

O GOVERNADOR DO RIO DE JANEIRO E A CRIAÇÃO DO POSTO DE GENERAL DE POLÍCIA

Jorge Cesar de Assis¹

Em data de 30.07.2019, a imprensa noticiou que o governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, iria criar o posto de General para a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ). O objetivo é organizar a carreira e limitar indicações políticas nos cargos de Comandante Geral e de Área.

A ideia é que esse profissional de carreira militar da PMERJ passe por cursos e provas, similares aos das Forças Armadas, oferecendo base robusta e especializada na condução de tropas em situação de combate.

Caso a proposta seja aprovada, seriam criados de cinco a oito postos de oficial general da PMERJ. E a patente seria uma premissa para o oficial chegar ao comando-geral da corporação. Para Witzel a mudança permitiria a permanência mais longa de oficiais no último posto².

Naquela notícia o Governador não indicou como pretendia dar implemento a essa proposta e, de **forma surpreendente**, no dia seguinte, 31 de julho, assinou um Decreto, de nº 46.712³, **dispondo sobre a função honorífica de General no Corpo de Bombeiros Militar e na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**.

O ato do Governador amparou-se nos Estatutos dos Bombeiros Militares⁴ e no dos Policiais Militares do Rio de Janeiro⁵, que é bom que se diga, nenhuma referência faz a essa possibilidade.

Pelo inusitado decreto percebe-se que, em verdade o Governador não criou nenhum posto de General nas instituições militares estaduais, como alardeado pela imprensa, mas sim, a FUNÇÃO HONORÍFICA DE GENERAL.

Dita função, nos termos do decreto, não irá criar nenhuma despesa para o Estado, e elevará seu detentor, ao mais alto posto existente na Corporação e de maior precedência na instituição militar estadual. Para efeitos financeiros, o soldo

¹ Advogado. Presidente da Comissão de Direito Militar da OAB-PR. Secretário - Geral da Associação Internacional das Justiças Militares - AIJM. Membro Correspondente da Academia Mineira de Direito Militar. Coordenador da Biblioteca de Estudos de Direito Militar da Editora Juruá. Membro aposentado do Ministério Público Militar da União. Integrou o Ministério Público paraense. Oficial da Reserva não remunerada da Polícia Militar do Estado do Paraná.

² **Governador do Rio de Janeiro deseja criar posto de General para a Polícia Militar do Estado**. Disponível em <https://www.defesa.tv.br/governador-do-rio-de-janeiro-deseja-criar-posto-de-general-para-a-policia-militar-do-estado/> acesso em 31.07.2019.

³ Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Parte I, página 9, de 1º.08.2019.

⁴ Lei Estadual 880, de 25.07.1985.

⁵ Lei Estadual 443, de 01.07.1981.

do General Bombeiro Militar ou Policial Militar será idêntico ao Coronel da Corporação (Art. 1º, §§ 1º a 4º).

Caberá, pelo mandamento do decreto, **às corporações militares estaduais baixar normas especificando e disciplinando os uniformes, distintivos, insígnias, emblemas, descrições, composições, peças e acessórios** de uso privativo dos Generais Bombeiro Militar e Policial Militar (art.2º).

O decreto 46.712/19 ainda determina que os militares que desempenharem a função honorífica de General **deverão ter consignado**, em seus contracheques e carteira de identidade funcionais tal situação, devendo submeter-se, **em tempo razoável**, a Cursos de Altos Estudos de política, estratégia e gestão, a ser instituído no âmbito das corporações, nos moldes correspondentes das Forças Armadas Brasileiras (art. 4º).

Em decorrência dessas considerações iniciais, **é possível fazer uma incursão sobre os aspectos jurídicos-legais da pretensão** (criação de posto de General PM/BM) e **mesmo da criação** da sua função honorífica.

Nos termos do § 6º, do art. 144, da Constituição Federal, as polícias militares e corpos de bombeiros militares, **subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores** dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, porém a Carta Magna lhes confere a condição **de forças auxiliares e reserva da Força Terrestre, o Exército Brasileiro**.

Como já foi dito em outro espaço, os termos “auxiliares” e “reserva”, portanto, induzem a um caráter de subsidiariedade das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares, **pressupondo no aspecto estritamente militar**, a ideia da existência de uma força tida como principal, no caso, o Exército Brasileiro⁶.

