

A INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS E O PRINCÍPIO DO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

THE INSTRUMENTALITY OF FORMS AND THE PRINCIPLE OF PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF IN THE ADMINISTRATIVE DISCIPLINARY PROCESS WITHIN THE SCOPE OF THE MILITARY POLICE OF PARANÁ

Manoella Donadello de Borba Castilho¹

RESUMO: Este artigo analisa a aplicação do princípio da instrumentalidade das formas e do *pas de nullité sans grief* no processo administrativo disciplinar da Polícia Militar do Paraná (PMPR). O objetivo é demonstrar como esses princípios podem otimizar a persecução disciplinar, garantindo eficiência e celeridade, sem comprometer as garantias fundamentais do acusado. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com base na doutrina administrativista, na jurisprudência dos tribunais superiores e na legislação vigente. São examinadas as normas que regem o processo disciplinar da PMPR, bem como casos práticos que ilustram a necessidade de equilibrar formalismo e efetividade na tomada de decisões. Os resultados evidenciam que a nulidade dos atos processuais deve ser reconhecida apenas quando houver efetivo prejuízo ao acusado, evitando a repetição desnecessária de atos que já atingiram sua finalidade. O estudo conclui que a adoção da instrumentalidade das formas e do princípio do prejuízo permite à Administração Pública conduzir processos disciplinares de maneira mais eficiente, respeitando os princípios constitucionais da razoável duração do processo e da economia processual.

2256

Palavras-chave: Processo Administrativo Disciplinar. Polícia Militar do Paraná. Primazia do mérito. Instrumentalidade das formas. *Pas de nullité sans grief*.

ABSTRACT: This article analyzes the application of the principle of instrumentality of forms and the *pas de nullity without mourning* in the administrative disciplinary process of the Military Police of Paraná (PMPR). The objective is to demonstrate how these principles can improve disciplinary performance, ensuring efficiency and speed, without compromising the fundamental guarantees of the accused. The investigation adopts a qualitative approach, based on administrative doctrine, the jurisdiction of higher courts and current legislation. The rules that govern the PMPR disciplinary process are examined, as well as practical cases that illustrate the need to balance formalism and effectiveness in decision-making. The results show that the nullity of procedural acts should be recognized only when there is actual harm to the accused, avoiding the repetition of acts that have already reached their influence. The study concludes that the adoption of the instrumentality of forms and the principle of prejudice allows the Public Administration to conduct disciplinary processes more efficiently, respecting the constitutional principles of reasonable process duration and procedural economy.

Keywords: Disciplinary Administrative Process. Military Police of Paraná. Primacy of merit. Instrumentality of forms. *Pas de nullité sans grief*.

¹ Oficial da Polícia Militar do Paraná. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2011. Especialista em Direito Militar pela Universidade Cândido Mendes, 2017. Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade Campos Elíseos, 2022.

INTRODUÇÃO

O processo administrativo disciplinar desempenha um papel essencial na manutenção da hierarquia e disciplina dentro da Polícia Militar do Paraná (PMPR). No âmbito do Direito Administrativo Sancionador, busca-se não apenas garantir a aplicação das normas institucionais, mas também assegurar a legalidade, a ampla defesa e o contraditório na apuração de eventuais infrações cometidas pelos militares estaduais. Contudo, a observância estrita às formalidades processuais muitas vezes entra em conflito com a necessidade de eficiência administrativa, exigindo um equilíbrio entre o rigor técnico e a efetividade da persecução disciplinar.

Nesse contexto, a instrumentalidade das formas e o princípio do *pas de nullité sans grief* — que preconiza a inexistência de nulidade sem a demonstração de prejuízo — emergem como mecanismos fundamentais para otimizar o funcionamento dos processos disciplinares. A aplicação desses princípios permite que a Administração Pública avalie a relevância dos vícios formais nos atos processuais, evitando a invalidação desnecessária de procedimentos que, mesmo com falhas, atingiram sua finalidade e não comprometeram os direitos do acusado.

A legislação aplicável ao processo disciplinar militar na Polícia Militar do Paraná, composta pelo Regulamento Disciplinar do Exército (RDE), pela Lei Estadual nº 16.544/2010 e pela Portaria do Comando-Geral nº 339/2006, impõe normas e requisitos formais que devem ser seguidos na condução do processo disciplinar. Entretanto, a rigidez procedural nem sempre se traduz em justiça ou eficiência, sendo necessário interpretar as normas à luz dos princípios constitucionais da razoável duração do processo e da eficiência administrativa.

A problemática da pesquisa reside, portanto, na forma como a autoridade julgadora deve proceder diante de vícios processuais no processo disciplinar, especialmente em casos em que esses defeitos não comprometem a essência da decisão. Se, por um lado, a anulação de atos administrativos pode representar um ônus desnecessário para a Administração, por outro, a flexibilização excessiva pode comprometer garantias fundamentais dos acusados.

Dessa forma, este estudo se propõe a analisar a aplicação do princípio do *pas de nullité sans grief* nos processos administrativos disciplinares da Polícia Militar do Paraná, destacando sua importância na otimização da persecução disciplinar sem prejuízo aos direitos do acusado. A pesquisa se fundamenta na doutrina administrativista, na jurisprudência dos tribunais superiores e na legislação vigente, buscando evidenciar como a

instrumentalidade das formas pode contribuir para um processo mais célere e eficaz, sem desconsiderar os preceitos do devido processo legal.

I. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR APLICADO NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

O Direito Administrativo Disciplinar ou Sancionador, enquanto ramo do Direito Administrativo, tem por objetivo regular a relação entre a Administração Pública e seus agentes, estabelecendo normas de conduta, deveres e obrigações, além das sanções aplicáveis em caso de infrações. Embora possua interseções com outros ramos do direito, mantém características próprias que o distinguem.

Essa regulação da Administração Pública sobre seus agentes decorre do exercício do poder disciplinar e poder hierárquico.

O poder disciplinar é a prerrogativa da Administração Pública para apurar e punir infrações cometidas por seus servidores. Segundo Meirelles², o poder disciplinar pode ser definido como:

Poder disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço, ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente.

2258

Esse poder está intrinsecamente ligado ao poder hierárquico, que confere estrutura e organização à Administração Pública. De acordo com Meirelles³, “o Poder hierárquico é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal.”

É o exercício do poder hierárquico que confere harmonia e unidade na organização da Administração Pública.⁴ Para o exercício destes poderes, tem-se por instrumento o processo administrativo disciplinar. Na lição de Rafael Oliveira⁵, o processo administrativo disciplinar “é o principal instrumento jurídico para formalizar a investigação e a punição dos agentes públicos e demais administrados, sujeitos à disciplina especial administrativa, que cometem infrações à ordem jurídica”.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 124

³ MEIRELLES. Op. Cit. p. 128

⁴ NOHARA, Irene Patrícia Diom. *Direito Administrativo*. 11^a Ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 99.

⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 12^a Ed. São Paulo: Atlas, 2021. p.

Neste contexto, a Polícia Militar do Estado do Paraná, órgão da Administração Pública Direta, instituição organizada com base na hierarquia e disciplina (art. 42 da Constituição Federal de 1988), força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro (art. 144, §6º da Constituição Federal de 1988), aplica normas de direito administrativo sancionador própria.

O Código da Polícia Militar do Paraná (Lei Estadual nº 1.943/1973) estabelece, em seu art. 1º, §5º, que os militares estaduais estão sujeitos ao Regulamento Disciplinar do Exército Brasileiro (RDE), instituído pelo Decreto Federal nº 4.346/2002, bem como aos regulamentos internos da corporação, como o Regulamento de Ética Profissional dos Militares Estaduais (Decreto Estadual nº 5.075/1998).

O Regulamento Disciplinar do Exército Brasileiro (Decreto Federal nº 4.346/2002) tem por finalidade especificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a punições disciplinares, comportamento militar das praças, recursos e recompensas, estando sujeitos à sua aplicação os militares estaduais da ativa, reserva remunerada e reformados.

