



Governo do Estado do Pará
Procuradoria-Geral do Estado

PARECER REFERENCIAL N° 003 /2019-PGE

PROCESSO N°: 201900017637

PROCEDÊNCIA: Gabinete da Procurador-Geral Adjunta Administrativa

ASSUNTO: Aspectos Gerais referentes ao Conselho de Justificação.

**CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO.
ASPECTOS GERAIS:
INSTAURAÇÃO; PRORROGAÇÃO;
SUBSTITUIÇÃO DE MEMBROS;
SOBRESTAMENTO; NULIDADES;
MERA RETIRADA; JULGAMENTO E
PREScriÇÃO.**

Exmo. Procurador-Geral do Estado,

I – DO OBJETO DE ANÁLISE.

A Exma. Sra. Procuradora-Geral Adjunta Administrativa solicitou, com base no disposto na novel Ordem de Serviço nº 006/2019-PGE, a emissão de Parecer Referencial sobre Conselho de Justificação, de maneira a solucionar demandas consultivas repetitivas ou frequentes sobre a matéria.

Recebi o processo, por distribuição regular, em 03.06.2019.

Passa-se à tempestiva análise jurídica dos contornos e dos aspectos mais relevantes acerca do tema.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA.

Previsto na Lei Estadual nº 5.251/85 (Estatuto da Polícia Militar do Estado do Pará) e na Lei Estadual nº 6.833/2006 (Código de Ética e Disciplina da Polícia Militar do Estado do Pará – CEDPMPA), o Conselho de Justificação consubstancia-se, nos termos do art. 100, inciso III do *codex*, em uma espécie de processo administrativo disciplinar, com vistas ao julgamento da capacidade do Oficial em permanecer no serviço ativo da Corporação, bem como do militar inativo, reformado ou da reserva remunerada, presumivelmente incapazes de permanecer na situação de inatividade (art. 127 do CEDPMPA c/c o art. 50 da Lei Estadual nº 5.251/85).

No que concerne aos militares reformados, inclusive, ressalta-se que a Súmula nº 56 do Supremo Tribunal Federal¹ é aplicável somente na hipótese de não haver previsão legal específica, que os sujeite à sanção disciplinar militar. Havendo essa previsão em normas estaduais, como é o caso, deve ser afastado o citado enunciado, conforme assinala ampla jurisprudência pátria.²

Assim sendo, tratando-se de Oficial militar que violar o sentimento do dever no exercício de função ou de serviço policial militar, praticando conduta que, em tese, representa transgressão grave – podendo envolver a própria permanência nos quadros da Corporação – mostrar-se-á cabível a abertura de procedimento próprio de Conselho de Justificação, garantindo-se ao justificante o direito ao contraditório e à ampla oportunidade de defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal).

A efetiva existência ou não de prova relativa à falta funcional do Oficial militar, com possíveis reflexos sobre sua permanência na carreira, deve ser apurada por meio do devido processo legal, *in casu*, o Conselho de Justificação.

Isto posto, passa-se ao exame dos principais aspectos que permeiam a matéria.

1. DA INSTAURAÇÃO.

Conforme previsão do art. 128 do CEDPMPA, a autoridade administrativa competente para instauração e julgamento do Conselho de Justificação é o Chefe do Poder Executivo, representado na pessoa do Exmo. Sr. Governador do Estado, que exerce o comando supremo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar (art. 135, inciso X, da Constituição Estadual).

As hipóteses de instauração do procedimento de justificação estão taxativamente elencadas no art. 129 da Lei Estadual nº 6.833/2006, e são elas:

a) quando o Oficial militar for acusado oficialmente ou por qualquer meio de comunicação social de ter: procedido incorretamente no desempenho do cargo, violando o sentimento do dever no exercício de função ou de serviço policial militar; sido punido com 3 (três) prisões disciplinares no período de 1 (um) ano e praticar novo ato com indícios de transgressão disciplinar; e praticado ato de natureza grave que afete a honra pessoal, o pundonor policial militar ou o decoro da classe, não estando de serviço policial militar nem atuando em razão da função; ou

¹ "Militar reformado não está sujeito à pena disciplinar".

² "ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MILITAR. EXCLUSÃO DAS FILEIRAS DA CORPORAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE PELO JUDICIÁRIO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS ESFERAS ADMINISTRATIVA E PENAL. (...) 3. Quanto à matéria referente à aplicabilidade da Súmula 56/STF, a jurisprudência do STJ firmou que, havendo lei que determine sanção disciplinar aos militares da reforma, deve ser afastado o disposto no referido enunciado sumular. 4. Agravo Regimental não provido." (STJ - AgRg no RMS nº 38.072/PE. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Data de Julgamento: 28/05/2013).

b) considerado não habilitado para o acesso em caráter provisório, em decorrência de indícios de indignidade ou incompatibilidade para com o cargo, no momento no qual venha a ser objeto de apreciação para ingresso em quadro de acesso à promoção.³

Destarte, cotejando-se as hipóteses legais aos fatos e provas trazidos à análise do Chefe do Poder Executivo, e verificando-se fortes indícios de materialidade e autoria, será dever da Administração Pública averiguar, mediante procedimento próprio, as condutas imputadas aos Oficiais investigados, garantindo-lhes o devido processo legal.

