

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO
PROFIAP - MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ALJACYRO BALDUINO DE SOUZA

A SINDICÂNCIA NO ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO:
UM ESTUDO DE CASO NA ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS.

VOLTA REDONDA
2023

ALJACYRO BALDUINO DE SOUZA

**A SINDICÂNCIA NO ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO:
UM ESTUDO DE CASO NA ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Carlin Passos

Volta Redonda, RJ
2023

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR
Gerada com informações fornecidas pelo autor

S719s Souza, Aljacyro Balduino de
A sindicância no âmbito do Exército Brasileiro : Um
estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras /
Aljacyro Balduino de Souza. - 2023.
161 f.

Orientador: Ivan Carlin Passos.
Dissertação (mestrado profissional)-Universidade Federal
Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Volta
Redonda, 2023.

1. Administração Pública. 2. Exército Brasileiro. 3.
Processo Administrativo. 4. Produção intelectual. I. Passos,
Ivan Carlin, orientador. II. Universidade Federal Fluminense.
Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

CDD - XXX

ALJACYRO BALDUINO DE SOUZA

**A SINDICÂNCIA NO ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO:
UM ESTUDO DE CASO NA ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovada em 20 de abril de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ivan Carlin Passos (Orientador)
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Victor Cláudio Paradela Ferreira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. José Cláudio Garcia Damaso
Universidade Federal Fluminense

Volta Redonda, RJ
2023

AGRADECIMENTOS

Inicialmente à Deus por iluminar o nosso caminho e ter nos permitido alcançar mais essa vitória.

À minha mãe, Helena Maria, por sua dedicação integral na minha formação, educação e constituição de valores. Mãe, essa vitória também é sua!

Ao meu pai, Aljacyro, e aos meus irmãos, Heloisa Helena e Alex, por sempre acreditarem em mim.

À minha esposa, Ana Cristina, que Deus colocou para ser minha companheira de jornada, agradeço por seu carinho e compreensão. Ana, o seu apoio foi fundamental!

Ao Professor Doutor Ivan Passos, orientador da dissertação, que hoje tenho como um amigo, agradeço pelas valiosas contribuições para o trabalho, por suas palavras de incentivo e, principalmente, pela gentileza e paciência, características que lhe são peculiares.

Ao Prof. Dr. José Cláudio e ao Prof. Dr. Victor, por terem aceitado nosso convite para participar da construção e validação deste trabalho. Suas contribuições foram os alicerces que nortearam a nossa pesquisa.

Ao Comando do Exército e ao Comando da AMAN, pela oportunidade de crescimento pessoal e intelectual. Aos companheiros de caserna e irmãos por escolha, que me incentivaram na realização do curso, os Coronéis Torres, Moura, Tito Canto, Leckar, Anderson, Jesus, Affonso, Wesley e Dos Santos, agradeço pelos conselhos, paciência, amizade e disponibilidade.

À toda equipe de professores e da secretaria do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, da Universidade Federal Fluminense, exemplos de dedicação e fé no poder da educação em transformar as pessoas, por todo apoio e atenção dispensada.

Aos colegas de mestrado, pelo compartilhamento de conhecimentos e sentimentos, em especial às colegas Thais Ferreira e Isis Santos, pelas conversas produtivas e pelo apoio mútuo nas diversas etapas do curso.

O meu enorme agradecimento a todos que contribuíram para a concretização desta dissertação, estimulando-me emocional e intelectualmente.

“Em nossos raciocínios a respeito dos fatos, existem todos os graus imagináveis de certeza. Um homem sábio, portanto, ajusta sua crença à evidência.”

David Hume

RESUMO

De acordo com a normatização do Exército Brasileiro (EB), a sindicância é utilizada para apurar diversos tipos de fatos de interesse da administração militar, incluindo a validação e homologação de direitos. O estudo aqui apresentado pretendeu analisar a eficácia da sindicância como procedimento utilizado para a apuração de fatos de interesse da administração militar, nos termos previstos no art. 2º, caput da EB10-IG-09.001. Tratou-se de estudo de caso realizado em uma Organização Militar (OM) do EB, no caso, a Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). A AMAN é a única OM do EB responsável pela formação superior dos oficiais de carreira da linha combatente da instituição. Nesse estudo de caso, realizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa com finalidade aplicada, tendo por base a pesquisa e análise documental. Foram incluídas na análise as 531 sindicâncias instauradas no ano de 2021 pelos setores da AMAN. Utilizou-se a ferramenta Excel para organização, cadastramento, tabulação e processamento dos dados de estudo extraídos dos documentos analisados. O instrumento desenvolvido foi testado em estudo piloto que permitiu avaliar a eficácia da sindicância, de acordo com o percentual de conclusões, além de fornecer dados relativos à eficiência, com base na duração e na economicidade processual. Em termos de eficácia, a Administração conseguiu concluir a apuração dos fatos em 90,2%, porém ao acrescentar a duração do processo como condicionante de eficiência, essa eficácia reduziu para 40,3%, ao serem considerados os processos conclusos em até 90 dias. Constatou-se que a duração do processo sofre variação quando comparada entre os setores que instauram ou entre os objetos em apuração. Por fim, verificou-se que a sindicância no âmbito do EB é largamente empregada para apurar situações que fogem o espectro da verificação de irregularidade. O caráter de apuração de irregularidade confere à sindicância um rito extremamente formal, o que torna o processo menos célere, tendo em vista que, nos casos de apuração diversa e concessão de direitos, confere à figura do interessado o tratamento de sindicado, o qual se mostrou descabido e desnecessário nestes tipos de apuração.