As punições disciplinares aplicadas no âmbito da Polícia Militar do Paraná estão previstas no art. 24 do RDE, quais sejam:

2259

Art. 24. Segundo a classificação resultante do julgamento da transgressão, as punições disciplinares a que estão sujeitos os militares são, em ordem de gravidade crescente:

- I - a advertência;
- II - o impedimento disciplinar;
- III - a repreensão;
- IV - a detenção disciplinar;
- V - a prisão disciplinar; e
- VI - o licenciamento e a exclusão a bem da disciplina.

Não obstante a natureza híbrida do RDE, para apuração de infrações disciplinares que podem ter como resultado a aplicação das punições de advertência à prisão disciplinar, aplica-se as normas contidas na Portaria do Comando-Geral nº 339, de 27 de abril de 2006, que regula as providências necessárias à confecção do Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar – FATD.

Para infrações de natureza grave (art. 22 do RDE) praticadas no exercício das atribuições, ou que tenha repercussão ético-moral que afete a honra pessoal, o decoro da classe ou o pundonor militar que possa culminar na perda do posto e da patente de oficial,

a perda da graduação, a exclusão e o licenciamento a bem da disciplina de praça, aplica-se o processo disciplinar disposto na Lei Estadual nº 16.544/2010.

Essa legislação prevê três tipos de processos disciplinares:

Art. 4º [...]

I - **Apuração Disciplinar de Licenciamento**, destinada a julgar a capacidade de praça ativa ou inativa, com menos de dez anos de serviços prestados à Corporação, na data do fato, para permanecer, nas fileiras da PMPR ou do CBMPR, na condição em que se encontra;

II - **Conselho de Disciplina**, destinado a julgar a capacidade de praça especial ou de praça, ativa ou inativa, com mais de dez anos de serviços prestados à Corporação para permanecer, nas fileiras da PMPR ou do CBMPR, na condição em que se encontra;

III - **Conselho de Justificação**, destinado a julgar a capacidade de oficial, ativo ou inativo, para permanecer, nas fileiras da PMPR ou do CBMPR, na condição em que se encontra. (grifo nosso)

O exercício do poder disciplinar na Polícia Militar do Paraná é assegurado por meio dos procedimentos estabelecidos tanto pelo Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar (FATD), regido pela Portaria do Comando-Geral nº 339/2006, quanto pelos processos disciplinares previstos no art. 4º da Lei Estadual nº 16.544/2010.

Ambos os processos garantem ao acusado a observância dos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, assegurando que a persecução disciplinar ocorra dentro dos limites constitucionais e legais. Dessa forma, busca-se um equilíbrio entre a necessidade de preservar a disciplina militar e o respeito aos direitos fundamentais dos militares estaduais envolvidos.

2260

2. A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA E SUPLETIVA DAS NORMAS PROCESSUAIS E SEUS PRINCÍPIOS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

O processo administrativo disciplinar aplicado aos militares estaduais da Polícia Militar do Paraná (PMPR) é regido por normativas próprias.

A Lei Estadual nº 16.544/2010 prevê, em seu artigo II, que nos casos omissos deve-se aplicar, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Penal Militar (CPPM), instituído pelo Decreto-Lei nº 1.002/1969. No entanto, o CPPM apresenta defasagem em relação a outras legislações processuais, como o Código de Processo Penal (CPP) e o Código de Processo Civil (CPC), que passaram por significativas atualizações nos últimos anos.

O CPPM, em razão de sua antiguidade, não contempla algumas inovações processuais presentes no CPP e no CPC. Um exemplo dessa defasagem está relacionado às

formas de citação no processo. Enquanto o art. 246 do CPC permite a citação eletrônica, o CPPM não prevê essa possibilidade, restringindo-se a meios tradicionais. Entretanto, o próprio CPPM, em seu art. 1º, §2º, estabelece que se aplica subsidiariamente a este código, os processos regulados em leis especiais.

O artigo 15 do CPC dispõe que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”, reforçando a atual sistemática de efetivação do direito administrativo disciplinar, garantindo maior segurança jurídica e alinhando os procedimentos administrativos às exigências constitucionais contemporâneas.

Dentro da lógica do Direito Administrativo, a inteligência do artigo é providencial, pois as normas administrativas carecem de condições próprias, o que acaba gerando dificuldades aos operadores do direito administrativo.

A aplicação supletiva destas normas ocorre quando há uma legislação específica tratando de determinado tema, mas essa legislação se mostra incompleta, demandando complementação por outra norma para garantir maior eficácia e eficiência ao processo. Por sua vez, a aplicação subsidiária pressupõe a inexistência de instituto processual para determinado feito, lacunas ou antinomias⁶.

Neste sentido, Costa⁷ infere que “no silêncio da lei, a complementação de um regime por outra norma há de ser feita de modo a resguardar certos limites e determinadas restrições, sob pena de o procedimento disciplinar ser contaminado por vício insanável”. Ou seja, embora seja possível recorrer a normas processuais diversas para suprir lacunas, essa aplicação deve ser criteriosa, observando os limites do próprio regime jurídico disciplinar para evitar nulidades processuais.

Assim, diante da necessidade de complementação e de aprimoramento dos processos disciplinares no âmbito da Polícia Militar do Paraná, é essencial a aplicação não apenas subsidiária do CPPM, mas também das normas processuais gerais do CPP e do CPC, sempre que compatíveis com o regime disciplinar militar. Esse intercâmbio normativo possibilita maior celeridade e segurança jurídica aos procedimentos

⁶ SILVA, Daniela Juliano. APLICAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E SEUS REFLEXOS NA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA Revista CEJ, Brasília, Ano XXI, n. 71, p. 7-18, jan./abr. 2017. p. 12. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.71.01.pdf. Acesso em 16 fev. 2025

⁷ COSTA, José Armando da. Processo administrativo disciplinar: teoria e prática. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 45

administrativos, garantindo a observância dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, sem comprometer a disciplina e a hierarquia fundamentais à estrutura militar.

3. A PRIMAZIA DO MÉRITO SOBRE A INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

As normas de direito sancionador aplicadas na Polícia Militar do Paraná visam garantir a efetividade dos princípios basilares de toda instituição militar: a hierarquia e disciplina.

No entanto, a busca pela preservação da disciplina e pela função educativa da punição (art. 23 do RDE) não pode se sobrepor ao devido processo legal, pois, sem um instrumento jurídico adequado, perde-se a finalidade e a legitimidade da punição disciplinar.

Para uma solução aceitável da lide, alcançando o objetivo a que se destina o próprio direito sancionador castrense, o processo e o procedimento, enquanto instrumentos concebidos pelo Estado Democrático de Direito, devem ser observados e aplicados, obrigatoriamente, pela autoridade competente no enfrentamento e resolução do mérito. Assim, a amorfia do processo disciplinar deve estar em sintonia e equilíbrio com os direitos e garantias constitucionais do acusado e os objetivos da punição disciplinar.

2262

O direito processual brasileiro adota a primazia do mérito sobre eventuais formalismos que possam obstar a solução da lide. Esse princípio decorre do direito fundamental de acesso à justiça, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988⁸, e é expressamente reconhecido pelo art. 4º do Código de Processo Civil:

Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

Esse dispositivo reforça a necessidade de priorizar a apreciação do mérito, evitando que nulidades meramente formais impeçam a obtenção de uma solução justa e efetiva. Assim, o processo disciplinar não deve se tornar um instrumento de entrave burocrático, mas sim um meio para garantir a correta aplicação do direito material.