Ao ser publicado o Decreto de instauração do Conselho de Justificação, o Oficial militar da ativa será imediatamente afastado do exercício de suas funções, ficando à disposição do Conselho (art. 130). Ressalta-se, por opotuno, ser juridicamente inviável a previsão de *vacatio legis* para que o ato instaurador do Conselho de Justificação surta efeitos dias após, sobretudo porque o art. 123 do CEDPMMA, aplicável ao procedimento, determina expressamente que os efeitos iniciam a partir da publicação do ato administrativo instaurador do procedimento.⁴

Um dos pontos de grande questionamento trazidos a esta Procuradoria diz respeito à necessidade de descrição minuciosa do ato instaurador, sobretudo em razão do art. 81 da Lei Estadual nº 6.833/2006, que trata dos elementos obrigatórios que ele deve conter: autoridade instauradora; autoridade delegada, se for o caso; indicação do possível autor da transgressão da disciplina, quando se tratar de processo administrativo disciplinar; a indicação do ofendido e a designação da pessoa jurídica ou da instituição prejudicada ou atingida, sempre que possível; o tempo e o lugar do fato objeto da apuração, com todas as suas circunstâncias; a norma em tese violada, quando se tratar de processo administrativo disciplinar e possível sanção disciplinar aplicável ao acusado, quando se tratar de processo administrativo disciplinar.

A jurisprudência pátria, contudo, entende que se mostra desnecessária a descrição pormenorizada das irregularidades investigadas, no ato de instauração de processos administrativos disciplinares, prorrogando-se tal exigência tão somente para quando da formalização do indiciamento do servidor público – entendimento aplicável também a policiais militares submetidos a alguma dessas espécies procedimentais:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR

³ Hipótese na qual o Conselho de Justificação concluirá se o Oficial militar estará ou não habilitado para o acesso à promoção em caráter definitivo (art. 135).

Cabe lembrar que o STF pacificou a tese no sentido de que, desde que haja previsão em resarcimento de preterição, não há violação ao princípio da presunção de inocência quando uma norma prosbe a inclusão de Oficial militar nos quadros de acesso à promoção, enquanto pendente processo judicial ou administrativo no qual figura como acusado: “Agravio regimental em recurso ordinário em mandado de segurança. Ausência de direito líquido e certo. Militar. Não inclusão no quadro de acesso à promoção quando denunciado em processo criminal. Previsão de resarcimento da preterição. Violiação do princípio da presunção de inocência não configurada. Agravio regimental a que se nega provimento. 1. Não há direito líquido e certo a ser amparado em mandado de segurança quando a pretensão veiculada está condicionada ao êxito no mandado de segurança anterior. 2. Não viola o princípio da presunção de inocência a previsão normativa que não permite a inclusão de oficial militar no quadro de acesso à promoção quando denunciado em processo criminal, desde que haja previsão de resarcimento da preterição. 3. Agravio regimental não provido.” (STF – AgRg no RMS nº 31.750/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Primeira Turma. Data de Julgamento: 22/04/2014).

⁴ Parecer nº 040/2019-PGE.

SUBMETIDO A CONSELHO DE DISCIPLINA. NULIDADE DO LIBELO ACUSATÓRIO. NÃO OCORRÊNCIA. **DESNECESSIDADE DE DESCRIÇÃO MINUCIOSA DOS FATOS.** AUDIÊNCIA SECRETA DE DELIBERAÇÃO E CONFECÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DO **CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO.** AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO. **ALEGADA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. NÃO OCORRÊNCIA.** EXCLUSÃO DAS FILEIRAS DA POLÍCIA MILITAR FIXADA EM FACE DA PRÁTICA DE INFRAÇÕES DISCIPLINARES. AUTONOMIA ENTRE AS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. MÉRITO ADMINISTRATIVO. EXAME. IMPOSSIBILIDADE.

1. “É desnecessária a descrição pormenorizada das irregularidades investigadas, na portaria de instauração de processo administrativo disciplinar. Precedentes” (MS 21.898/DF, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 01/06/2018).

2. Caso concreto em que o Libelo Acusatório que deu ensejo à instauração do Conselho de Disciplina narrou de forma satisfatória os fatos imputados ao ora recorrente.

3. Segundo lição doutrinária de Alexandre de Moraes, “por ampla defesa entende-se o asseguramento que é dado ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade ou mesmo de calar-se, se entender necessário, enquanto o contraditório é a própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo (*par conditio*), pois a todo ato produzido caberá igual direito da outra parte de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que lhe convenha, ou, ainda, de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor” (*Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 310). A eventual afronta aos princípios da ampla defesa e do contraditório somente restará caracterizada, portanto, quando negado às partes litigantes trazerem, para o processo, no momento oportuno, elementos tendentes ao esclarecimento da verdade dos fatos, ou ainda, em respeito à dialeticidade do processo, responder ao que houver sido alegado pela parte adversa.

[...]

9. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido. (STJ – RMS nº 57.703/PI. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Primeira Turma. Data de Julgamento: 04/12/2018) – *Grifo nosso*.

