MILITAR — BENEFÍCIOS — POLÍCIA MILITAR

— Não se estendem ao pessoal da Polícia Militar do antigo Distrito Federal os benefícios concedidos aos oficiais e praças das Forças Armadas que tombaram no combate à revolução comunista de 1935.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Presidência da República — Consultoria-Geral da República
E.M. nº L-047 de 9 de janeiro de 1975. "Aprovo. Em 3.2.75."

PARECER: L-047

Manoel Caetano Alves de Lima foi reformado no posto de 1º Sargento da Polícia Militar do antigo Distrito Federal e, concomitantemente, promovido a 2º Tenente, com fulcro na Lei nº 1.156, de 12 de julho de 1950 (art. 1º), combinado com o art. 1º da Lei nº 288, de 8 de junho de 1948, mediante Decreto de 17 de dezembro de 1953. O Tribunal de Contas da União em sessão de 18 de outubro de 1955 ordenou o registro da aludida reforma.

O interessado requereu, em 8 de julho de 1954, os favores da Lei nº 1.267, de 9 de dezembro de 1950, no sentido de lhe ser deferida a promoção ao posto imediato, alegando ter participado no combate à revolução comunista de 1935, conforme documento que o atesta. O Comando geral da Corporação prestou informações (fls. 41), ressaltando a impossibilidade de concessão do benefício face à orientação do Parecer nº 46-U da Consultoria-Geral da República em contrário à extensão da Lei nº 1.267, de 1950, aos integrantes da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros. O Ministério da Justiça acolheu, então, a impugnação, por despacho de seu titular, de 8 de outubro de 1957 (fls. 44-v). Em conseqüência, os autos foram arquivados.

Em petição datada do dia 20 de maio de 1972, a Sra. Adalgisa de Oliveira Lima, viúva do mencionado militar, falecido em 28 de setembro de 1970, pede o reexame do processo de reforma do seu ex-marido, com vistas à promoção ao posto de 1º Tenente.

Os setores administrativos do Ministério da Justiça opinaram favoravelmente, com fundamento em precedentes, ocorridos no próprio Ministério, que autorizavam a aplicação da Lei nº 1.267, de 1950, a militares da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros. Expediente consubstanciando a medida foi encaminhado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República (E.M. nº 189-B, de 21.5.73). A matéria foi submetida, previamente, ao exame do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) que, em despacho de sua Coordenação de Legislação do Pessoal, indicou o entendimento vigorante, emanado deste Órgão, que impossibilitava a decisão gerida, suscitando, ainda, questão prescricional, a ser examinada na espécie.

Retornando o processo ao Ministério da Justiça, foram anexadas cópias dos pareceres e despachos que dizem respeito aos precedentes invocados, inclusive estudos sobre o aspecto da prescrição em tais casos. A divergência suscitada proporcionou o

pedido de manifestação desta Consultoria Geral, em razão, inclusive, da proibição contida no Decreto nº 73.529, de 21 de janeiro de 1974, a respeito de extensões administrativas de decisões judiciais.

A natureza da matéria levou a solicitar, mais uma vez, a colaboração do DASP, o qual se pronunciou por intermédio de sua Consultoria Jurídica, destacando ter ocorrido a prescrição, por isso que a "decisão contrária é de 8 de outubro de 1957 e o falecimento do ex-servidor ocorreu em 1970, quase 13 (treze) anos após aquele indeferimento, quando permaneceu inerte, sem apresentar qualquer recurso, o que determinou o definitivo trancamento da pretensão". No mérito, esposou a tese segundo a qual seria procedente o pedido, não fosse a prejudicial suscitada. Os argumentos trazidos à colação estão assim delineados:

"Ainda que a lei desenganadamente só se refira às Forças Armadas, em cujo conceito não se incluem as chamadas forças auxiliares do Exército, as polícias militares, quando mobilizadas a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, tinham asseguradas para o seu pessoal, por norma constitucional expressa, então vigorante, as mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército" Veja-se, a propósito, a redação do art. 183 da Constituição de 1946, que então vigia:

"Art. 183. As polícias militares, instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército.

Parágrafo único. *Quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa de civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército* (grifei).

Ora, se houve essa mobilização de que nos dá notícia o processo para combate à revolução comunista de 1935, da qual participou aquele ex-servidor, aplicando-se para o pessoal do Exército as vantagens do art. 1º da Lei nº 1.267, de 1950, estas não poderiam deixar de incidir sobre a situação do processo, sob pena de desrespeito ao estatuído no parágrafo único do art. 183 da Constituição de 1946, então em vigor, e que se transcreveu no item precedente."

II

O debate, em termos doutrinários, compreende extensão dos benefícios, de que trata a Lei nº 1.267, de 1950, aos integrantes da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros do antigo Distrito Federal. Como o citado diploma legal autoriza a promoção de oficiais e praças das Forças Armadas que tenham tomado parte no combate à revolução comunista de 1935, a indagação maior, no caso, é saber se a lei falando, tão-somente, em "Forças Armadas" permite aplicar-se, igualmente, ao pessoal das Corporações indicadas.