O processo é composto por um encadeamento de atos procedimentais que devem observar certas formalidades previstas em lei, que conferem estabilidade, isonomia,

⁸ CÂMARA, Alexandre Freitas. O princípio da primazia da resolução do mérito e o Novo Código de Processo Civil. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2015/10/07/o-princípio-daprimazia-da-resolução-do-mérito-e-o-novo-código-de-processo-civil/>. Acesso em 15 de fev. 2025.

previsibilidade e segurança jurídica às partes processuais. Theodoro Júnior⁹ destaca que o processo não se limita às leis processuais específicas, pois existe uma sistemática normativa constitucional que rege o direito processual, incluindo princípios que convergem para o devido processo legal, derivando deste: a) ampla defesa e contraditório; b) inafastabilidade do controle jurisdicional; c) isonomia; d) juiz natural; e) motivação das decisões; f) publicidade, entre outros¹⁰.

A observância ao devido processo legal deve ser compatível com a busca pela solução do mérito, garantindo que a decisão final não seja comprometida por vícios meramente formais. O princípio da instrumentalidade das formas não visa eliminar as formalidades processuais, mas sim garantir que o processo seja um meio para a realização do direito, sem que formalismos exacerbados inviabilizem sua finalidade. Esse princípio, embora não esteja expressamente previsto na Constituição Federal, encontra respaldo em diversos dispositivos infraconstitucionais, como os artigos 188 e 277 do CPC:

Art. 188. Os atos e os termos processuais **independem de forma determinada**, salvo quando a lei expressamente a exigir, **considerando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preencham a finalidade essencial**. (grifo nosso).

Art. 277. Quando a **lei prescrever determinada forma**, o juiz **considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade**. (grifo nosso).

Para Dinamarco¹¹, o processo deve ser compreendido como um meio para a concretização do direito material, e não como um fim em si mesmo: “todo instrumento como tal é meio; e todo meio só é tal e se legitima, em função dos fins a que se destina”.

Dessa forma, se um ato processual foi realizado de maneira distinta da prevista em lei, mas atingiu sua finalidade e não causou prejuízo à parte, ele deve ser considerado válido. Essa lógica também é defendida por Wambier e Talamini¹² que ressaltam que a nulidade de um ato processual não deve ser automaticamente reconhecida:

É necessário que se distingam dois passos logicamente subsequentes e distintos um do outro: o primeiro deles é a identificação do vício e o segundo é a sua decretação – o que deve ocorrer somente quando o ato defeituoso não puder ser aproveitado e estiver gerando concreto prejuízo para alguma das partes ou para o próprio desempenho da função jurisdicional. Só nessa hipótese é que a invalidação será a solução. A incidência de uma série de princípios cujo objetivo é o de ‘salvar’ o processo e seus atos (e, portanto, decretar os vícios apenas quando,

⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. v.1. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 65.

¹⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. v.1. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 269.

¹¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 181.

¹² WAMBIER, Luiz R. TALAMINI, Eduardo. *Curso Avançado de Processo Civil*. Vol. 1. 16^a Edição. Editora Revista dos Tribunais. 2016. p. 280.

de fato eles não tenham como ser considerados irrelevantes ou já superados) é uma característica marcante do sistema processual civil brasileiro.

Essa diretriz se alinha ao princípio do *pas de nullité sans grief*, segundo o qual não se deve declarar a nulidade de um ato processual se dele não resultar prejuízo concreto à parte envolvida.

Outros dispositivos do CPC, como o artigo 282, §1º¹³ e artigo 283¹⁴, vão ao encontro do que ensina Didier Junior¹⁵, de que a invalidade de um ato somente será aplicada “se houver a conjugação de defeito do ato processual (pouco importa a gravidade do defeito) com a existência de prejuízo. Não há nulidade processual sem prejuízo (*pas de nullité sans grief*)”, mesmo que se trate de nulidades absolutas.

A legislação processual penal também estabelece diretrizes semelhantes àquelas aplicadas no âmbito do direito administrativo sancionador. O Código de Processo Penal prevê em seus artigos 563 e 566 que:

Art. 563. Nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa.

(...)

Art. 566. Não será declarada a nulidade de ato processual que não houver influído na apuração da verdade substancial ou na decisão da causa.

O Código de Processo Penal Militar adota o mesmo princípio no artigo 499:

2264

Art. 499. Nenhum ato judicial será declarado nulo se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa.

Para Theodoro Junior¹⁶, a maior preocupação do aplicador das regras processuais deve ser privilegiar o papel da jurisdição no campo da realização do direito material, pois é por meio dele que os litígios se compõe e se concretiza a paz social. Destaca a necessidade de simplificar a interpretação e aplicação das normas processuais, enfatizando que o processo “tem de viabilizar, tanto quanto possível, decisão sobre o mérito das causas”, evitando a exacerbação das técnicas puramente formais, que, não raro, sacrificam ou prejudicam o julgamento do mérito e selam o destino da causa no plano das formalidades procedimentais.

¹³ Art. 282 do CPC. (...) § 1º O ato não será repetido nem sua falta será suprida quando não prejudicar a parte.

¹⁴ Art. 283 do CPC. O erro de forma do processo acarreta unicamente a anulação dos atos que não possam ser aproveitados, devendo ser praticados os que forem necessários a fim de se observarem as prescrições legais. Parágrafo único. Dar-se-á o aproveitamento dos atos praticados desde que não resulte prejuízo à defesa de qualquer parte.

¹⁵ DIDIER JUNIOR. *Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento.* 20. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018. p. 473.

¹⁶ THEODORO JÚNIOR. Op. Cit. p. 54-55

Sobre o princípio da primazia do julgamento do mérito, Neves¹⁷ assim se manifesta:

O processo (ou fase) de conhecimento foi projetado pelo legislador para resultar em um julgamento de mérito. Por essa razão, essa espécie de julgamento é considerada o fim normal dessa espécie de processo ou fase procedural. Naturalmente, nem sempre isso é possível no caso concreto, devendo o sistema conviver com o fim anômalo do processo ou fase do conhecimento, que se dá por meio da sentença terminativa (art. 485 do Novo CPC). Tendo sido o objetivo do legislador, ao criar o processo ou fase de conhecimento, um julgamento de mérito, naturalmente essa forma de final é preferível à anômala extinção sem tal julgamento, motivada por vícios formais. Somente essa distinção entre fim normal e anômalo já seria suficiente para demonstrar que há um natural interesse no julgamento do mérito no processo ou fase de conhecimento, considerando-se ser sempre preferível o normal ao anômalo. A solução definitiva da crise jurídica, derivada da coisa julgada material, que dependerá de uma decisão de mérito transitada em julgado, é outra evidente vantagem no julgamento de mérito quando acompanhado com a sentença terminativa. Pelas óbvias razões apresentadas, cabe ao juiz fazer o possível para evitar a necessidade de prolatar uma sentença terminativa no caso concreto, buscando com todo o esforço chegar a um julgamento do mérito. Essa é uma realidade incontestável, e bem apresentada pelo art. 282, § 2º do Novo CPC, ao prever que o juiz, sempre que puder decidir no mérito a favor da parte a quem aproveite a declaração da nulidade, deve ignorar o vício formal e proferir decisão de mérito. É a prevalência do julgamento de mérito aliada ao princípio da instrumentalidade das formas.

Assim como no processo civil, no âmbito do direito administrativo a observância das formas se justificam apenas enquanto garantia do contraditório e ampla defesa do acusado. Sem qualquer pretensão de se aprofundar sobre as nuances desse tema, o qual é bastante polêmico, tem-se o §2º do art. 282 do CPC que concretiza o princípio da instrumentalidade das formas com a primazia do mérito:

Art. 282. (...)

§ 2º Quando puder decidir o mérito a favor da parte a quem aproveite a declaração da nulidade, o juiz não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.

