



Comissão de Direito Militar

Consulta nº 02 / 2018

Interessada: Associação de Praças do Estado do Paraná – APRA

BREVE RELATÓRIO

Trata-se de requerimento dirigido ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná, onde a Associação de Praças do Estado do Paraná – APRA, requer a apuração de fatos relativos à improbidade administrativa sobre o ato do Corregedor-Geral da Polícia Militar do Estado, consubstanciado na ORIENTAÇÃO 005/2018, que estaria, segundo a APRA, ferindo direitos humanos dentro da Corporação.

A Comissão de Direito Militar da OAB-PR foi instada a se manifestar.

Um simples passeio pela Orientação 005/2018 permite verificar que ela está concentrada na questão relativa a dispensas médicas obtidas pelos militares estaduais; considera elevado o número de militares encaminhados à Junta Médica para fins de inspeção de saúde com a finalidade de avaliar a necessidade de afastamento; considera que é da Junta Médica da PMPR a competência para decidir pelo afastamento ou não do militar de suas atividades operacionais e administrativas; que os documentos produzidos pela Junta Médica tem prevalência sobre os particulares, inclusive os afastamentos para internação em Hospitais, Clínicas Psiquiátricas e estabelecimentos do gênero devem ser homologados por ela; considera que existem militares afastados por vários meses sem o acompanhamento e controle da seção competente, inobservado a Portaria do CG nº 532, de 11 jul 2016; que os militares ainda que afastados por dispensa médica não podem permanecer em local incerto e não sabido; considera sobre princípios de hierarquia e disciplina, fazendo considerações sobre os crimes de desobediência e deserção e, por fim ORIENTA sobre procedimentos a serem adotados nos casos em que o militar estadual deixa de se apresentar em sua OPM/OBM em razão de atestado médico.

A APRA, por sua vez, considera que a orientação 005/2018 se constitui em grave ofensa aos direitos humanos dos policiais militares, em face, principalmente do fato de que – no entender dela – nenhuma autoridade policial



Comissão de Direito Militar

militar poderá se sobrepor a um atestado médico mesmo que particular, sendo que esta impossibilidade também se estende para a Junta Médica da PMPR, entendendo que está ocorrendo violação do Código de Ética, do Regulamento Disciplinar do Exército (RDE), do Regulamento Interno e dos Serviços Gerais (RISG), do Código Penal Militar (CPM) e do Código de Processo Penal Militar (CPPM), sem mencionar o Código de Ética Médico e a Constituição Federal. Também alega que o Corregedor-Geral da PMPR está a cometer improbidade administrativa.

Por suficiente, relatei.

DA LEGITIMIDADE POSTULATÓRIA DA APRA

Apresenta-se de forma indiscutível a legitimidade da Associação para defender as prerrogativas de seus associados. Alertando que a definição jurídica de associação está definida no art. 53 do Código Civil (CC), *constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos*, assevera Diógenes Gomes Vieira que a associação composta por militares é denominada associação de classe, pois composta por profissionais de determinado setor sem fins lucrativos, objetivando seus interesses e de toda a classe¹.

Lembra, ainda, que os incisos XVII a XXI do art. 5º da CF/88 conferem *status* constitucional ao direito de que pessoas criem associações para fins lícitos, e como poderá ser observado, não há qualquer restrição às associações compostas por militares, então vejamos:

XVII – é plena a liberdade de associação para fins ilícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

¹ VIEIRA, Diógenes Gomes. **Manual Prático do Militar**, 2ª edição, Natal: Editora D & F Jurídica, 2014, p. 458.



Comissão de Direito Militar

XX – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, tem legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente.

Para Diógenes Gomes Vieira, importante é o detalhe contido no inciso XVIII, afirmando que *a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento*. Isso quer dizer que a CF/88 e o CC não exigem lei específica para que indivíduos criem associações, diferentemente do que ocorre com as cooperativas, posto que somente poderão ser criadas nos moldes da lei (Lei 5.764/71 – Cooperativas de Trabalho e Lei 9.867/99 – Cooperativas Sociais).