O assunto já mereceu amplo estudo por parte desta Consultoria Geral da República. O primeiro pronunciamento coube ao ilustre Ministro A. Gonçalves de Oliveira (Parecer nº 46-U), cujas conclusões repeliram a aplicabilidade da norma às forças auxiliares. Vale transcrever, porquanto de todo pertinente à solução do caso, o seguinte trecho do parecer em referência:

"Ao parecer da Consultoria Geral da República, a Lei nº 1.267, de 1950, que assegura promoção aos que reprimiram a revolta comunista de 1935, somente abrange os oficiais e praças das Forças Armadas e, entre estas, não se incluem, em linha de princípio, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros.

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 precípuo é a defesa da segurança e da ordem interna nos respectivos âmbitos territoriais (Estados, Territórios, Distrito Federal), não integram as forças armadas do país (Const. Fed., art. 176; Decreto-lei nº 9.099, art. 21)" — Seabra Fagundes, As Forças Armadas na Constituição, *Rev. Dir. Administrativo,* vol. X, pág. 5).

De fato, pelo art. 176 da magna Carta Política de 1946 é expresso que são "as forças armadas constituídas essencialmente pelo Exército Marinha e Aeronáutica", esclarecendo o parágrafo 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". Em princípio, pois, salvo em caso de guerra, não se atribui ao pessoal das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros os direitos e vantagens conferidos por lei às Forças Armadas. Para beneficiá-lo, é necessário que a lei o diga expressamente.

Como se vê, quando o legislador quer beneficiar o pessoal da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, di-lo expressamente, pois que, em verdade, não são integrantes das Forças Armadas. (*in Diário Oficial* de 2.3.56).

O entendimento supra foi corroborado mais tarde através do Parecer nº 583-Z, também, do Ministro Gonçalves de Oliveira, onde se ressalta a aprovação do Chefe do Governo à tese exposta. Desse modo, a orientação predominante na esfera administrativa é, pois, a enunciada no Parecer nº 46-U.

III

Tudo aconselha deva permanecer a interpretação em apreço, porquanto atende à inspiração constitucional. Na verdade, a Lei Maior ao conceituar as "Forças Armadas" o faz de sorte a que não se compreendam, na extensão de suas conotações lógicas, outras instituições além daquelas nomeadas (Exército, Marinha e Aeronáutica). A definição precisa, que ressalta do texto, afasta quaisquer tentativas no sentido de direta ou indiretamente, incorporar-lhe categorias outras, clara e especificamente distintas.

A regra do art. 183 da Constituição de 1946, primeiro declarando as polícias militares como forças auxiliares do Exército e, depois, permitindo, ao seu pessoal, o gozo de vantagens atribuídas ao pessoal do Exército (parágrafo único) estaria a exigir norma legal que estabelecesse o princípio da igualdade nas condições que indica. É óbvio que ao legislador ordinário, atento à conceituação constitucional do art. 176, caberia examinar os requisitos impostos pelo parágrafo único do art. 183, para o fim de prescrever o auferimento, pelas polícias militares, das vantagens concedidas aos integrantes das Forças Armadas.

Com efeito, a própria Constituição de 1946, ao disciplinar a competência da União para legislar incluiu, *verbis:*

"Art. 5º .....

XV — .....

f) organização, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo Federal nos casos de mobilização ou de guerra."

Comentando a norma constitucional o insigne Pontes de Miranda esclareceu:

"Do texto pode-se tirar: *a*) que os quadros são organizados segundo a lei federal; *b*) que o número de oficiais e soldados das forças policiais dos Estados-membros é fixado em lei federal; *c*) que a instrução que se lhes há de dar é a que o Poder Legislativo central ordenar; *d*) que os oficiais serão escolhidos conforme resolver

a lei federal; *e*) que o tempo de serviço é o que a lei federal determinar e de acordo com ela é que se farão as nomeações, promoções, reformas e compulsórias; *f*) que a lei sobre justiça nas polícias estaduais é federal, e federal a conceituação e penalidade dos delitos e infrações disciplinares; *g*) que todas as garantias dos soldados e oficiais são as que a lei federal enumerar..." *Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, pág. 379).

Evidencia-se, daí, sem sombra de dúvida, a necessidade de legislação ordinária federal reguladora dos efeitos decorrentes dos princípios insertos no art. 183 e parágrafo (Const. de 1946).

Dessa forma, a linha de raciocínio contida no Parecer nº 46-U parece-nos amoldada às condições da Lei Maior. Os exemplos apontados naquele pronunciamento comprovam que ao legislador federal incumbe ao seu alvedrio estender, de modo expresso, benefícios e vantagens concedidas aos integrantes das Forças Armadas aos membros de corporações a que alude a Carta Magna.

No particular, a Lei nº 1.267, de 1950, não incluiu entre os seus beneficiários os componentes das Polícias Militares. Os motivos da omissão ou exclusão são fatores que não devem preocupar ao intérprete, pois compete-lhe deduzir o entendimento da lei, tal qual é dada, sem aduzir-lhe isenções e efeitos que não decorram do seu pensamento, nem ir a concessões, nela, não autorizadas.