Referido tema possui desdobramentos em outras áreas do direito, aplicando-se na persecução administrativa disciplinar. Desta noção de instrumentalidade, Dezan¹⁸ enfatiza a necessidade de o processo administrativo disciplinar “servir à concreção do direito material, no caso o direito de defesa do acusado à vista do direito de punir do Estado, em que a instrumentalidade do processo e de seus procedimentos aclará-se, para levá-lo a um patamar de busca da efetividade, como instrumento de ética e de justiça”. Mas adverte no que concerne a teoria das nulidades processuais dentro do direito administrativo

¹⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção, *Manual de Direito Processual Civil*. 11. ed., São Paulo: Método, 2019. p. 214

¹⁸ DEZAN. Sandro Lucio. *Nulidades no Processo Administrativo Disciplinar – À Luz das Teorias Gerais do Processo e do Ato Administrativo*. 2ª Ed – Revista e Atualizada. Curitiba: Juruá, 2021. p.24

sancionador, que a instrumentalidade das formas não pode ser aplicada de forma descontextualizada, como se de processo não se tratasse.

A aplicação dos princípios da primazia do mérito e da instrumentalidade das formas no processo administrativo disciplinar da Polícia Militar do Paraná reforça a necessidade de um equilíbrio entre a formalidade procedural e a efetividade da persecução disciplinar. A anulação de atos por meros formalismos, sem que haja prejuízo ao acusado, compromete a finalidade do processo, podendo gerar insegurança jurídica e ineficiência administrativa.

Dessa forma, o devido processo legal não deve ser um entrave para a busca da verdade real, mas sim um instrumento para garantir que a punição disciplinar ocorra de forma justa e dentro dos limites legais, assegurando tanto os direitos do acusado quanto a manutenção da disciplina e hierarquia dentro da instituição militar.

4. O SISTEMA DE NULIDADE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

O sistema normativo impõe limites à atuação da Administração Pública no exercício de suas atividades processuais e sancionatórias. O processo administrativo disciplinar constitui um *iter*, ou seja, um caminho lógico e necessário que deve ser seguido para garantir sua efetividade e legitimidade.

2266

No âmbito disciplinar da Administração Pública, as fases do processo disciplinar estão definidas nos ordenamentos jurídicos que regulam a atuação dos servidores públicos, contemplando as fases de *instauração*, *instrução*, *defesa*, *relatório* e *julgamento*. Sua estruturação segue uma ordem cronologicamente preclusiva, garantindo a correta apuração dos fatos, identificação de autoria e determinação de responsabilidade disciplinar, além da aplicação da sanção correspondente.¹⁹

No Direito Administrativo Disciplinar, a Administração deve observar os princípios da legalidade e do devido processo legal, os quais fundamentam o exercício do poder disciplinar estatal. Esse exercício materializa-se por meio de atos administrativos, cujos elementos e pressupostos são influenciados pelo princípio do *pas de nullité sans grief*, que impede a invalidação de atos sem a comprovação de prejuízo real ao acusado.

O ato administrativo, como espécie do gênero ato jurídico, pode ser conceituado como “a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública, com a finalidade

¹⁹ DEZAN. Op. Cit. p. 33

imediata de adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria".²⁰

No contexto disciplinar, Dezan²¹ define os *atos disciplinares* como:

Atos administrativos, ou as declarações do Estado, que produzam efeitos jurídicos diretos e concretos na esfera de direito subjetivo não do particular, mas sim do servidor acusado, no bojo de procedimentos disciplinares ou em sua decorrência e em cumprimento imediato à lei.

Os atos administrativos, no processo disciplinar, são instrumentos para a aplicação da norma ao caso concreto, vinculando-se rigidamente a requisitos de formalização e validade.²² Como destaca Sandro Dezan, o ato disciplinar “somente existe em função do processo sancionador e da execução da sanção administrativa decorrente de sua conclusão”²³.

Dentro da teoria das nulidades dos atos administrativos, os elementos e pressupostos configuram os requisitos de existência, validade e de regularidade dos atos. Quanto aos requisitos, de acordo com a teoria tradicional, cuja ausência ou ofensa acarreta a invalidade do ato, temos a *competência, finalidade, forma, motivo e objeto*. Quanto aos elementos, cuja ausência também acarreta a invalidade do ato, temos o *conteúdo e forma* dos atos, pois “sem os elementos, não há ato algum, administrativo ou não. Ou seja, inexistirá o próprio ser que se designa pelo nome de ato jurídico”²⁴.

O arrimo nas exigências legais são os requisitos de validade do ato administrativo, reconhecendo a produção dos efeitos que lhe são próprios. Desrespeitada a vinculação do ato à normativa, pela teoria clássica das nulidades jurídicas, será o ato tido como nulo, como se nunca tivesse existido, salvo em casos de segurança jurídica,²⁵ devendo a Administração Pública reconhecer de ofício.

José Armando da Costa²⁶ conceitua nulidade processual disciplinar como sendo “vício de forma que, provocando prejuízo em detrimento da verdade substancial dos fatos imputados ao servidor acusado, contamina a validade do ato e do respectivo processo”.

A doutrina apresenta diferentes formas de classificar os atos viciados. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello²⁷ considera que o ato administrativo pode ser nulo ou anulável:

²⁰ MEIRELLES, Op. Cit. p. 132

²¹ DEZAN. Op. Cit. p. 112

²² DEZAN. Op. Cit. p. 101

²³ DEZAN. Op. Cit. p. 115

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 401.

²⁵ DEZAN. Op. Cit. p. 135

²⁶ COSTA. Op. Cit. p. 395

Será nulo “quanto à capacidade da pessoa se praticado o ato por pessoa jurídica sem atribuição, por órgão absolutamente incompetente ou por agente usurpador da função pública. Será nulo quanto ao objeto, se ilícito ou impossível por ofensa frontal à lei, ou nele se verifique o exercício de direito de modo abusivo. Será nulo, ainda, se deixar de respeitar forma externa prevista em lei ou preterir solenidade essencial para a sua validade. Ao contrário, será simplesmente anulável, quanto à capacidade da pessoa, se praticado por agente incompetente, dentro do mesmo órgão especializado, uma vez o ato caiba, na hierarquia, ao superior. Outrossim, será tão somente anulável o que padeça de vício de vontade decorrente de erro, dolo, coação moral ou simulação”.

Diante de atos viciados, a Administração deve exercer a autotutela administrativa que, segundo o entendimento de Cretella Júnior²⁸, refere-se à contínua supervisão que a Administração Pública mantém sobre seus atos e bens, com o objetivo de alinhá-los ao interesse público, podendo, em determinadas situações, resultar na anulação ou extinção do ato administrativo:

A autotutela pode culminar no desfazimento do ato administrativo, através da anulação ou revogação. Anular é suprimir ou desfazer o ato ilegal. A ilegalidade é o pressuposto necessário de anulação. A anulação é que pode ser provocada por iniciativa de terceiros ou de ofício, a providência para que se retire do mundo jurídico o ato administrativo eivado de ilegalidade. Revogar, por outro lado, é suprimir ou desfazer ato inoportuno, ineficaz ou inconveniente, na ótica da técnica do direito administrativo.

A autotutela pode resultar em: a) anulação: desfazimento de um ato administrativo ilegal, com efeitos retroativos; ou b) revogação: extinção de um ato válido, mas inoportuno ou inconveniente.

2268

O poder de autotutela é previsto na Súmula 473²⁹ do Supremo Tribunal Federal que estabelece que a Administração pode anular seus próprios atos quando ilegais e revogá-los por conveniência e oportunidade, sempre respeitando o princípio da segurança jurídica. Esse é o entendimento de Justen Filho³⁰:

Os princípios da autoexecutoriedade e da presunção de legitimidade do ato administrativo vinculam o administrado a cumprir atos estatais defeituosos. A pronúncia do vício do ato administrativo envolve a necessidade de desfazer uma

²⁷ BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Princípios gerais de direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 655

²⁸“Dentro da esfera discricionária que lhe é própria, a administração exerce o policiamento constante sobre seus atos e bens. Atos administrativos devem estar prontos para a imediata atuação no mundo jurídico. A fim de adequar os atos ao interesse público, a administração busca (i) garantir a eficácia do ato, (ii) retificá-lo no que for necessário, quando apresenta erros recuperáveis ou (iii) anulá-los ou revoga-los.” Em CRETELLA JÚNIOR, José. Da autotutela administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 108, p. 47-63, out. 1972. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/36520>>. Acesso em: 17 fev. 2025. p. 55

²⁹ SÚMULA 473 DO STF: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (BRASIL,1969).”

³⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 408.

série ampla de situações fáticas derivadas do ato pretensamente válido. As concepções democráticas de Estado impedem a frustração das expectativas legítimas geradas por atos formalmente perfeitos praticados por agentes públicos.

A revogação aplica-se apenas a atos válidos, enquanto os atos ilegais devem ser anulados, salvo se já consolidaram situações jurídicas protegidas pelo princípio da boa-fé.

Quando um ato administrativo apresenta vícios sanáveis, a Administração deve, sempre que possível, optar pela convalidação em vez da anulação. Celso Antônio Bandeira de Mello³¹ entende que “o critério importantíssimo para distinguir os tipos de invalidade reside na possibilidade ou impossibilidade de convalidar-se o vício do ato”. Ou seja, o ato será nulo se assim a lei declarar ou for impossível de convalidar, por se tratar de vícios relativos ao objeto, finalidade, motivo e à causa; ou anulável, se também assim a lei declarar, ou pode ser praticado sem vício.

A convalidação dos atos é um instrumento do processo disciplinar que impede anulações mecanicamente infundadas, evitando anulações desnecessárias³². Neste contexto, Dezan e Carmona³³ trazem o entendimento de Carvalho Filho de que “a convalidação, também denominada por alguns autores aperfeiçoamento ou sanatória, é o processo de que se vale a Administração para aproveitar atos administrativos com vícios superáveis, de forma a confirmá-los no todo ou em parte”.

Não obstante os pressupostos, requisitos e elementos de validade dos atos administrativos afetos ao processo disciplinar, sobre as declarações de vontade da Administração em ambiente processual de correição, os atos disciplinares praticados prestam-se a produzir efeitos no processo disciplinar, “onde, por vezes, as nulidades dos atos, isoladamente, não produzem a nulidade do processo, *sub colore* de este ser regido pelo princípio do prejuízo – *pas de nullité sans grief*”.³⁴

Neste sentido, Dezan³⁵ afirma que muitas das nulidades absolutas de atos disciplinares podem ser reeditadas no processo, operando-se como nulidade relativa, sanável, com o seu reparo ou com a ocorrência da preclusão, acaso não arguida dentro da fase específica ou enquanto pendente de encerramento do processo. Somente com análise

³¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 461

³² DEZAN. Op. Cit. P. 102

³³ DEZAN, SANDRO LÚCIO. CARMONA, PAULO AFONSO CAVICHIOLI. O princípio *pas de nullité sans grief* e os limites da convalidação no processo disciplinar. RIL Brasília a. 53 n. 212 out./dez. 2016 p. 121-137. p. 127. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p121.pdf. Acesso em: 16 fev. 2025.

³⁴ DEZAN. Op. Cit. p. 147

³⁵ DEZAN. Op. Cit. p. 147

do caso concreto se pode identificar os requisitos dos atos e verificar se os atos nulos provocam nulidade absoluta do processo ou nulidade relativa.

À vista do caso concreto, a Administração deverá ou convalidar, ou declarar a nulidade do ato administrativo, uma vez que a “convalidação é juridicamente preferível à anulação, na medida em que se ampara em outras normas do sistema e, sem embargo, reconhece normatividade nos princípios da segurança jurídica e da boa-fé”³⁶.

O sistema de nulidades no processo administrativo disciplinar busca garantir a legalidade dos atos administrativos, sem comprometer a estabilidade das relações jurídicas por meros formalismos. O equilíbrio entre segurança jurídica e legalidade exige que a Administração avalie criteriosamente se um ato deve ser anulado, revogado ou convalidado, sempre priorizando a efetividade do processo e a proteção dos direitos fundamentais do acusado.

5. O PRINCÍPIO DO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF E A SUA APLICAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

Originário do direito francês, o princípio do *pas de nullité sans grief* (não há nulidade sem queixa), ou princípio do prejuízo, dispõe que nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa. No contexto do processo administrativo disciplinar, esse princípio assume papel fundamental ao evitar a anulação desnecessária de atos processuais por vícios meramente formais, priorizando a efetividade e a razoável duração do processo.

O processo, enquanto instrumento de concretização do direito material, deve ter sua finalidade preponderando sobre eventuais vícios formais, desde que estes não comprometam a garantia do devido processo legal e dos direitos fundamentais do acusado. Assim, a aplicação do *pas de nullité sans grief* engloba o princípio da instrumentalidade das formas, reforçando que o cumprimento de formalidades deve ocorrer na medida em que sejam necessárias para conferir segurança às partes e objetividade ao procedimento ³⁷.

O sistema jurídico brasileiro, em especial no âmbito do direito administrativo sancionador, busca conciliar a eficiência processual com a observância de garantias constitucionais. A teoria das nulidades no direito brasileiro prioriza a convalidação de atos

³⁶ DEZAN. CARMONA, Op. Cit. p. 130

³⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini; FERNANDES, Antonio Scarance; e GOMES FILHO, Antonio Magalhães. As nulidades no processo penal. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. P. 20.

processuais sempre que possível, evitando que formalismos excessivos prejudiquem a regular tramitação dos processos.

Esse equilíbrio é especialmente relevante no âmbito da Polícia Militar do Paraná, cujos processos disciplinares seguem um conjunto normativo específico, além da aplicação subsidiária e supletiva das legislações processuais brasileiras (CPC, CPP e CPPM).

A observância rigorosa da tipicidade dos atos processuais disciplinares busca proteger os direitos constitucionais do acusado e evitar prejuízos à Administração Pública, tais como: a) custos desnecessários decorrentes da repetição de atos anulados; b) risco de prescrição administrativa, comprometendo a punição de transgressões disciplinares e; c) sensação de impunidade gerada pela morosidade processual.

A condução adequada do processo administrativo disciplinar, respeitando as normas e princípios que garantem o devido processo legal e as garantias individuais de nível constitucional, deve ser a prioridade da Polícia Militar para legitimar sua função punitiva. Esse entendimento é amplamente defendido pela doutrina administrativista majoritária no Brasil.

No contexto da Polícia Militar do Paraná, a prática revela que, mesmo com rigor normativo, ocorrem erros e vícios processuais. Esses equívocos podem ser atribuídos a diversos fatores, entre eles: a) a ausência de formação jurídica especializada dos militares encarregados da condução dos processos; b) designações temporárias de militares para funções processantes, sem expertise necessária e; c) pela própria falibilidade humana, inerente a qualquer sistema jurídico-administrativo. Embora muitos desses erros sejam sanáveis, há situações em que os vícios são tão graves que podem levar à anulação do processo e até mesmo à reintegração do militar estadual acusado por determinação judicial.

2271

Diante desse cenário, a questão essencial é determinar qual deve ser a postura da autoridade julgadora ao se deparar com vícios processuais no processo disciplinar cujo mérito está sob sua análise.

Se, por um lado, a regularidade do processo garante a legitimidade da decisão, por outro, a existência de vícios processuais não deve, necessariamente, levar à anulação de uma decisão absolutória. Afinal, se um erro formal não comprometeu a apuração da verdade ou o direito de defesa, a repetição do processo seria desnecessária e ineficaz.

Agir de forma contrária fere os princípios constitucionais da eficiência e da economia processual, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, pois é evidente que um processo disciplinar acarreta custos significativos para a Administração Pública.