E desfecha, que se a CF/88 e o CC não proíbem que militares sejam associados, e como não há previsão constitucional de lei para regulamentar a criação, composição e funcionamento das associações, tem-se que, inegavelmente, as associações compostas por militares são absolutamente constitucionais. E tal afirmativa tem como suporte jurídico, principalmente, a própria CF/88, quando em seu inciso II do art. 5º prevê que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei².

Em que pese a APRA não ter juntado cópia de seu Estatuto, é de supor que o mesmo contenha tal previsão de defesa dos direitos de seus associados.

DA NATUREZA DA ORIENTAÇÃO 005/2018 – COGER/PMPR E DA VERIFICAÇÃO DE SUA VALIDADE

Nos termos do art. 13, da Lei 16.575/2010, “a Corregedoria-Geral da Polícia Militar do Estado do Paraná (COGER), é o órgão técnico, subordinado ao comandante-Geral, com atuação em todo o Estado, **cuja finalidade é assegurar a correta aplicação da lei, padronizar os procedimentos de Polícia Judiciária Militar e de processos e procedimentos administrativos, realizar correições, fiscalizações e garantir a preservação dos princípios da hierarquia e disciplina na Corporação.**

²² VIEIRA, Diógenes Gomes. **Manual Prático do Militar**pp. 458-459.



Comissão de Direito Militar

§ 1º. O Corregedor-Geral será indicado pelo Comandante-Geral e nomeado pelo Governador do Estado, dentre os Coronéis Combatentes da ativa da Corporação.

§ 2º. À Corregedoria-Geral compete, dentre outras atribuições:

I - realizar correições, inspeções e fiscalizações nas diversas Unidades da Corporação;

II - manter permanente acompanhamento do público interno, visando a prevenir e a reprimir a prática de atos de improbidade administrativa, crimes em geral e violações da disciplina e hierarquia militares, bem como produzir o suporte probatório necessário à instauração dos respectivos processos e procedimentos administrativos, quando de sua ocorrência;

III - acompanhar, controlar e fiscalizar os autos dos procedimentos de Polícia Judiciária Militar no âmbito da Corporação, sanear e preparar os atos de competência do Comandante-Geral e informar outros documentos quando solicitado;

IV - expedir orientações sobre a aplicação da legislação relativa à apuração das infrações criminais e disciplinares, inclusive promover a interpretação de jurisprudências e outras matérias atinentes aos serviços da Corregedoria;

V - apurar crimes militares, fatos de cunho administrativo e faltas disciplinares, realizando os procedimentos legais, quando forem avocados, instaurados ou determinados pelo Comandante-Geral;

VI - requisitar o comparecimento de militares estaduais e civis vinculados de qualquer forma à Corporação;

VII - receber reclamações contra ações ou omissões perpetradas por militares estaduais, tomando as medidas legais cabíveis ou as encaminhando à autoridade competente;

VIII - prover apoio aos Comandantes de Unidades e a quaisquer órgãos, quando solicitado, prestando auxílio técnico especializado, procedendo a diligências e exarando informações e pareceres;



Comissão de Direito Militar

IX - acompanhar procedimentos investigatórios a que tenham sido submetidos militares estaduais em repartições policiais, organizações militares e outras;

X - manter atualizados os arquivos de identificação por todos os meios disponíveis e o registro dos antecedentes dos integrantes da Corporação;

XI - cumprir, prioritariamente, os mandados de prisão e alvarás de soltura que envolvam integrantes da Corporação;

XII - adotar, de ofício, ou, quando provocada, qualquer outra providência necessária ao fiel desempenho das atribuições que lhe são conferidas na presente Lei;

XIII - outras atividades por delegação de competência do Comandante-Geral.