A terminologia referente à mencionada reserva do Exército passou a ser expressamente prevista, no âmbito constitucional, a partir do advento da Constituição da República de 1934 (art. 167), cabendo consignar a existência de lei, editada em 17 de janeiro de 1936, a qual possuía por finalidade a reorganização, pelos Estados e pela União, das Polícias Militares, sendo estas consideradas como reservas do Exército. Nesse sentido, assim, os ditames do artigo 1º, da **Lei nº 192 de 1936**, cujo conteúdo é a seguir transcrito: Art. 1º As Polícias Militares serão reorganizadas pelos Estados e pela União, na conformidade desta Lei, e são consideradas reservas do Exército, nos termos do art. 167 da Constituição Federal. Esta condição se manteve na CF de 1946 (art.

⁶ ASSIS, Jorge Cesar de; RIBAS, Renata e; GENRO, Ângela Saideles. **ANÁLISE DA SIGNIFICAÇÃO DOS TERMOS “FORÇAS AUXILIARES” E “RESERVA”, CONSTANTES NO ARTIGO 144, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**, disponível em http://jusmilitaris.com.br/sistema/arquivos/doutrinas/pm_reserva_eb.pdf acesso em 31.07.2019.

183), repetindo-se na Carta de 1967 (art. 13, § 4º), e na de 1969 (art. 13, § 4º), até chegar na Constituição atual.

Sobre essa importante questão, remete-se o leitor para a leitura do artigo ANÁLISE DA SIGNIFICAÇÃO DOS TERMOS “FORÇAS AUXILIARES” E “RESERVA”, CONSTANTES NO ARTIGO 144, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, referido linhas atrás.

Para definirmos, então, se é possível a criação do posto de general PM, voltamos as atenções para o Decreto Lei nº 667, de 02.07.1969, o qual não se pode olvidar que surgiu no cenário jurídico em um período de exceção, sob a égide de uma outra constituição e em momento em que o Poder Executivo legislava.

O Decreto Lei 667, de 1969, sob o enfoque da teoria da recepção, deve ser concebido como recepcionado pela Constituição Federal de 1988, com força de lei ordinária, **somente no que concerne às matérias expressamente transcritas no inciso XXI, do art. 22, da nossa Carta Magna.** Ora, se a Constituição dispõe que compete a União, privativamente, legislar sobre “**normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares**”, não nos parece difícil visualizar que **as previsões afetas à instrução, ensino, justiça e disciplina, que estavam previstas no art. 8º, inc. XVII, “v”, da Constituição de 1969, irradiando-se posteriormente para o Decreto-lei 667 e seu regulamento⁷, não são mais aplicáveis atualmente, em face da manutenção do pacto federativo.** Ou seja, a União somente está autorizada a disciplinar, para as instituições militares dos Estados e do Distrito Federal, as matérias enumeradas no rol do inciso XXI do citado art. 22.

Legislar sobre as Normas Gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, é esta a previsão constitucional para a União.

Esta competência está direcionada para as polícias e corpos de bombeiros militares enquanto considerados como força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro, as garantias mencionadas no dispositivo constitucional referem-se àquelas decorrentes de uma eventual convocação e mobilização das forças estaduais, ocasião em que estarão integradas ao efetivo da Força Terrestre.

As Polícias Militares consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas, **guardadas as devidas proporções**, em conformidade com o **cinquentenário** Decreto-Lei 667/69 (art. 1º), o qual, inclusive, **criou a Inspeção Geral das Polícias Militares - IGPM** (art. 2º), e que é atualmente destinada a executar, no âmbito do Exército Brasileiro, como Órgão Central, as ações de

⁷ Decreto nº 88.777, de 30.09.1983 (R-200), regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, vide parágrafo único do art. 3º.

coordenação e controle das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, de acordo com a legislação vigente.