APELAÇÃO - ADMINISTRATIVO - AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO - POLICIAL MILITAR EXCLUÍDO DA CORPORAÇÃO - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO REGULAR - OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA - LEI ESTADUAL 6833/06 - PRETENSÃO DE

REINTEGRAÇÃO - INEXISTÊNCIA DE QUALQUER ILEGALIDADE A INQUINAR O ATO DE EXCLUSÃO - DEVIDO PROCESSO LEGAL OBSERVADO - DECISÃO ADMINISTRATIVA BEM FUNDAMENTADA - CRITÉRIO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA SANÇÃO DISCIPLINAR - MÉRITO ADMINISTRATIVO - CONTROLE DE LEGALIDADE DO ATO, QUE NÃO APRESENTA QUALQUER VÍCIO A ENSEJAR SUA ANULAÇÃO - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA - RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. 1 - Recurso restrito à análise de ilegalidade na determinação de instauração do processo administrativo disciplinar, sendo vedado em sede judicial, a análise de mérito do referido ato administrativo. 2 - Ausente a ilegalidade e inobservância do contraditório e ampla defesa, no procedimento instaurado contra o apelante. 3 - Decisão final do procedimento disciplinar foi tomada por quem tinha a competência para tanto, ou seja, o Comandante Geral da PMPA, de acordo com o art. 113 da Lei nº 6.833/06 (Código de Ética da Polícia Militar do Estado). 4 - Recurso conhecido e improvido.

[...]

Aduziu, que o processo administrativo está eivado de erros de legalidade, asseverando a inexistência de materialidade da transgressão, pois não há nos autos administrativos provas periciais e objetos apreendidos; inobservância do prazo de 15 dias para a tomada de providências pela autoridade; aplicação de penalidade por autoridade incompetente; **inexistência na Portaria de instauração do PADS da informação acerca da possível sanção aplicável ao acusado;** e, cumprimento da punição antes da publicação do ato no boletim oficial da Corporação Militar. Pugnou pela antecipação dos efeitos da tutela e, em pedidos finais, requereu a integral procedência da ação, com a sua reintegração ao cargo.

[...]

In casu, o procedimento administrativo apuratório de falta grave instaurado contra o apelante observou a lei 6.833/2006, tendo sido assegurado ao mesmo todos os preceitos constitucionais referentes à ampla defesa e ao contraditório [...]

(TJPA – APL nº 00077993120118140051. Relatora: Rosileide Maria da Costa Cunha. Segunda Câmara Cível Isolada. Data de Julgamento: 19/03/2018) – *Grifo nosso.*

Portanto, malgrado a legislação de regência determine que o ato instaurador de processos administrativos disciplinares deva observar os requisitos previstos no citado art. 81, fato é que a jurisprudência pátria dominante entender que o ato de instauração desta espécie procedural prescinde de uma descrição minuciosa dos fatos a serem apurados pela Comissão Processante (membros do Conselho e Justificação), bem como da capituloção das possíveis infrações cometidas, haja vista que essa descrição mostra-se

necessária apenas após a fase instrutória, quando há a viabilidade do real e efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa.

Neste espeque, prevalece o entendimento de que, para ser capaz de gerar nulidade, o desrespeito à determinada formalidade deve trazer a demonstração do efetivo prejuízo àquele que a alega, dando-se primazia ao princípio da *pas de nullité sans grief*, em detrimento daquele calcado pura e meramente na legalidade.⁵

Importante registrar, ainda, que o Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJEPA fixou a legitimidade ativa do Ministério Público Militar, no exercício de suas funções institucionais, para requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo disciplinar cabível, com o objetivo de apurar faltas funcionais de policial militar:

CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO. TRANSGRESSÃO DA DISCIPLINA POLICIAL MILITAR DE NATUREZA GRAVE, IMPUTAÇÃO DE CONDUTA IRREGULAR INCOMPATÍVEL COM O CARGO – DESVIO DE COMBUSTÍVEL.

PRELIMINARES: NULIDADE DO CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO POR VÍCIO DE LEGITIMIDADE. REJEITADA. O REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR, NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS, PODERÁ REQUISITAR À AUTORIDADE COMPETENTE A INSTAURAÇÃO DE SINDICÂNCIA OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO CABÍVEL, CONFORME DISPÕE O ARTIGO 54, INCISO III, DA LC Nº 057/2006. ASSIM, SENDO O CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, NÃO HÁ QUE SE FALAR EM FALTA DE LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSUM, POIS O PARQUET AGIU AMPARADO NO TEXTO LEGAL.

SOBRESTAMENTO DO CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO. PREJUDICADA. FIM DA AÇÃO PENAL COM JULGAMENTO, INCLUSIVE, DO RECURSO DE APelação, EM 16 DE OUTUBRO DE 2017, CUJO ACÓRDÃO Nº 180.160 TRANSITOU EM JULGADO PARA AS PARTES.

MÉRITO: REFORMA DA DECISÃO PROFERIDA PELO CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO PARA QUE O JUSTIFICANTE SEJA ABSOLVIDO OU, SUBSIDIARIAMENTE, QUE SE REDUZA A PENA COMINADA, PASSANDO ESTA A SER DE 30 DIAS DE PRISÃO. NÃO PROVIMENTO.

COMPROVADA A CULPABILIDADE DO JUSTIFICANTE. CONDUTA GRAVE QUE AFETA A MORAL MILITAR. A ATIVIDADE POLICIAL DEVE SER PRATICADA COM LISURA, TRANSPARÊNCIA E DENTRO DA MAIS ESTRITA LEGALIDADE. CONDUTA QUE DEVE SER

⁵ Parecer nº 536/2018-PGE.