§ 3º. O Corregedor-Geral, quando oportuno e conveniente à Administração Policial-Militar, motivadamente, proporá ao Comandante-Geral a transferência do infrator ou do acusado da organização policial ou bombeiro-militar de origem, bem como, o afastamento do exercício das funções durante a realização do procedimento apuratório.

§ 4º. A Corregedoria-Geral será regulamentada por ato do Chefe do Poder Executivo, mediante proposta do Comandante-Geral da Corporação.

Ora, o ato questionado se encontra dentro das atribuições que a lei estadual conferiu à COGER, qual seja “**expedir orientações**” atinentes à própria finalidade corregedora. Trata-se de um ato administrativo em princípio válido (**passível de prova em contrário**), e que foi expedido por uma autoridade administrativa com competência para tanto.

Saliente-se que a orientação 005/2018 tem um caráter abstrato, dirige-se a todos os administradores policiais militares, mas a nenhum PM em específico.

À primeira vista, a orientação 005/2018 não contém nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade, mas posso estar equivocado. Se a norma contém alguma ilegalidade e/ou inconstitucionalidade, natural que possa ser questionada por quem possuir legitimidade para tanto, na ação declaratória de



Comissão de Direito Militar

inconstitucionalidade de atos normativos estaduais por exemplo (Constituição estadual, art. 101, VII, letra 'f'), podendo fazê-lo a associação de classe de âmbito estadual (CE, art. 111, VI), ou mesmo pela via da ação mandamental coletiva (CF, art. 5º, 70, letra 'b'), **não restando dúvida alguma que a APRA possui legitimidade para qualquer uma das hipóteses.**

Também não vejo improbidade administrativa no ato do Corregedor-Geral da PMPR, aliás, é atribuição do COGER, nos termos do inciso II, do § 2º do art. 13, da Lei 16.575/2010, “manter permanente acompanhamento do público interno, visando a **prevenir e a reprimir a prática, inclusive, de atos de improbidade administrativa.**

Aliás, causa espécie a revolta contra o controle pela Polícia Militar daqueles integrantes que estão afastados por questões de saúde, controle este centrado na **Junta Médica da PMPR.**

Suficiente que se diga, que nos próprios e exatos termos do art. 408, do Decreto 7339/2010, Regulamento Interno e de Serviços Gerais (RISG/PMPR), **aliás transcrito na representação da APRA,** a questão da apresentação de atestado emitido por médico particular ou militar não se esgota no § 2º da norma, que implicaria na concessão pura e simples da dispensa pelo comandante do militar doente ante a apresentação de qualquer atestado médico. Percebo que **o § 3º do aludido artigo prevê a possibilidade de a autoridade deixar de conceder a dispensa,** não aleatoriamente, mas sim **em razão do conteúdo do atestado médico ou documento equivalente,** ocasião em que deverá encaminhar o militar para inspeção na Junta Médica. Por sua vez, o § 4º estabelece que procedimento previsto no parágrafo anterior será também aplicado, quando o atestado médico ou documento equivalente **indicar a necessidade de afastamento do serviço por período superior a quinze dias.**

A irresignação da APRA se concentra em relação à apreciação, em alguns casos de afastamento, a ser feita pela Junta de Saúde. A Junta de Saúde é, nos exatos termos do art. 30, III, da Lei 16.575/2010 (Lei de organização da PMPR), órgão de apoio, subordinada à Diretoria de Saúde, compostas por Oficiais do Quadro de Saúde, ou por civis, especialmente designados pelo Diretor de Saúde, responsáveis pela execução das inspeções de saúde de interesse da Polícia Militar, mandadas executar pela autoridade competente, destinadas a verificar o estado de saúde física e/ou mental de militares estaduais e civis.



Comissão de Direito Militar

A existência de Juntas Médicas como cabeças de sistema de saúde não é peculiaridade apenas da Polícia Militar do Paraná.

Segundo a lei 8213, de 24.07.1991³, nos casos de afastamento por questões de saúde, a empresa ou o governo ficam responsáveis pelo pagamento do salário integral até o décimo quinto dia do afastamento.