Na página da IGPM, é possível visualizar quais são suas atribuições:

a. estabelecer diretrizes para regular as atividades dos Comandos Militares de Área (C Mil A) junto às Polícias Militares (PM) e os Corpos de Bombeiros Militares (CBM) de sua área, conforme previsto na legislação vigente e de acordo com as Diretrizes do Comandante do Exército;

b. centralizar os assuntos da alçada do Comando do Exército, com vistas ao estabelecimento da política conveniente e à adoção das providências adequadas;

c. acompanhar a organização e a articulação das Corporações;

d. o controle dos efetivos e do material bélico das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares. Por oportuno, cabe elencar o que se enquadra como Material Bélico, cujo controle deve receber especial atenção por parte dos integrantes da Inspetoria:

1) armamento; 2) munição; 3) material de motomecanização; 4) material de comunicações; 5) material de defesa química; e 6) material de engenharia de campanha. Não se deve excluir do rol acima, cuja transcrição não é taxativa, as aeronaves tripuladas e não tripuladas de emprego militar e as embarcações de emprego militar que porventura façam parte do material empregado pelas PM e CBM.

e. colaborar nos estudos visando aos direitos, deveres, justiça e garantias das PM e dos CBM e ao estabelecimento das condições gerais de convocação e de mobilização;

f. apreciar os quadros de mobilização das PM e dos CBM de cada Unidade da Federação, com vistas ao emprego como participantes da Defesa Territorial;

g. orientar às PM e os CBM, cooperando no estabelecimento e na atualização da legislação básica relativa a essas Corporações, bem como coordenar e controlar o cumprimento dos dispositivos da legislação federal e estadual pertinentes;

h. selecionar e indicar policiais militares para participar de missões de paz;

i. proceder visitas de orientação técnicas regulares com objetivo de verificar, para fins de controle e coordenação, as atividades e os meios das PM e dos CBM;

j. coordenar e distribuir vagas em cursos/estágios em estabelecimentos de ensino das Forças Armadas; e

k. estabelecer condições gerais em caso de mobilização das PM e dos CBM, com vistas ao emprego na Defesa Territorial.⁸

⁸ Atribuições da IGPM. Disponível em <http://www.coter.eb.mil.br/index.php/atribuicoes-igpm> acesso em 31.07.2019.

Pois bem, para além do art. 22, inciso XXI, da Carta Magna, quando se fala em polícias e corpos de bombeiros militares, **há que se volver os olhos para o § 1º, do art. 42 da Constituição Federal, que dispõe que** “aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X⁹, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores”.

Por sua vez, a lei estadual acima referida somente poderá dispor sobre o ingresso nas Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar estadual para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.

Ou seja, a Lei Estadual **não poderá criar posto de general** para as polícias e corpos de bombeiros militares, **porque esta matéria se insere na competência privativa da União (CF, art. 22, inciso XXI): legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares.**

Até que sobrevenha nova lei, a questão continua sendo disciplinada pelo Decreto-Lei 667/69, o qual, tratando do Pessoal das Polícias Militares, em seu art. 8º, estabeleceu a hierarquia nas Polícias Militares [e dos Corpos de Bombeiros Militares também]:

“Art. 8º A hierarquia nas Polícias Militares é a seguinte:

a) Oficiais de Polícia:

- Coronel

- Tenente-Coronel

- Major

- Capitão

- 1º Tenente

- 2º Tenente

⁹ CF, art. 142, § 3º, inciso X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

b) Praças Especiais de Polícia:

- Aspirante-a-Oficial
- Alunos da Escola de Formação de Oficiais da Polícia.

c) Praças de Polícia:

- Graduados:
- Subtenente
- 1º Sargento
- 2º Sargento
- 3º Sargento
- Cabo
- Soldado.

§ 1º A todos os postos e graduações de que trata este artigo será acrescida a designação "PM" (Polícia Militar).

§ 2º Os Estados, Territórios e o Distrito Federal poderão, se convier às respectivas Polícias Militares: (Redação dada pelo Del 2.106, de 6.2.1984)

a) admitir o ingresso de pessoal feminino em seus efetivos de oficiais e praças, para atender necessidades da respectiva Corporação em atividades específicas, mediante prévia autorização do Ministério do Exército; (Redação dada pelo Del 2.106, de 6.2.1984)

b) suprimir na escala hierárquica um ou mais postos ou graduações das previstas neste artigo; e (Redação dada pelo Del 2.106, de 6.2.1984)

c) subdividir a graduação de soldado em classes, até o máximo de três. (Incluída pelo Del 2.106, de 6.2.1984)"

Nos termos do DL 667/69, portanto, **os Estados e o Distrito Federal [atualmente não temos Territórios] podem suprimir na escala hierárquica um ou mais postos ou graduações nele previstos, MAS NÃO PODEM CRIAR MAIS POSTOS** além da escala ali estabelecida.