IRREPREENSÍVEL, CONFORME CONSTA DO ART. 30 DA LEI N.º 5.251/85.

JUSTIFICANTE QUE CONFESSOU TER SE APROPRIADO DO CARTÃO COMBUSTÍVEL DE VTR DA FROTA E ABASTECEU VEÍCULO PARTICULAR, TENDO INCORRIDO NO DISPOSTO NO ART. 129, I, “A” E “C” DA LEI 6833/2006.

ART. 140 DO CÓDIGO DE ÉTICA DISCIPLINAR MILITAR É TAXATIVO AO DETERMINAR QUE, UMA VEZ PROVADO QUE O POLICIAL MILITAR É CULPADO DO ATO OU FATO PREVISTO NO INCISO I DO ART. 129, DEVE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DECLARAR A REFORMA DISCIPLINAR DO OFICIAL OU SUA INDIGNIDADE DE PERMANECER NAS FILEIRAS DA POLÍCIA MILITAR, PERDENDO SUA PATENTE E CARGO. IN CASU, IMPÕE-SE A MANUTENÇÃO DA REFORMA DISCIPLINAR DO OFICIAL, EM OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE, TENDO EM VISTA QUE MILITA EM SEU FAVOR A CONFISSÃO.

MANIFESTAÇÃO REJEITADA. REFORMA DISCIPLINAR MANTIDA. (TJEP - Processo de Conselho de Justificação nº 2013.3.019873-5. Relatora: Juíza Convocada Rosi Gomes de Farias. Seção de Direito Penal. Data de Julgamento: 16/04/2018) – *Grifo nosso.*

2. DA PRORROGAÇÃO.

A possibilidade de prorrogação para finalização do Conselho de Justificação tinha previsão específica no parágrafo único do art. 11 da Lei Estadual nº 5.060/82 – a qual dispunha sobre o Conselho de Justificação na Polícia Militar e dava outras providências – determinando que a autoridade nomeante, *por motivos excepcionais*, poderia prorrogar em até 20 (vinte) dias o prazo de conclusão dos trabalhos.

A Lei Estadual nº 6.833/2006, em seu art. 177, contudo, revogou a lei supracitada.

Atualmente, nos termos do art. 133 do CEDPMPA, aplica-se ao Conselho de Justificação, no que couber, o disposto nos arts. 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124 e 125, do *codex*.

Dentre as matérias referidas nos dispositivos citados, estão o prazo de conclusão e a prorrogação do Conselho de Justificação (art. 123), sendo aquele de 30 (trinta) dias, a contar da publicação do ato administrativo de instauração, podendo ser prorrogado por 20 (vinte) dias, pela autoridade administrativa instauradora, desde que o pedido seja fundamentado e apresentado tempestivamente.

A autoridade administrativa instauradora aí referida é o Exmo. Sr. Governador do Estado, conforme preceitua o art. 128 da Lei Estadual nº 6.833/2006.

Ressalta-se que, não obstante a lei estabelecer que a concessão ou denegação da prorrogação de prazo será realizada por despacho, a publicação do ato dar-se-á por meio de Decreto do Poder Executivo, sobretudo porque poderá haver previsão de retroação dos seus efeitos.

A dúvida reside em saber se a extração do prazo para conclusão do Conselho de Justificação gera nulidade e, por conseguinte, a sua anulação/extinção, com a necessidade de instauração de um novo procedimento.

Nos termos já concluídos por esta PGE, contudo, não há que se falar em nulidade por essa razão, haja vista que o processo administrativo disciplinar, civil ou militar, é regido pelo princípio do formalismo ou informalismo moderado.⁶

Por outro lado, há jurisprudência pacífica no sentido de que o excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar não acarreta sua nulidade:

Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança interposto por PAULO ROBERTO TEIXEIRA XAVIER, com base no art. 105, II, b, da Constituição da República, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul, assim ementado (fl. 593e):

“MANDADO DE SEGURANCA. POLICIAL MILITAR. CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO. EXCESSO DO PRAZO PARA CONCLUSÃO. AUSÊNCIA DE NULIDADE DO REFERIDO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SEGURANCA DENEGADA. O decurso do exíguo prazo de 50 dias para conclusão do Conselho de Justificação, previsto no artigo 11 da Lei Complementar nº. 105/80, não pode, por si só, acarretar a nulidade da reunião do referido Conselho de Justificação. No caso em concreto, a complexidade dos fatos a serem apurados e os óbices criados pelo próprio impetrante e por sua defesa justificam a demora da conclusão do Conselho de Justificação em questão, afastando, assim, a nulidade do referido processo administrativo disciplinar por decurso do prazo para seu encerramento.”.

[...]

“Verifico que o acórdão recorrido adotou o entendimento pacificado por esta Corte, segundo o qual o excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar não gera, por si só, a nulidade do feito, desde que não haja prejuízo ao acusado, em observância ao princípio do *pas de nullité sans grief*, conforme precedentes.

[...]

Com efeito, o Tribunal de origem consignou que, diante da complexidade do caso concreto e de entraves ocorridos em sua

⁶ Parecer nº 536/2018-PGE.

tramitação, restou justificada a demora da conclusão do Conselho de Justificação, não havendo prejuízo ao acusado.

