserva remunerada (Lei n.º 1.267, art. 1.º).

Na mesma oportunidade, poderá reclamar idêntica concessão, se houver operado em zona de guerra, na forma prevista pelas Leis ns. 288-48, 616-49 e 1.159-50.

Se contar uma efetividade superior a 40 anos, poderá invocar as vetustas regras estatutárias da monarquia portuguesa, ainda em vigor, como foi dito no aresto referido.

São direitos e vantagens, de vária procedência, esses a serem apurados no momento de premiar aquele que serviu à Pátria com excepcional fidelidade, honra e constância.

Evidentemente, não se aquilatam eles pelo *status* do militar da ativa, porque são benefícios auferidos após o ingresso na *inatividade*, na expressão legal.

Ora, se a lei anui a essas promoções — e, quanto a isso, não há incerteza, — um general-de-brigada pode transferir-se para a reserva com o posto e remuneração de general-de-exército, ainda que o acesso a este grau se dê na ativa por exceção, a juízo do Governó e segundo as necessidades da defesa do País.

Fico, assim, sem compreender por que um general-de-exército, veterano de ásperas lutas contra inimigos internos e externos do Brasil, deva permanecer com a mesma patente, acrescida de certa vantagem pecuniária.

E a minha incompreensão se agrava quando verifico que a acessão de 20% é atribuição a todo e qualquer servidor público que se aposente, normalmente, na última classe da respectiva carreira (Estatuto art. 184, n.º II).

Essa equiparação, que realmente se fez em detrimento dos impetrantes, fere, na letra e no espírito, toda a legislação pela qual a Pátria resolveu exprimir a sua gratidão aos que lhe prestarem serviços inestimáveis.

Argumenta-se, que esta solução é imposta pela lei que veda o preenchimento do posto de marechal em tempo de paz.

Mas aqui não se cogita de provimento de cargo, senão de imputar, por justiça, ao oficial general, que se afasta do comando da tropa e encerra a sua carreira, honras e tratamento correspondentes aos que competem ao ocupante do mais alto grau da hierarquia militar, segundo a classificação legal. É uma graduação, e não uma promoção, pois o beneficiário não recebe, em um só momento, a investidura nas altas funções do marechalato.

O novo título é, pois, expedido com referência a uma patente que existe (e tanto existe que a Lei n.º 1.488, de 10 de dezembro de 1951 lhe fixou vencimentos), e sem ofensa ao texto que coloca os postos de general-de-exército, almirante-de-esquadra e tenente-brigadeiro na meta final da carreira, em tempo de paz.

6. De resto, peço vênha para insistir em uma consideração, que enunciei em outra oportunidade.

Penso haver demonstrado que a Lei n.º 2.370, de 9 de dezembro de 1954, nenhuma inovação introduziu na matéria *sub judice*.

Permanece, a meu ver, a mesma situação em que, com referência a julgado deste egrégio Tribunal ou a votos aqui proferidos, foram vários oficiais gerais promovidos a marechal ou a almirante,

em 1950 e 1952, sendo os atos devidamente registrados para efeito de percepção de vencimentos e vantagens.

Nas organizações democráticas, o precedente tem muita força.

E agora repito o que disse: "Se o Legislativo dispõe sobre a condição do funcionário civil ou militar; se o Judiciário, como sumo intérprete do direito, comunica certo sentido à disposição; e se o Executivo passa a agir na mesma direção, o princípio emergente dessa prática se incorpora, consuetudinariamente, ao Estatuto respectivo e só pode ser rescindido mediante declaração contrária daquele Órgão. Ainda que verifique a inconveniência de outorga do prêmio, não é lícito ao Governo tornar atrás, recusando a alguns quando já os conferiu a muitos, com idêntico merecimento.

A renovação deve ser explícita, em termos redacionais inconfundíveis, para que cesse toda interpretação.

O art. 59 da citada Lei de Inatividade, para operar esse efeito, devia ser redigido em outro estilo, para que se entendesse que, em caso algum, poderia o militar: transferido para a reserva remunerada, atingir mais de dois postos acima do que tiver na ativa, bem como auferir proventos superiores aos do segundo posto, ou obter graduação e vantagens do último posto da hierarquia, só possível em tempo de guerra.

É o que me parece.