Após este período, o funcionário terá que passar pela **Perícia do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)**, onde o médico estabelecerá o tempo de afastamento, de acordo com os prontuários, exames, e outros documentos que expliquem o motivo da doença, podendo, inclusive o segurado em gozo de auxílio-doença, concedido judicial ou administrativamente, ser convocado a qualquer momento para avaliação das condições que ensejaram sua concessão ou manutenção, observado o disposto no art. 101 da Lei⁴.

Ao longo do período de afastamento, o pagamento será feito pelo governo federal por meio de um cálculo baseado nos salários dos últimos anos. Licenças acima de 30 dias influenciam na perda do direito das férias.

Acresça-se a isso que, após o tratamento, o trabalhador retorna ao INSS onde **passará por uma nova perícia** atestando a capacidade laboral.⁵

Um simples passeio pelo Portal do Governo do Estado do Paraná, irá demonstrar que os servidores estatutários poderão obter licença médica mediante **avaliação médico pericial da Divisão de Medicina e Saúde Ocupacional - DIMS**⁶.

Para licenças até 7 dias, um procedimento mais simplificado, “o servidor domiciliado em cidade não abrangida pela DIMS ou JIPM⁷ e que não reúna condições físicas de locomoção por motivo de doença, poderá obter licença médica de até sete dias por meio da Guia de Licença Médica correspondente.

³ Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

⁴ Lei 8.213/91, arts. 59 e 60 e seus §§, com as alterações das Leis 13.135/2015 e 13.457/2017.

⁵ Veja o portal do INSS, disponível em <https://www.inss.gov.br/beneficios/auxilio-doenca/>

⁶ Disponível em

<http://www.portaldoservidor.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=534>

⁷ Divisão de Medicina e Saúde Ocupacional – DIMS; Junta de Inspeção e Perícia Médica – JIPM.



Comissão de Direito Militar

Este documento deve ser preenchido no local de trabalho do servidor, assinado e carimbado pela chefia imediata ou pelo chefe da Unidade de Recursos Humanos de seu órgão de origem e requerente.

O documento deverá ser entregue ao médico assistente que preencherá os campos na forma de um atestado médico. No prazo máximo de 48 horas, a primeira via da Guia de Licença Médica deverá ser enviada à DIMS ou à JIPM para homologação e a segunda via ser entregue no local de trabalho. Em caso de envio pelo Correio, será observada a data da postagem.

Esta licença poderá ser prorrogada, no máximo, por mais sete dias, mediante exames comprobatórios e observará os mesmos procedimentos seguidos para a licença inicial. **Licenças superiores a 14 dias só serão concedidas mediante avaliação médica na DIMS ou na JIPM**”.

Parece razoável supor então que, se em relação aos empregados celetistas e aos servidores públicos é previsto um procedimento específico para a concessão de licença médica pela Empresa (INSS) e pela Administração Pública, **e esse procedimento inclui, quando necessário a realização de perícia pelo órgão médico competente**, com muito mais razão este procedimento de controle se impõe aos militares, lastreados no binômio disciplina-hierarquia. Vale lembrar que a hierarquia, juntamente com a disciplina, **são princípios constitucionalmente garantidos**, nos artigos 42 e 142 da Carta Magna, em relação à organização das instituições militares.

DA NÃO OCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

O ato questionado (Orientação 005/2018 – CoGer/PMPR) não se apresenta como instrumento de violação de Direitos Humanos.

Existe uma falta de definição clara do conceito de "grave violação aos direitos humanos".

Os crimes abarcados pelo conceito genérico de “graves violações aos direitos humanos” seriam aqueles em que **resta demonstrada a participação efetiva do Estado em praticar ou permitir que se pratiquem tais condutas**, por exemplo, seriam os chamados crimes contra a humanidade, previstos no Estatuto do Tribunal Penal Internacional.