[...]

(STJ – RMS nº 41.248/MS. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Decisão Monocrática. Data de Julgamento: 08/02/2017) – *Grifo nosso*.

CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO. ACUSAÇÃO DA PRÁTICA DE TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES QUE VIOLAM AS DISPOSIÇÕES EXPRESSAS NO ARTIGO 18, INCISOS V, VII, XIII, XVIII, XXII, XXX, XXXI, XXXII, XXXIV, XXXV E XXXVI, E NO ARTIGO 37, INCISOS XCIV, CXII, CXV, CXVI, CXVIII, CXX, CXXIII, CXXV, CXXVIII E CXXXVII, AMBOS DA LEI DE Nº 6.833 DE 2006.

[...]

1. Da inépcia do decreto instaurador do Conselho de Justificação pela ausência de descrição de todas as circunstâncias exigidas pelo Código Penal Militar. Através de uma leitura completa do Decreto Instaurador e de toda a documentação acostada aos autos, identifica-se, sem qualquer dificuldades o tempo e o lugar dos ilícitos, a qualificação dos ofendidos e a designação das instituições atacadas, assim como as circunstâncias de fato. Voto pela rejeição da presente preliminar.

[...]

6. Nulidade do Procedimento Irregularmente prorrogado. Verifica-se que não merece acolhimento tal preliminar, pois o decreto exarado em 20.06.2011, produziu efeitos retroativos ao último dia concedido ao Conselho de Justificação, sanando assim qualquer irregularidade durante o período questionado. Voto pela rejeição da presente preliminar.

[...]

Ademais, destaca-se que conforme o princípio *pás de nullité sans grief*, onde a extração do prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar não acarreta, por si só, a sua nulidade, pois não houve qualquer prejuízo para a defesa do acusado.

[...]

(TJEPA – Processo de Conselho de Justificação nº 2012.3.012757-9. Relator: Juiz Convocado Paulo Gomes Jussara Júnior. Câmaras Criminais Reunidas. Data de Julgamento: 30/11/2015) – *Grifo nosso*.

Tal entendimento foi, inclusive, sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ:

Súmula nº 592: O excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa.

Portanto, os prazos de conclusão e prorrogação previstos no art. 133 c/c o art. 123 do CEDPMPA, apesar de serem impróprios, devem orientar a Administração Pública no

respeito à razoável duração do processo, observada, de todo modo, a complexidade do caso concreto.

A título de complementação, impende destacar que o STJ decidiu que inexiste nulidade do processo disciplinar prorrogado por determinação do Comando-Geral da Corporação (e não pelo Exmo. Sr. Governador do Estado), quando ausente qualquer prejuízo à defesa, sobretudo porque a mera extração do prazo para conclusão do processo administrativo disciplinar não acarreta a sua nulidade:

AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. INOVAÇÃO RECURSAL. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. PROCESSO DISCIPLINAR. SÚMULA VINCULANTE Nº 5/STF. NÃO OBRIGATORIEDADE DE DEFESA TÉCNICA POR ADVOGADO. AMPLA DEFESA DEVIDAMENTE OBSERVADA NO CASO. **PRORROGAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO POR DETERMINAÇÃO DO COMANDO GERAL DA POLÍCIA MILITAR. AUSÊNCIA DE NULIDADE.**

1. A alegação de que teria sido reconhecida, na esfera penal, a atipicidade da conduta do agravante não foi formulada nas razões do recurso ordinário, de modo que não é possível sua análise em sede de agravo regimental, em face da preclusão consumativa. Precedentes.

2. Não há falar em nulidade do feito administrativo se demonstrado que ao servidor, representado inicialmente por defensor dativo no processo disciplinar, foi devidamente assegurada a ampla defesa e o contraditório.

3. Tampouco há nulidade do processo disciplinar ante a prorrogação, por mais 20 (vinte) dias, dos trabalhos do Conselho de Justificação em razão de determinação do Comando Geral da Polícia Militar, e não do Governador, eis que não houve qualquer prejuízo à defesa do servidor e a mera extração do prazo para conclusão do processo administrativo disciplinar não acarreta a sua nulidade.

4. Agravo regimental improvido. (STJ – AgRg no EDcl no RMS nº 30.468/PE. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Sexta Turma. Data de Julgamento: 11/09/2012) – *Grifo nosso.*

3. DA SUBSTITUIÇÃO DE MEMBROS.

Nos termos legais, o Conselho de Justificação deve funcionar sempre com a totalidade de seus membros, sendo composto por 3 (três) Oficiais militares da ativa de posto superior ao do justificante,⁷ cujo Presidente deve ser o membro mais antigo, seguindo-lhe em antiguidade o membro que será o Interrogante e Relator, e o mais moderno será o Escrivão (arts. 131 e 132 do CEDPMPA).

⁷ Quando o justificante for Oficial militar superior do último posto, os membros do Conselho de Justificação serão nomeados dentre os Oficiais daquele mesmo posto, da ativa ou da inatividade, mais antigos que o justificante, sendo estes revertidos para a ativa para este único fim.