A conclusão a que se chega é a de que, **a Unidade da Federação não poderá criar o posto de general de polícia, por lhe faltar competência para tanto.**

Mas então, é possível a criação do posto de oficial general de polícia ou bombeiro militar? **Sim, desde que obedecido o devido processo legislativo, cuja competência privativa se dirige a União (CF, art.22, XXI).** O processo legislativo referido, a toda evidência se dirige à necessária alteração do Decreto-Lei 667/69.

Desta forma, s.m.j. **nem o Governador do Rio de Janeiro, e nem o de nenhuma outra Unidade da Federação, poderá propor a criação do posto de general para suas instituições militares estaduais.**

Pode sim, provocar seus representantes no Congresso Nacional para que apresentem o Projeto de Lei para tanto, **afinal, a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional (CF, art. 61).**

E quanto à criação da FUNÇÃO HONORÍFICA DE GENERAL? Sabe-se que **outorgas honoríficas são condecorações, homenagens, destinadas aos cidadãos, civis ou militares, que se distinguem em determinadas atividades.** Não parece ser esse o caso da inusitada criação.

No caso em análise, **a função honorífica a ser exercida por um Coronel será a de General**, da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar do Rio de Janeiro. Não há como deixar de identificar que a figura de um coronel cognominado general de polícia está em evidente contrariedade ao Decreto nº 667/69, que estabelece, em seu art. 27, que **“em igualdade de posto e graduação os militares das Forças Armadas em serviço ativo e da reserva remunerada têm precedência hierárquica sobre o pessoal das Polícias Militares”**, precedência que vem disciplinada pelo Decreto nº 6.806, de 25.03.2009¹⁰, e materializada, dentre outros normativos, pela PORTARIA NORMATIVA Nº 660, DE 19 DE MAIO DE 2009, do Ministro da Defesa, que aprova o Regulamento de Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial Militar das Forças Armadas.

Por fim, a edição do inusitado decreto passa ao largo dos mais comezinhos princípios do Direito Administrativo Militar, dentre eles a distinção entre cargo e função.

É que nos termos da Lei 6.880, de 09.12.1980 - Estatuto dos Militares federais, **“Cargo militar é um conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades cometidos a um militar em serviço ativo” (art. 20).** O cargo militar, a que se refere este artigo, é o que se encontra especificado nos Quadros de Efetivo ou Tabelas de Lotação das Forças Armadas ou previsto, caracterizado ou definido como tal em outras disposições legais (§ 1º)¹¹.

¹⁰ Delega competência ao Ministro de Estado da Defesa para aprovar o Regulamento de Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial Militar das Forças Armadas.

¹¹ Idêntica previsão se encontra no art. 17 e seu § 1º, da Lei 880, de 25.07.1985 - Estatuto dos Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro e, art. 19, § 1º, da Lei 443, de 01.07.1981 - Estatuto da Polícia Militar do Rio de Janeiro.

Por sua vez, “Função militar é o exercício das obrigações inerentes ao cargo militar” (art. 23)¹².

Trocando em miúdos, **na vida militar o cargo é identificado pelo posto ou graduação**: o tenente, o capitão, o tenente-coronel, o coronel; e **a função está relacionada ao posto ou graduação**: o tenente comanda um pelotão, o capitão uma companhia, o tenente-coronel um batalhão e, o coronel é o comandante de área ou o comandante geral.

Portanto, além de inusitada para se dizer o mínimo, **a criação de uma função honorífica cognominada de General de Polícia ou Bombeiro Militar é, à toda evidência inconstitucional**, seja do ponto de vista material (*a alteração do DL 667/69, só pode ser feita por iniciativa privativa da União*), seja do ponto de vista formal (*a alteração teria de ser via lei ordinária federal, e nunca por decreto estadual*).

O que não deslustra a reconhecida atividade proativa do Governador do Rio de Janeiro, dirigida ao aprimoramento profissional dos integrantes, e do reaparelhamento e modernização das instituições militares estaduais cariocas, visando o justo e merecido reconhecimento por parte da sociedade que servem.

¹² Idêntica previsão se encontra no art. 20 da Lei 880, de 25.07.1985 – Estatuto dos Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro e; art. 22, da Lei 443, de 01.07.1981 – Estatuto da Polícia Militar do Rio de Janeiro.