Comissão de Direito Militar

Pondera Marrielle Maia, que o art. 88 do Estatuto, negociado em Roma, lista 10 figuras criminais e agrega nove definições de expressões ou termos. Para os efeitos do Estatuto, o crime contra a humanidade será entendido como qualquer um dos seguintes atos: (...) quando praticados como parte de um ataque generalizado ou sistemático contra uma população civil e com conhecimento de tal ataque; (a) homicídio; (b) extermínio; (c) escravidão; (d) deportação, ou transferência forçada de populações; (e) encarceramento, ou outra privação grave da liberdade física, em violação às normas fundamentais do direito internacional; (f) tortura; (g) estupro, escravidão sexual, gravidez forçada, esterilização forçada, ou outros abusos sexuais comparável; (h) perseguição de um grupo ou coletividade com identidade própria, fundada em motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos, de gênero, ou outros motivos universalmente reconhecidos como inaceitáveis, conforme o direito internacional (...); (i) desaparecimento forçado de pessoas; o crime de 'apartheid'; (k) **outros atos desumanos de caráter similar que causem intencionalmente grande sofrimento ou a saúde mental ou física**⁸.

Guardadas as devidas proporções, aqui propositadamente aumentadas, a simples referência à eventual violação de direitos humanos em tese não serve para caracterizá-la. O ato do Corregedor-Geral da PMPR trata-se de mero ato administrativo, dotado de suas características essenciais, **que não escapa ao exame de seu mérito ou mesmo legalidade**, mas está longe de caracterizar tão grave violação.

Provocado a se manifestar sobre a temática, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Incidente de Deslocamento de Competência - IDC nº 1 - PA (2005/0029378-4), caso do assassinato da Irmã Dorothy Sthang, **indeferido de forma unânime** o pedido feito pelo PGR, pela 3ª Seção do STJ constou do v. acórdão, dentre outras coisas que “ (...) “É imprescindível, todavia, verificar o real significado da expressão “grave violação de direitos humanos”, **tendo em vista que todo homicídio doloso, independentemente da condição pessoal da vítima e/ou da repercussão do fato no cenário nacional ou internacional, representa grave violação ao maior e mais importante de todos os direitos do ser humano, que é o direito à vida**. Esta é uma das dificuldades. (...) “Destarte, não é razoável admitir - **sob pena, inclusive, de esvaziar a competência da**

⁸ MAIA, Marrielle. **Tribunal Penal Internacional – aspectos institucionais, jurisdição e princípio da complementariedade**, Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001, p. 88.



Comissão de Direito Militar

Justiça Estadual e inviabilizar o funcionamento da Justiça Federal – que todos os processos judiciais que impliquem grave violação a um desses direitos possam ensejar o deslocamento da competência para o processamento e julgamento do feito para o Judiciário Federal, banalizando esse novo instituto, que foi criado com a finalidade de disponibilizar instrumento capaz de conferir eficiente resposta estatal às violações aos direitos humanos, evitando que o Brasil venha a ser responsabilizado por não cumprir os tratados internacionais, por ele firmados, que versem sobre esses direitos internacionalmente protegidos”. (...) “o deslocamento de competência – **em que a existência de crime praticado com grave violação aos direitos humanos é pressuposto de admissibilidade do pedido** – deve atender ao princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), **compreendido na demonstração concreta de risco de descumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil, resultante da inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em proceder à devida persecução penal.** No caso, não há a cumulatividade de tais requisitos, a justificar que se acolha o incidente”⁹.

À guisa de argumentação, o fato do Corregedor-Geral orientar o Comandante da Unidade, para que, a seu critério e observando o princípio da responsabilidade subsidiária, informe ao DETRAN, por intermédio da Assessoria Militar, a relação daqueles militares estaduais que tenham Carteira Nacional de Habilitação-CNH e **que estejam com licenças médicas superiores a 60 (sessenta) dias, cuja doença seja classificada no Código Internacional de Doenças – CID, na especialidade começando pela letra “F”**, não se caracteriza uma ameaça de cassação da CNH (falta-lhe inclusive, competência para tanto) mas, parece haver uma preocupação, no sentido de que “fatores psicológicos também são limitadores no momento de obter a carteira de habilitação. Depressão profunda e bipolaridade, por exemplo, são doenças que podem impedir o candidato de ser aprovado na avaliação.