Não podem integrar o Conselho de Justificação, além dos casos de impedimento previstos no art. 93 da Lei Estadual nº 6.833/2006 – policial militar que formulou a acusação originária do procedimento ou do processo; policiais militares que tenham entre si, com o acusador ou com o acusado, parentesco consanguíneo ou afim, na linha reta ou até 4º (quarto) grau de consanguinidade colateral ou de natureza civil; policiais militares que tenham particular interesse na decisão do processo administrativo disciplinar –, os Oficiais militares subalternos.

Sobre a questão, esta Procuradoria-Geral possui entendimento⁸ de que não há que se falar em substituição de membro que, durante os trâmites procedimentais, passa à reserva remunerada, tendo em vista o disposto no § 3º do art. 131 do CEDPMPA, que demonstra a irrelevância do fato para fins de composição do Conselho de Justificação. Isso porque, quando o justificante ocupar o posto de Coronel, os membros do Conselho serão nomeados dentre os Oficiais militares daquele posto, da ativa ou da inatividade, mais antigos que o justificante, sendo estes revertidos para a atividade com este único fim.

Por outro lado, também concluiu-se, no âmbito desta Casa de Procuradores, que, diante da previsão de que o Conselho deve funcionar na totalidade de seus membros, aqueles que forem agregados para ocuparem cargo em comissão ou para exercer função de natureza policial militar em outro órgão ou entidade do mesmo ou de diferente Poder, devem ser substituídos.⁹

E, no mesmo sentido, também dever ser substituído membro participante que passou por desaquarelamento.¹⁰

4. DO SOBRESTAMENTO.

O instituto do sobrestamento, utilizado com o fim de paralisar o andamento processual, é considerado uma exceção no que se refere ao *iter* procedural aplicado ao Conselho de Justificação, devendo-se pautar em justificativas que demonstrem, efetivamente, a impossibilidade do prosseguimento do feito em um determinado período.

Nesta linha de raciocínio, esta Procuradoria-Geral já entendeu¹¹, em defesa do interesse público e face à ausência de prejuízo ao procedimento, pela possibilidade de sobrestamento do Conselho de Justificação quando um de seus membros está em gozo de férias.

Há, contudo, posicionamento firmado neste Órgão, de que não deve o Conselho de Justificação ser sobrestado em razão de o justificante encontrar-se em licença para tratamento de saúde (própria ou de terceiro), ainda que concedida pela própria Corporação, seja porque o instituto jurídico não encontra previsão na Lei Estadual nº 6.833/2006, seja

⁸ Pareceres nºs 147/2015-PGE e 325/2015-PGE.

⁹ Pareceres nºs 183/2017-PGE e 040/2019-PGE.

¹⁰ Manifestação nº 078/2018-PGE.

¹¹ Parecer nº 489/2016-PGE.

porque prevalece o entendimento de que esse fato não impede o policial militar de participar de processos administrativos¹².

5. DAS NULIDADES.

Como esposado, esta Procuradoria tem adotado o posicionamento de que as eventuais nulidades inerente ao Conselho de Justificação só serão declaradas, via de regra, caso comprovado o efetivo prejuízo ao exercício do direito de defesa do justificante.

Sobre a questão, como visto, não se tem considerado que a falta de descrição minuciosa do ato instaurador do procedimento, a extração do prazo para sua conclusão e a intempestividade do pedido de prorrogação sejam hipóteses de declaração de nulidades.

No caso particular de constatação de extração do prazo para término do Conselho, tem-se procedido, na grande maioria dos processos submetidos à análise deste Órgão, pela extinção do procedimento anterior e a instauração de um novo,¹³ sem, contudo, declarar-se qualquer nulidade.

Especificamente em caso envolvendo a substituição de membros, optou-se pela nulidade de Conselho de Justificação onde, após declaração de suspeição de um de seus componentes, não foi procedida à sua necessária substituição.¹⁴

Registra-se, oportunamente, que embora a Lei Estaual nº 6.833/2006 traga contornos gerais sobre suspeição (art. 37, incisos XXV e XLIV e art. 121, parágrafo único), somente as hipóteses de impedimento estão previstas no *codex*, razão pela qual deve se recorrer ao Código de Processo Penal Militar – CPPM, nos termos do art. 175 do CEDPMPA, para aplicação do instituto da suspeição no processos de Conselho de Jusitificação.

6. DA MERA RETIRADA.

No curso do Conselho de Justificação, notadamente quando o prazo para conclusão dos trabalhos da Comissão Processante tenha transcorrido sem a realização de um único ato, bem como sem que tenha sido solicitada sua prorrogação, não há que se falar em decretação de nulidade processual, devendo, ao revés, ser decretada a mera retirada do ato instaurador do procedimento.¹⁵

Isto porque, ausente qualquer ilegalidade na edição do ato e, ainda, configurada a inéria da Administração Pública em deflagrar as providências cabíveis ao regular andamento do procedimento, vislumbra-se a ineficácia do ato instaurador do Conselho,

Nesses casos, deve ser ele retirado do ordenamento jurídico, não por eventual ilegalidade, mas para extinguir do mundo jurídico ato ineficaz, por meio de instituto que a doutrina convencionou denominar de “mera retirada”, o que já vem sendo realizado por esta PGE.

¹² Há sempre também a possibilidade de instauração de incidente de sanidade mental, nos termos da Instrução Normativa nº 001/2017-CorGERAL.