Retomando e resumindo a matéria examinada, cabe reafirmar, em primeiro lugar, que somente lei formal poderia atribuir às polícias militares as vantagens concedidas, em lei, às Forças Armadas, umas e outras conceitualmente distintas. Referindo-se a "oficiais e praças das Forças Armadas", em conceituação clara e explícita, a Lei nº 1.267-50 não permite sua extensão a integrantes das polícias militares, pois para tanto era necessário que o dissesse e o teria dito se o quisesse, nem o pensamento da lei assim posto em termos inequívocos pode ser contrariado sob color de interpretação presumidamente mais expressiva do sentimento do justo.

Insista-se em que a paridade de tratamento, nas circunstâncias contempladas na Lei nº 1.267-50, não constitui decorrência inelutável nem imposição automática da norma constante do parágrafo único do art. 183 da Constituição de 1946, argumento dos que vêem na mobilização das polícias militares, para debelar a revolução comunista, o fato gerador da igualdade das vantagens.

Na verdade, dizia o preceito da Constituição de 1946, com relação às polícias militares:

"Art. 183 .....

Parágrafo único. 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".

Ora, é evidente que a atribuição das vantagens aí enunciadas, está subordinada à verificação da circunstância claramente formulada. Durante o tempo em que mobilizadas, enquanto durasse a mobilização, nos limites dessa circunstância, e no tempo de guerra externa ou civil, é que o pessoal das polícias militares faria jus, de maneira indiscutível e indenegável, às vantagens concomitantemente atribuídas ao pessoal do Exército. É conseqüente que, fora do período e das circunstâncias, a razão das vantagens desaparece, e o mandamento constitucional da paridade não se prolonga, nos seus efeitos e imperatividade, além daquela época precisa, não havendo benefícios residuais a frutificar pelo tempo afora. Logo, sem

impositividade constitucional, o tratamento paritário há de ser obra do legislador, que não há.

Enfim, os parcos precedentes administrativos e judiciais trazidos à colação não são de molde a infirmar a solidez dos fundamentos jurídicos da posição adotada, por esta Consultoria-Geral, notadamente no Parecer nº 46-U, cuja orientação deve permanecer como diretriz válida para a Administração.

IV

A apreciação do mérito, da pretensão teve tão-somente por intuito a confirmação do entendimento desta Consultoria-Geral, questionado em alguns setores, em face do pedido de seu reexame.

Com efeito, no caso específico, a reapreciação do direito alegado se encontra, preliminarmente, trancada por efeito do decurso da prescrição configurada no Decreto nº 20.910, de 1932. Publicado no *Diário Oficial*, de 11 de dezembro de 1957, o despacho indeferitório do seu pleito administrativo, o militar se manteve inerte, quanto à defesa do seu pretenso direito, até o seu falecimento, em 1970, em prazo muito além do demarcado para a sua extinção prescricional.

Direito concernente a vantagens a serem incorporadas à sua reforma, o prazo prescricional se iniciou desde quando baixado o ato respectivo, isto é, desde quando de conseguinte poderia postular a sua reivindicação, o que aliás fez, tempestivamente, com a reclamação administrativa, interrompendo a prescrição para depois deixá-la consumar-se.

É juridicamente incomportável confundir-se essa hipótese de prescrição de direito configurado e definido em momento preciso com a prescrição das prestações sucessivas ou periódicas, no curso da permanência de uma relação jurídica de que aquelas decorrem. Os arestos dados em desfavor da prescrição se referem, na verdade a esse aspecto, incoincidente com o caso sob exame.

Transcrito a fls. 226, o voto do eminente Luiz Gallotti, ex-Ministro do Supremo, no Agravo de Petição 7.062-38, distingue com perfeição:

"Quando existe um ato ou fato que ofenda de modo geral, permanente, definitivo, o direito do autor, como a demissão, a preterição ao acesso, o cancelamento da pensão, a tomada das coisas sem as formalidades legais, a destruição de objetos, etc., o lapso prescricional corre da data do ato ou fato. Quando, porém, a prestação periódica não for paga (vencimento, juros de apólice, pensão, aluguéis de imóveis etc.) por negligência do credor, por falta de verba orçamentária ou numerário, ou, ainda, em conseqüência da dificuldade burocrática, o prazo é contado da data em que cada prestação for exigível". (RTJ 51-708).

Em data bem mais recente, o Egrégio Supremo Tribunal Federal renovou o seu alto ensinamento, em conceituação de todo ajustável à hipótese deste processo:

"Prescrição qüinqüenal. Ação ordinária para retificar decreto de transferência de militar para a reserva remunerada, em busca de mais uma promoção. Inaplicabilidade da regra de que só prescrevem as prestações quando se trata de relação jurídica de trato sucessivo. Recurso extraordinário conhecido e provido para julgar prescrita a ação."

(STF — Rec. Ext. nº 73.281, *in Diário da Justiça* de 8.6.73).

É de concluir, portanto, estar irremediável prescrita a pretensão questionada, não havendo motivos legais que relevem o decurso fatal do prazo extintivo.

Brasília, 9 de janeiro de 1975. *Luiz Rafael Mayer*, Consultor-Geral da República.