Nessa perspectiva, no momento do julgamento do processo disciplinar, é possível aproveitar os atos processuais conduzidos pelo conselho ou encarregado, mesmo que apresentem vícios, para alinhar o processo disciplinar ao princípio da razoável duração do processo, previsto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal.

Por outro lado, se a decisão impõe penalidade ao acusado, o vício processual deve ser avaliado à luz do impacto na produção de provas. Se a condenação se baseia em provas contaminadas por irregularidades, a nulidade pode ser reconhecida. Entretanto, se há outras provas idôneas e independentes, a decisão pode ser mantida.

Importante a manifestação de Alencar de Carvalho³⁸ de que “se for possível julgar o processo sem recorrer à prova produzida com defeito, não será obrigatória a declaração da nulidade correspondente”. E que “não se declara nulidade se não houver prejuízo para a defesa”. Além disso, Carvalho³⁹ ressalta que:

A nulidade parcial de um meio de prova, desde que a decisão final não se fundamente na prova viciada nem haja prejuízo para a defesa em relação aos fins buscados com a realização do ato processual, pode permitir a prolação imediata da decisão, embasada em outros elementos contidos nos autos.

No mesmo sentido, Didier Jr.⁴⁰ reforça a ideia ao destacar que

Há prejuízo sempre que o defeito impedir que o ato atinja a sua finalidade. Mas não basta afirmar a violação a uma norma constitucional para que o prejuízo se presuma. O prejuízo decorrente do desrespeito a uma norma, deverá ser demonstrado caso a caso.

Os Tribunais Superiores têm adotado reiteradamente o entendimento de que a declaração de nulidade em processos disciplinares exige a demonstração de prejuízo concreto (princípio do *pas de nullité sans grief*), conforme se observa nas seguintes decisões:

2272

EMENTA AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. COMISSÃO PROCESSANTE COMPOSTA POR SERVIDOR EM ESTÁGIO PROBATÓRIO. ARTS. 149 E 150 DA LEI N. 8.112/1990. ALEGAÇÃO DE NULIDADE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO. REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. 1. A alegação concernente à existência de nulidade, absoluta ou relativa, exige a demonstração concreta do prejuízo, em observância ao princípio do pas de nullité sans grief. Precedentes. 2. O prejuízo não foi comprovado. 3. Agravo interno desprovido. (RMS 38004 AgR, Relator(a): NUNES MARQUES, Segunda Turma, julgado em 04-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-077 DIVULG 22-04-2022 PUBLIC 25-04-2022) (grifo nosso).

³⁸ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância. 5. ed. rev. Atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 1.058

³⁹ CARVALHO. Op. Cit. p. 1.625

⁴⁰ DIDIER JR. Op. Cit..p. 473

[...] **Processo disciplinar.** Comissão processante. Participação de servidor não estável. Ausência de comprovação de eventual prejuízo. Essencialidade da demonstração de prejuízo concreto para o reconhecimento da nulidade do ato. **Princípio do pas de nullité sans grief.** Precedentes. Agravo regimental não provido. [...] Não há que se falar em nulidade do processo administrativo disciplinar por ausência de estabilidade de membro da comissão que, tendo adquirido estabilidade 15 dias após a instauração da comissão sindicante, não praticou ato de instrução processual antes disso. 3. O reconhecimento de nulidade exige a demonstração de prejuízo, de acordo com o princípio do pas de nullité sans grief, o que não ocorreu na espécie. 4. Agravo regimental não provido. (RMS 35056 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 18-12-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 06-03-2018 PUBLIC 07-03-2018) (grifo nosso).

DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 . APLICABILIDADE. OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. NÃO EXISTÊNCIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR . SUPRESSÃO DE ETAPA RELEVANTE. FALTA DE JUSTIFICATIVA IDÔNEA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. RECURSO PROVIDO . [...] IV - É pacífica a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, em processo administrativo disciplinar, apenas se declara a nulidade de um ato processual quando houver efetiva demonstração de prejuízo à defesa, por força da aplicação do princípio *pas de nullité sans grief*. Precedente. V - Por outro lado, vigora a orientação segundo a qual a inobservância do rito do inquérito funcional, quando importar em restrição ao exercício do contraditório e da ampla defesa, configura prejuízo presumido e nulidade absoluta, representando vício insanável no processo administrativo disciplinar quanto aos atos posteriormente praticados.[...] X - Recurso provido para reformar o acórdão recorrido e conceder a segurança, a fim de declarar a nulidade do Processo Administrativo Disciplinar a partir do Despacho n. 001/2010 (fls. 267/268e) e possibilitar a colheita do parecer do Conselho Especial da Corregedoria Fazendária, determinando-se a reintegração do Impetrante ao cargo anteriormente ocupado e o pagamento dos valores deixados de auferir desde a impetração. (STJ - RMS: 60271 PE 2019/0058891-3, Data de Julgamento: 28/02/2023, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/03/2023).

O Superior Tribunal de Justiça trata da aplicação do referido princípio especificamente na Súmula 592 quanto ao excesso de prazo para conclusão do processo disciplinar:

O excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa. (STJ. Súmula n. 592, Primeira Seção, julgado em 13/9/2017, DJe de 18/9/2017.)

De igual forma entende o Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná, conforme ementas a seguir de decisões proferidas em processos disciplinares da Polícia Militar do Paraná:

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA - MANDADO DE SEGURANÇA - INSTAURAÇÃO DE FORMULÁRIO DE APURAÇÃO DE TRANSGRESSÃO DISCIPLINAR (FATD) EM FACE DE POLICIAL MILITAR - ILEGALIDADES NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - RELATO GENÉRICO DO FATO IMPUTADO - INOCORRÊNCIA - NARRATIVA QUE EXPLICITA DE FORMA SUFICIENTE A CONDUTA SUPOSTAMENTE PRATICADA PELO AGENTE PÚBLICO - DESNECESSIDADE DE DESCRIÇÃO MINUCIOSA DA IMPUTAÇÃO - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À DEFESA DO DENUNCIADO -

PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - NULIDADE DA DECISÃO INTERLOCUTÓRIA PROFERIDA PELA AUTORIDADE COATORA - DESCABIMENTO - IMPETRADO QUE REPUTOU NECESSÁRIA A PRODUÇÃO DE PROVAS REQUERIDAS PELO POLICIAL MILITAR EM SUA DEFESA - POSTERGAÇÃO DA DECISÃO EM RAZÃO DA NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA - AUTORIDADE COATORA QUE NÃO SE FURTOU DO DEVER DE DECIDIR - **OBSERVÂNCIA DOS ARTIGOS 9º, 10, 11 E 13 DA PORTARIA Nº 339/2009, DO COMANDO-GERAL DA POLÍCIA MILITAR** - INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER - DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO EVIDENCIADO - SENTENÇA REFORMADA - SEGURANÇA DENEGADA - INVERSÃO DA SUCUMBÊNCIA - RECURSO PROVIDO E REMESSA NECESSÁRIA PREJUDICADA. (TJ-PR - REEX: 00031748820228160013 Curitiba 0003174-88.2022.8.16.0013 (Acórdão), Relator.: Marcos Sergio Galliano Daros, Data de Julgamento: 14/02/2023, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: 15/02/2023) (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR APOSENTADO SUBMETIDO A CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO. PRETENSÃO DE TRANCAR O PROCESSO MEDIANTE ALEGAÇÃO DE DOENÇA MENTAL. INTERDIÇÃO JUDICIAL PARA OS ATOS DA VIDA CIVIL. CURATELA, ENTRETANTO, LIMITADA AOS ASPECTOS "PATRIMONIAIS E NEGOCIAIS", QUE NÃO IMPOSSIBILITA O AGRAVANTE DE RESPONDER AO PROCESSO DISCIPLINAR. GARANTIA DO DIREITO À AMPLA DEFESA. OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. a) Constatata-se do processo judicial de interdição, que aquela sentença, fixou os limites da interdição e da curatela aos aspectos "patrimoniais e negociais", o que não impossibilita o Agravante de responder ao Processo Disciplinar ora impugnado. b) E, observa-se da Ata da Décima Terceira sessão do processo administrativo do Conselho de Disciplina, realizada no dia 31 de maio de 2021, que, apesar de terem sido devidamente intimados para apresentarem alegações finais, tanto o acusado, ora Agravante, quanto seu irmão, Curador, nomeado justamente para representá-lo, não compareceram. d) Ainda assim, foi oportunizado ao Advogado do Agravante todos os mecanismos necessários à defesa, notando-se que ele sempre participou ativamente do Processo Disciplinar, garantindo-se a ampla defesa. e) Desse modo, pelas provas constantes destes autos, o Conselho de Justificação, Processo Disciplinar, até o presente momento, observou o devido processo legal, sendo assegurado ao Agravante tanto a autodefesa quanto a defesa técnica, ofertada por defensor constituído, respeitando-se o posicionamento do STJ. f) É bem de ver, ainda, que, no caso, não se pode verificar as alegadas ilegalidades no curso do Processo Disciplinar, porque não foram juntados documentos que pudessem demonstrá-las, ou abuso de poder, tais como a acusação e a defesa apresentada pelo Agravante. g) **Por fim, o princípio da "pas de nullité sans grief" condiciona a decretação de nulidade do processo disciplinar à comprovação de prejuízo.** h) Nessas condições, não há elementos que evidenciem a probabilidade do direito do Agravante (alegada afronta ao seu direito de defesa), porquanto, a princípio, os preceitos constitucionais foram assegurados. 2) AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (TJ-PR - AI: 00393625620218160000 Curitiba 0039362-56.2021.8.16.0000 (Acórdão), Relator.: Leonel Cunha, Data de Julgamento: 16/11/2021, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 17/11/2021) (grifo nosso)