¹³ Pareceres nºs 416/2016-PGE, 484/2016-PGE, 511/2016-PGE, 044/2017-PGE e 244/2019-PGE.

¹⁴ Pareceres nºs 184/2015-PGE e 079/2016-PGE.

¹⁵ Parecer nº 438/2019-PGE.

7. DO JULGAMENTO.

A remessa dos autos ao Chefe do Poder Executivo, para julgamento e decisão do Conselho de Justificação, tem seu rito estabelecido pela Lei Estadual nº 6.833/2006, sendo a autoridade competente para o respectivo encaminhamento o Exmo. Comandante-Geral da Corporação, conforme dicção expressa no art. 136 do diploma legal.

Recebidos os autos, o Exmo. Sr. Governador do Estado, dentro do prazo impróprio de 20 (vinte) dias, acatando ou não o julgamento dos membros do Conselho e, neste último caso, justificando os motivos de sua decisão, determinará (art. 137 do CEDPMPA):

- a) o arquivamento do processo, se considerar procedente a justificação;
- b) a aplicação de pena disciplinar de até 30 (trinta) dias de prisão, se considerar transgressão disciplinar a razão pela qual o Oficial militar foi julgado culpado;
- c) a adoção, na forma da legislação policial militar, das providências necessárias à transferência para a reserva remunerada, se o Oficial militar for considerado não habilitado para o acesso ao quadro de promoções em caráter definitivo e
- d) a remessa do processo ao TJEPA, se a razão pela qual o Oficial militar foi julgado culpado estiver prevista no inciso I do art. 129 e ensejar as providências do art. 140, ambos do CEDPMPA.

No caso da letra “d” (inciso IV do art. 137), o TJEPA julgará, em instância única, os processos oriundos de Conselho de Justificação, remetidos pelo Chefe do Poder Executivo (art. 138).

No órgão jurisdicional, concluída a fase de defesa, o processo é submetido a julgamento (art. 139), de modo que a decisão, caso julgue provado que o Oficial militar é culpado do ato ou fato previsto no inciso I do art. 129, determinará sua reforma disciplinar ou declara-lo á indigno do oficialato e/ou com ele incompatível, determinando a perda de seu posto e da sua patente e, em consequência, a sua demissão (art. 140, incisos I e II).

Em seguida, a reforma disciplinar do Oficial militar ou sua demissão – neste último caso em consequencia da perda do posto e da patente –, será efetuada por ato do Exmo. Sr. Governador do Estado, tão logo seja publicado o acórdão do TJEPA (parágrafo único do art. 140).¹⁶

Lembre-se que o Oficial militar só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão do Tribunal competente (TJEPA), em tempo de paz, ou de Tribunal especial, em tempo de guerra, nos termos do § 7º do art. 45 da Constituição Estadual. Ademais, caso o Oficial militar seja condenado na justiça comum ou militar à pena privativa de liberdade superior a 2 (dois) anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no mencionado § 7º da Carta Estadual, por

¹⁶ Parecer nº 402/2016-PGE.

força do seu respectivo § 8º.

Considerando que a Constituição Estadual data de 1989 e a Lei Estadual nº 5.251 é do ano de 1985, aquelas hipóteses não previstas na Carta Estadual, que sujeitam o Oficial militar à declaração de indignidade para o oficialato ou de incompatibilidade para com este, então previstas no art. 119 do Estatuto Militar Estadual, estão tacitamente revogadas com o advento das disposições constitucionais estaduais.

No mais, diante da pacífica jurisprudência no sentido de ser inviável a interposição de recursos contra decisão proferida em Conselho de justificação, dada sua natureza administrativa, cabe ao TJEPA, em única instância, processar e julgar os Conselhos de Justificação que lhe forem submetidos por ato do Exmo. Sr. Governador do Estado, na forma dos arts. 138 e ss da Lei Estadual nº 6.833/2006.

A legislação de regência deixa claro que o Conselho de Justificação não se encerra no âmbito da Corporação do Oficial militar, mas, dependendo das circunstâncias de cada caso, há de ser submetido ao Chefe do Executivo e/ou ao Tribunal de Justiça, se em tempo de paz, para apreciação e julgamento.

Dessa maneira, pode-se afirmar que o procedimento de justificação configura-se como ato complexo, uma vez que envolve vários órgãos e Poderes do Estado.

Nesse sentido, tratando-se de decisão colegiada, proferida em sede de Conselho de Justificação e no exercício do poder-dever disciplinar que a lei atribuiu exclusivamente ao TJEPA, caberá ao Poder Executivo cumprir, estrita e rigorosamente, os acórdãos que porventura já transitaram em julgado, com fulcro nas disposições do CEDPMPA.

Conclui-se, então, que:

- a) a perda de posto e/ou da patente, com consequente demissão, prescinde de instauração de outro processo ou procedimento para este fim, já que se trata de cumprimento de decisão oriunda do TJEPA, após trânsito em julgado;
- b) o ato (Decreto) é de competência do Exmo. Sr. Governador do Estado, o qual deverá estar justificado nos acórdãos proferidos e nos dispositivos transcritos e
- c) a retroatividade dos efeitos deve obedecer ao disposto no parágrafo único do art. 140 da Lei Estadual nº 6.833/2006, ou seja, os efeitos devem retroagir à data da publicação do acórdão do Tribunal de Justiça.