7. Pelo exposto, defiro a petição de fls. 2 a 14".

Apreciando o mandado de segurança, n.º 5.678, do antigo Distrito Federal, em que era impetrante o general Otávio da Silva Paranhos, o egrégio Supremo Tribunal Federal decidiu *verbis*:

"Requerente: Otávio da Silva Paranhos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Repelida a preliminar da incompetência, unânimemente, concederam a segurança, divergindo os Srs. Ministros Relator, Henrique D'Ávila, Cândido Mota e Hahnemann Guimarães Impedido o Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato da Silva.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministro Ribeiro da Costa — Relator, Afrânio Costa, Henrique D'Ávila (substitutos, respectivamente, dos Exmos. Srs. Ministros Rocha Lagoa e Nelson Hungria que se acham em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), Vilas-Boas, Cândido Mota, Ari Franco, Hahnemann Guimarães, Lafayette de Andrada e Barros Barreto".

Firmada a orientação jurisdicional, inserta nos acórdãos, acima mencionados, o Poder Executivo, em uso das suas atribuições constitucionais, aprovou atos de promoção de militares aos postos de marechal, almirante ou marechal-do-ar, transferidos os beneficiários, naquelas datas, à reserva remunerada de 1.ª classe. Atualmente, existem quarenta e um (41) marechais, com os vencimentos previstos na Lei n.º 1.488, art. 3.º, de 10 de dezembro de 1951.

A Consultoria-Geral da República cabe orientar ao Governo, no plano jurídico das suas atividades, sugerindo as medidas adequadas ao bom desempenho dos seus propósitos.

Os pareceres anteriores desta Consultoria-Geral não encontraram ressonância no decidir do Excelso Pretório. E *data venia* parece-me que melhor ação, na atual conjuntura, será adaptar a rotina administrativa às lições do órgão de cúpula do Poder Judiciário, que insistir em doutrina e prática, repelidas pelos doutos ministros.

Pelo que, jungido à realidade jurisdicional, ousou modificar a orientação tradicionalmente seguida por esta Consultoria-Geral da República e, dessarte, opino favoravelmente ao pedido do general-de-divisão Floriano Peixoto Keller, no sentido de, na ocasião da respectiva passagem para a inatividade, ser promovido ao posto de general-de-exército, de acordo com a Lei n.º 1.156, de 12 de julho de 1950 e, em seguida, ao posto de marechal, transferido para a reserva de primeira classe com os consectários de direito.

O bom-senso e o respeito à ordem jurídica, todavia, exigem a remessa de mensagem ao Congresso Nacional solicitando do mesmo a revogação expressa do art. 3.º da Lei n.º 1.488, de 10 de dezembro de 1951. Este artigo quebra toda a sistemática de justiça, no que concerne aos critérios de fixação de vencimentos nas Forças Armadas.

Se o egrégio Supremo Tribunal Federal afirmou a existência do posto de marechal, em tempo de paz, ainda que na reserva, aos demais Podêres caberá determinar os vencimentos desse posto os quais, por coerência, não poderão discrepar ou dissonar dos critérios e proporções percentuais adotados pela Lei n.º 3.783, de 30 de julho de 1960, que dispõe sobre os vencimentos dos milita-

res e dá outras providências. A existência de um posto na classe pressupõe a coexistência material, com os demais da carreira. Não poderá, por conseguinte, fugir aos critérios vigentes para a fixação de vencimentos dos demais oficiais gerais. E pelo entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal o posto de marechal, ainda que na reserva, vem imediatamente acima do posto de general-de-exército. Pelo que, na proposta governamental, os vencimentos atribuídos aos postos de marechal, almirante e marechal-do-ar, deverão situar-se em nível imediatamente superior ao do padrão FA-1, observadas a diferença percentual constante entre este e os padrões FA-2 e FA-3, inclusive destes entre si.

Observadas estas normas estará o Governo dando cumprimento ao entendimento do Supremo Tribunal e, ao mesmo tempo, restabelecendo o primado de equidade e justiça na fixação de vencimentos de militares, ocupantes de classes superpostas em carreira.

Não há como fugir a estas conclusões na atual conjuntura.

Aproveito o ensejo para apresentar a Vossa Exceiência os meus protestos da mais alta consideração e apreço. — *Antônio Balbino*, Consultor-Geral da República.