A Polícia Militar do Paraná aplica o princípio do *pas de nullité sans grief* em seus processos disciplinares, como se observa nas decisões a seguir:

[...] ii. Por último, em suas alegações finais (fl. 75), o Acusado menciona possível prejuízo, mas segue não elencando testemunhas, na sequência, enfatiza e discorre em sua segunda razão de defesa final (fls. 86/87):

[...] neste presente Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar, portanto, não tenho intenção de apresentar novos fatos, e por tudo que foi apresentado nas razões finais de defesa anterior é reiterado por mim neste novo documento...

12. Sobre questão de forma, qual seja, o fornecimento de cópias dos autos não numeradas ao acusado, sanado o vício, o Encarregado novamente abriu vistas ao acusado, oportunizando o contraditório e a ampla defesa (fls. 86/87), não restando prejuízo à defesa. Neste sentido disserta o encarregado em seu relatório: [...]

13. O equilíbrio do procedimento disciplinar, em sua formalidade, apresenta-se respeitado, bem como o exercício dos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, tendo o acusado participado de toda a instrução, destarte **não ficou demonstrado efetivo prejuízo passível de nulidade**. Este é o entendimento jurídico:

A declaração de nulidade do ato processual exige a demonstração da ocorrência de efetivo prejuízo ao réu - não evidenciado na espécie -, em face do princípio *pas de nullité sans grief*, insculpido no art. 563 do Código de Processo Penal. (STJ. HC 244.865/BA, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 27/03/2014, DJe 03/04/2014) grifou-se.

O entendimento deste Tribunal, de resto, é o de que, para o reconhecimento de eventual nulidade, ainda que absoluta, faz-se necessária a demonstração do prejuízo, o que não ocorreu na espécie. Nesse sentido, o Tribunal tem reafirmado que a demonstração de prejuízo, “a teor do art. 563 do CPP, é essencial à alegação de nulidade, seja ela relativa ou absoluta, eis que (...) o âmbito normativo do dogma fundamental da disciplina das nulidades *pas de nullité sans grief* comprehende as nulidades absolutas” (STF - HC 85.155/SP, Rel. Min. Ellen Gracie). III [...] iv [...] (STF - RHC 120569, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 11/03/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 25-03-2014 PUBLIC 26-03-2014).

[...] (Decisão do FATD nº 1937/2013, publicado no Boletim-Geral nº 007, de 12 de janeiro de 2016) (grifos nosso)

[...] 14. Não se vislumbra, e a defesa do Acusado também **não demonstrou em momento algum do presente processo disciplinar, qualquer prejuízo** quanto à reunião de apuração dos fatos no mesmo processo disciplinar, sendo que em ambos os fatos foram apurados na ADL nº 008/2018, as condutas foram individualizadas, sendo ouvidas as testemunhas e reunidas as demais provas de cada conduta, assim como, por ocasião do julgamento do feito, cada fato foi analisado isoladamente por este Comandante-Geral.

15. Neste mesmo norte, o cotejo dos autos revela absoluta regularidade processual, sendo adotados todos os atos necessários em defesa dos interesses do Acusado, em fiel observância as garantias constitucionais da ampla defesa e contraditório. Ademais, **repisa-se que não houve prejuízos ao Impetrante, o qual teve oportunidade de acompanhar e contestar todos os atos deste processo disciplinar**.

16. Destaco que o processo disciplinar não é um fim em si mesmo, mas sim, tem a vocação de ser um instrumento de aplicação da lei e das normas administrativas, e nesse diapasão, a doutrina e a jurisprudência nos esclarecem que o mesmo orienta-se dentre outros, pelo princípio do formalismo moderado, sobre o qual a jurisprudência atual assim nos guia:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - PAD. DEMISSÃO. REQUISITOS LEGAIS. DEVIDO PROCESSO LEGAL. NULIDADES ALEGADAS. PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. PREJUÍZO À DEFESA NÃO DEMONSTRADO. PRECEDENTES. O processo administrativo é guiado, dentre outros, pelo princípio do formalismo moderado (ou princípio do informalismo procedural), devendo ser observados os

princípios da razoabilidade e da proporcionalidade em relação às formas. O princípio do formalismo moderado está consagrado também na expressão *pas nullité sans grief*, ou seja, desde que não haja substancial prejuízo para a defesa, não há que se falar em nulidade por inobservância de mera formalidade. A atuação do Poder Judiciário se circunscreve ao campo da regularidade do procedimento e à legalidade do ato demissionário, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo e tampouco reapreciar as provas coligidas no processo administrativo disciplinar. (TRF-4 AC: 50353253120124047000 PR 3035325-31.2012.404.7000, Relator: CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, Data de Julgamento: 28/04/2015, QUARTA TURMA) (grifo nosso)

17. De rigor, também opera nos processos administrativos a aplicação do princípio “*pas de nulité sans grief*”. À esse propósito é pacífica a jurisprudência: [...]” (Decisão de Reconsideração de Ato da Apuração Disciplinar de Licenciamento nº 008/2018, publicado no Boletim-Geral nº 047, de 15 de março de 2021) (grifos nosso)

[...] 16. Imprescindível, pois, que haja ao menos um juízo sumário de certeza dos fatos, logo, não se mostrou evidente e comprovado qualquer prejuízo ao Autor decorrente deste ato em específico, devendo ser utilizado o princípio *pas de nullité sans grief*, senão vejamos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDOR PÚBLICO MILITAR INSTAURAÇÃO DE FORMULÁRIO ADMINISTRATIVO DE TRANSGRESSÃO DISCIPLINAR - AUSÊNCIA DE NULIDADE NA TRAMITAÇÃO DO PROCEDIMENTO APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF DECISÃO MANTIDA RECURSO DESPROVIDO. [...]

[...] PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SOLDADO DA POLÍCIA MILITAR. LICENCIAMENTO EX OFFICIO, A BEM DA DISCIPLINA. AUSÊNCIA DE NULIDADE NA TRAMITAÇÃO DO PROCEDIMENTO. RECURSO ORDINÁRIO NÃO PROVIDO.