8. DA PRESCRIÇÃO.

Segundo previsão do art. 174 da Lei Estadual nº 6.833/2006, o direito de punir da Administração Pública militar prescreve em 5 (cinco) anos, contados da data do fato, sendo interrompida a contagem deste prazo pela instauração de processo administrativo

disciplinar, pela decisão recorrível em processo administrativo disciplinar ou pela decisão definitiva em processo administrativo disciplinar.

Assim sendo, a prescrição é quinquenal para a ação punitiva do Estado em relação a militares faltosos, iniciando, a contagem do prazo, no dia em que o ato ocorreu e estando sujeito a interrupções em 3 (três) situações distintas, capituladas nos incisos I, II e III do § 1º do art. 174 da Lei Estadual nº 6.833/2006.¹⁷

Sobre a matéria, os Tribunais têm entendido ser incabível a interrupção da prescrição em face da instauração de sindicância de caráter meramente investigatório ou preparatório de um processo disciplinar (art. 94 do CEDPMPA).

A jurisprudência também já pacificou o entendimento de que a declaração de nulidade de processo administrativo implica na desconstituição de todos os seus atos, inclusive o de instauração da Comissão Processante. Desse modo, somente a instauração válida do procedimento disciplinar é capaz de interromper a prescrição.

Outrossim, diferentemente da Lei Estadual nº 5.810/94, a legislação castrense não prevê que às infrações disciplinares capituladas também como crime aplicam-se os prazos de prescrição previstos em lei penal, o que torna inviável, portanto, a aplicação da legislação penal comum.

Rememora-se, por fim, que, caso constatada a prescrição, imperioso se faz averiguar, mediante procedimento disciplinar próprio, quais os agentes públicos, as circunstâncias e as razões que levaram à demora na instauração do processo disciplinar competente, no intuito de que sejam tomadas as providências legais cabíveis.

III – CONCLUSÃO.

Delimitados os contornos e aspectos inerentes ao Conselho de Justificação e realizada a presente análise à luz das disposições constitucionais e legais pertinentes, bem como da doutrina e jurisprudência pátrias majoritárias, eram essas as considerações que se tinha a fazer, as quais, respeitosamente, submeto à superior apreciação.

Belém (PA), 27 de junho de 2019.


LÍGIA PONTES SEFER
Procuradora do Estado

PROPOSTA DE INDEXAÇÃO:

CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO. INSTAURAÇÃO. PRORROGAÇÃO.
SUBSTITUIÇÃO DE MEMBROS. SOBRESTAMENTO. NULIDADES. MERA
RETIRADA. JULGAMENTO. PREScriÇÃO.

¹⁷ Parecer nº 033/2018-PGE.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO À CHEFIA DO PODER EXECUTIVO

Processo nº 201900017637

Assunto: Parecer Referencial sobre Conselho de Justificação

Interessado: PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado,

1. Trata-se de consulta formulada pela Procuradora-Geral Adjunta Administrativa para a emissão de Parecer Referencial sobre aspectos jurídicos do Conselho de Justificação.
2. A elaboração do Parecer Referencial coube à i. Procuradora Ligia Sefer, que abordou a instauração, a prorrogação, a substituição de membros, as nulidades, a retirada, o julgamento e a prescrição do Conselho de Justificação.
3. Ratifico o Parecer Referencial e o encaminho para deliberação de V. Exa..
4. Sugiro, ainda, que a cópia do Parecer aprovado seja encaminhada, por Ofício (já minutado¹), para a Polícia Militar e para o Corpo de Bombeiros Militar e colocada na aba “PARECERES REFERENCIAIS” do site desta Procuradoria-Geral.

Em 03 de julho de 2019.

GUSTAVO TAVARES MONTEIRO

Procurador do Estado do Pará

Coordenador da Procuradoria de Assessoramento Jurídico à Chefia do Poder Executivo

¹ O Ofício se encontra na pasta FTP: \\10.96.0.1\Novo FTP\OFICIOS\PCON\Proc. Gustavo Monteiro



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

201900017637

PARECER REFERENCIAL – CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

À CATOS:

- 1) Trata-se de requerimento formulado por esta Procuradora-Geral Adjunta Administrativa, com vistas à emissão de parecer referencial, na forma da OS n. 06/2019-PGE, a respeito do tema “Conselho de Justificação (instauração, prorrogação, etc...)”;
- 2) Em resposta ao requerimento, a Procuradora do Estado, Dra. Lígia Pontes Sefer, exarou parecer referencial, no qual abordou os aspectos pertinentes ao procedimento aplicável ao Conselho de Justificação, conforme solicitado;
- 3) A r. Coordenação ratifica integralmente o Parecer Referencial e sugere a expedição de Ofício para a Polícia Militar e para o Corpo de Bombeiros Militar, bem como para que o documento aprovado seja disponibilizado no *site* da PGE/PA;
- 4) Aprovo o Parecer Referencial n. 0003 /2019-PGE;
- 5) Determino:
 - a. Expedir Ofícios que seguem assinados;
 - b. Adotar as medidas necessárias à publicação do documento no *site* da Procuradoria-Geral do Estado.

Em 05 de julho de 2019.


ADRIANA FRANCO BORGES GOUVEIA
Procuradora-Geral Adjunta Administrativa