⁹ STJ, 3ª Seção, IDC nº 1, relator Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 08.06.2005, DJe de 10.10.2005, unânime.



Comissão de Direito Militar

As possibilidades de ações que podem ser cometidas por indivíduos que as tem, uma ou a outra, são muitas e podem apresentar perigo aos demais elementos presentes nas vias”¹⁰.

Da mesma forma, vale lembrar, ainda que de forma ligeira, que é possível sim, ocorrer o crime de deserção após o término da licença médica, com previsão no art. 188, inciso II, “deixar de se apresentar a autoridade competente, **dentro do prazo de oito dias, contados daquele em que termina** ou é cassada **a licença**[que pode ser médica] ou agregação ou em que é declarado o estado de sítio ou de guerra”.

E assim também em relação ao crime de recusa de obediência, previsto no art. 163, do CPM. Mas é claro, essas possibilidades deverão ser sempre analisadas no caso concreto, **e submetem-se, sempre, ao crivo judicial ante o mandamento constitucional do art. 5º, XXXV.**

A APRA refere a prisão de um policial militar que teria ocorrido em decorrência da Orientação 005/2018, **porém não foi juntado nenhum documento que demonstrasse a ilegalidade da referida prisão.** Ora, a prisão, no Brasil, somente pode ser feita em razão de ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, ou nos casos de prisão em flagrante, e de crimes militares próprios (deserção e insubmissão) e nas transgressões disciplinares militares (CF, art. 5º, LXI). Ainda que ocorrente a hipótese de prisão ilegal, bastaria o remédio heroico do habeas corpus para restabelecer a liberdade daquele paciente, abrindo espaço para eventual responsabilidade do autor da medida constritiva, **sem que, necessariamente, se possa falar em grave violação de direitos humanos.**

CONCLUSÃO

Após tudo o que foi exposto, concluo que a Orientação nº 005/2018-COGER/PMPR, não se apresenta de plano como um instrumento violador dos Direitos Humanos.

¹⁰ **Você sabia que algumas doenças podem limitar, e até mesmo impedir a habilitação?**
Disponível em <https://doutormultas.jusbrasil.com.br/artigos/539412321/voce-sabia-que-algumas-doencas-podem-limitar-e-ate-mesmo-impedir-a-habilitacao> acesso em 25.07.2018.



Comissão de Direito Militar

Esta conclusão, todavia, não afasta uma análise mais aprofundada quanto ao seu mérito e legalidade. Conforme noticiado pela imprensa, a APRA representou, além da Comissão de Direitos Humanos da OAB-PR, também na Promotoria de Justiça dos Direitos Humanos¹¹, sendo importante anotar que por definição constitucional, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, **tendo como função institucional a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.**

Por fim, eventual inconformismo da APRA em relação à orientação 005/2018, do Corregedor-Geral da PMPR, poderá por ela ser feito a qualquer momento, na forma adequada e indicada linhas acima, pela via da ADI ou das ações mandamentais, individuais ou coletivas.

Portanto, os fatos narrados não se apresentam como grave violação de direitos humanos e, desta forma, descabe qualquer intervenção desta Comissão de Direito Militar enquanto Comissão, o que não impede que qualquer um de seus membros, na condição de Advogado, possa patrocinar eventual pretensão da Associação.

É como voto.

CURITIBA/PR, 31 de julho de 2018.

JORGE CESAR DE ASSIS – Advogado

OAB-PR 82.573 – Membro Consultor

¹¹**Policial militar doente pode ser preso por deserção.** Disponível em <https://contraponto.jor.br/policial-militar-doente-pode-ser-preso-por-desercao/> acesso em 27.07.2018.