(...) 6. A declaração de possíveis nulidades no processo administrativo disciplinar, segundo o princípio da instrumentalidade das formas (*pas de nullité sans grief*), depende da efetiva demonstração de prejuízos à defesa do servidor. (...) 9. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido.

[...] RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. MILITAR. EXCLUSÃO. OITIVA DE TESTEMUNHAS DE DEFESA E ACUSAÇÃO. INVERSÃO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. JUNTADA POSTERIOR DE DOCUMENTOS PELA COMISSÃO PROCESSANTE. IRRELEVÂNCIA PARA O RESULTADO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. NULIDADE AFASTADA. COMANDANTE-GERAL DA POLÍCIA MILITAR. COMPETÊNCIA. BIS IN IDEM. INOCORRÊNCIA. ATO DEMISSIONAL. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. INOVAÇÃO RECURSAL. PENALIDADE. EXCLUSÃO. DESPROPORCIONALIDADE. I-A inversão da ordem de oitiva de testemunhas de defesa e de acusação, bem como a juntada posterior de documentos pela Comissão Processante não acarreta a nulidade do processo administrativo disciplinar, se, em razão disso, não houve qualquer prejuízo para a defesa do acusado. Aplicação do princípio *pas de nullité sans grief*. Precedentes. [...]” (Decisão de Recurso Disciplinar do FATD nº 760/2020, publicado no Boletim-Geral nº 130, de 13 de julho de 2023) (grifos nosso)

Ressalta-se que a extensão da nulidade a ser declarada dependerá do estágio do processo em que o vício insanável ocorreu. Se a irregularidade estiver presente nos atos iniciais do processo disciplinar, a exemplo da instauração por autoridade incompetente ou a falta de citação do militar estadual acusado, a autoridade julgadora não terá alternativa senão declarar a nulidade total do processo, determinando a repetição de todos os atos.

Por certo que a Polícia Militar do Paraná não coaduna, tampouco chancela, atos de omissão ou desídia por parte dos encarregados e membros de conselhos de processos disciplinares. Ao contrário, trata do assunto com muita seriedade, com constantes correções, cursos e orientações por parte do órgão correcional da Corporação e as Seções de Justiça e Disciplina dos Comandos Intermediários e Unidades Operacionais. Outrossim, a Polícia Militar do Paraná responsabiliza disciplinarmente o encarregado ou membros de conselhos processantes que agem com desídia e inobservância as leis e garantias constitucionais dos acusados.

A aplicação do princípio do *pas de nullité sans grief* no processo disciplinar da Polícia Militar do Paraná reflete uma necessidade de equilíbrio entre segurança jurídica, efetividade da persecução disciplinar e respeito aos direitos fundamentais do acusado.

Dessa forma, a condução dos processos disciplinares na PMPR deve alinhar-se aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo, assegurando que a aplicação da justiça disciplinar ocorra sem formalismos excessivos e sem prejuízo ao devido processo legal.

2277

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada demonstrou que a aplicação do princípio da instrumentalidade das formas e do *pas de nullité sans grief* no processo administrativo disciplinar da Polícia Militar do Paraná (PMPR) é essencial para garantir a eficiência e a celeridade dos procedimentos, sem comprometer os direitos fundamentais dos acusados. O estudo evidenciou que a anulação de atos processuais deve ocorrer apenas quando houver efetivo prejuízo, evitando a repetição desnecessária de etapas que já cumpriram sua finalidade.

No contexto da persecução disciplinar, a Administração Pública deve encontrar um equilíbrio entre a formalidade e a efetividade do processo, priorizando a verdade material sobre o excesso de rigor formalista. A análise da legislação vigente, da doutrina administrativista e da jurisprudência dos tribunais superiores reforça a necessidade de

adotar um enfoque pragmático na condução dos processos disciplinares, resguardando tanto os princípios da ampla defesa e do contraditório quanto a eficiência administrativa.

Além disso, constatou-se que a autoridade julgadora possui um papel central na análise da relevância dos vícios processuais, devendo distinguir aqueles que comprometem a defesa do acusado e justificam a nulidade daqueles que não acarretam prejuízo concreto. A jurisprudência dos tribunais superiores Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ), e no caso específico, o Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR), tem consolidado o entendimento de que a declaração de nulidade deve ser condicionada à demonstração de prejuízo real.

A aplicação dos princípios analisados também contribui para a redução de custos administrativos e para a prevenção de atrasos desnecessários, alinhando o processo disciplinar ao princípio da razoável duração do processo, previsto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal. Além disso, evita-se o desperdício de recursos e o risco de prescrição administrativa, garantindo a efetividade da sanção disciplinar e reforçando a credibilidade da Corporação, que tem por pilares os princípios da hierarquia e disciplina.

Por fim, destaca-se a importância de capacitar os responsáveis pela condução dos processos disciplinares, promovendo treinamento contínuo e diretrizes claras para aplicação dos princípios estudados. A adoção da instrumentalidade das formas e do princípio do prejuízo no âmbito da PMPR representa uma evolução na forma de interpretar e aplicar o Direito Administrativo Disciplinar Sancionador, garantindo maior justiça, eficiência e segurança jurídica nas decisões administrativas.

2278

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 fev. 2025.

_____. LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 15 fev. 2025.

_____. DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 03 DE OUTUBRO DE 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 15 fev. 2025.

_____. DECRETO-LEI Nº 1.002, DE 21 DE OUTUBRO DE 1969. Código de Processo Penal Militar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm. Acesso em: 15 fev. 2025.

PARANÁ. LEI ESTADUAL Nº 16.544, DE 14 DE JULHO DE 2010. Lei de Processo Disciplinar na Polícia Militar do Estado do Paraná e no Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=56213&codItemAto=435524>. Acesso em: 15 fev. 2025.

PARANÁ. Portaria do Comando-Geral nº 339, de 27 de abril de 2006. Regula as providências necessárias à confecção do Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar. Disponível em: https://www.pmpm.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2018-11/2006_04_27_-_portaria_cg_339_-_fatd.pdf. Acesso em: 15 fev. 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Princípios gerais de direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CÂMARA, Alexandre Freitas. O princípio da primazia da resolução do mérito e o Novo Código de Processo Civil. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2015/10/07/o-princípio-da-primazia-da-resolução-do-mérito-e-o-novo-código-de-processo-civil/>. Acesso em 15 de fev. 2025.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância. 5.ed. rev. Atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

COSTA, José Armando da. Processo Administrativo Disciplinar: teoria e prática. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. Da autotutela administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 108, p. 47-63, out. 1972. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/36520>>. Acesso em: 17 fev. 2025.

DEZAN, Sandro Lucio. Nulidades no Processo Administrativo Disciplinar – À Luz das Teorias Gerais do Processo e do Ato Administrativo. 2.ed – Revista e Atualizada. Curitiba: Juruá, 2021.

DEZAN, Sandro Lúcio. CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. O princípio pas de nullité sans grief e os limites da convalidação no processo disciplinar. RIL Brasília a. 53 n. 212 out./dez. 2016 p. 121-137. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p121.pdf. Acesso em: 16 fev. 2025.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 20.ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

DINAMARCO, Candido Rangel. A instrumentalidade do processo. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

DINAMARCO, Candido Rangel. Instituições de direito processual civil. 10.ed. v.1. São Paulo: Malheiros, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini; FERNANDES, Antonio Scarance; e GOMES FILHO, Antonio Magalhães. **As nulidades no processo penal**. 10.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 6.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 11.ed. São Paulo: Método, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2021.

SILVA, Daniela Juliano. **APLICAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E SEUS REFLEXOS NA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA**. Revista CEJ, Brasília, Ano XXI, n. 71, p. 7-18, jan./abr. 2017. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.71.01.pdf. Acesso em 16 fev. 2025.

2280

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 56.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; TALAMINI, Eduardo. **Curso Avançado de Processo Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento**. 16.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.