Palavras-chave

Processo Administrativo. Princípios da Administração Pública e do Processo Administrativo. Eficácia Processual. Eficiência Administrativa.

ABSTRACT

According to the regulations of the Brazilian Army (EB), the investigation is used to investigate different types of facts of interest to the military administration, including the validation and homologation of rights. The study presented here intended to analyze the effectiveness of the investigation as a procedure used to verify facts of interest to the military administration, under the terms provided for in art. 2, caput of EB10-IG-09.001. It was a case study carried out in a Military Organization (OM) of the EB, in this case, the Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). AMAN is the only OM of the EB responsible for the higher education of career officers in the institution's combat line. In this case study, a qualitative approach research with applied purpose was carried out, based on research and document analysis. The 531 investigations initiated in 2021 by the AMAN sectors were included in the analysis. The Excel tool was used to organize, register, tabulate and process the study data extracted from the analyzed documents. The instrument developed was tested in a pilot study that allowed evaluating the effectiveness of the investigation, according to the percentage of conclusions, in addition to providing data on efficiency, based on duration and procedural economy. In terms of effectiveness, Management was able to complete the investigation of the facts by 90.2%, however, when adding the duration of the process as an efficiency condition, this efficiency reduced to 40.3%, when considering processes concluded within 90 days . It was found that the duration of the process varies when compared between the sectors that initiate or between the objects under investigation. Finally, it was found that the inquiry within the scope of the EB is widely used to investigate situations that fall outside the spectrum of verification of irregularity. The nature of investigating irregularities gives the investigation an extremely formal rite, which makes the process less rapid, considering that, in cases of different investigations and granting of rights, it grants the figure of the interested party the treatment of a syndicate, which is proved inappropriate and unnecessary in these types of investigation.

Key words

Administrative process. Principles of Public Administration and Administrative Process. Procedural Efficiency. Administrative Efficiency

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação dos princípios quanto ao controle exercido	46
Quadro 2 – Prazos expressos na Lei 9.784/1999.....	51
Quadro 3 - Prazos expressos nas IG de sindicância no EB	61
Quadro 4 - Normas internas do EB que orientam a apuração por meio de sindicância.	62
Quadro 5 - Relação de assuntos de sindicância e classificação quanto ao objeto.	65
Quadro 6 - Classificação dos assuntos das sindicâncias quanto ao objeto.....	66
Quadro 7 - Movimento do processo na AMAN	66
Quadro 8 - Participação do sindicado na movimentação do processo	67
Quadro 9 - Soluções das sindicâncias	68
Quadro 10 - Movimento do processo em grau de recurso.....	68
Quadro 11 - Informações dos sindicantes.....	69
Quadro 12 - Informações dos sindicados	70
Quadro 13 - Proposta de adequação do Art. 2º da IG de sindicância.....	97
Quadro 14 - Proposta de alteração de prazo para defesa em alegações finais.....	99
Quadro 15 - Proposta de modificação do rito recursal da sindicância	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cadastro Geral de Sindicâncias	71
Tabela 2 - Prorrogação de prazo de entrega da sindicância	72
Tabela 3 - Registro de mudança de sindicante	72
Tabela 4 - Quantidade de diligências complementares por sindicância.....	73
Tabela 5 - Atuação do sindicato em sede do contraditório e ampla defesa.....	73
Tabela 6 - Soluções de sindicância.....	73
Tabela 7 - Prazos decorridos no processo	74
Tabela 8 - Sindicâncias solucionadas em grau de recurso.....	74
Tabela 9 - Média de prazo de duração das sindicâncias.....	75
Tabela 10 - Registro de sindicâncias por setor responsável - AMAN/2021	77
Tabela 11 - Classificação quanto ao objeto de sindicância – AMAN/2021	78
Tabela 12 - Prorrogação de prazo de entrega da sindicância – AMAN/2021	79
Tabela 13 - Registro de mudança de sindicante – AMAN/2021	79
Tabela 14 - Quantidade de diligências complementares por sindicância – AMAN/2021.....	79
Tabela 15 - Atuação do sindicato em sede do contraditório e ampla defesa – AMAN/2021..	80
Tabela 16 - Sindicâncias solucionadas em grau de recurso – AMAN/2021	80
Tabela 17 - Soluções de sindicância – AMAN/2021	81
Tabela 18 - Duração do processo – AMAN/2021	82
Tabela 19 - Solução dos processos e a média de tempo de duração	83
Tabela 20 - Média de prazo de duração das sindicâncias – AMAN/2021	84
Tabela 21 - Solução de sindicâncias nos prazos de 50 e 90 dias.....	85
Tabela 22 - Duração dos processos não finalizados até 30/11/2022	85
Tabela 23 - Exercício do contraditório e da ampla defesa na concessão de direitos.....	86
Tabela 24 - Duração média do processo por setor/solução na concessão de direitos	87
Tabela 25 - Exercício do contraditório e da ampla defesa na apuração de acidente envolvendo militar da ativa.....	88
Tabela 26 - Duração média do processo por setor/solução na apuração de acidente envolvendo militar da ativa.....	89

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMAN	Academia Militar das Agulhas Negras
AP	Administração Pública
BAN	Batalhão Agulhas Negras
CC	Corpo de Cadetes
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DE	Divisão de Ensino
C Adm	Corpo Administrativo
EB	Exército Brasileiro
FA	Forças Armadas
IG	Instruções Gerais
OM	Organização Militar
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
Qtd	Quantidade

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	14
1.2	OBJETIVOS.....	15
1.2.1	Objetivo geral	15
1.2.2	Objetivos específicos.....	15
1.3	JUSTIFICATIVA.....	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PROCESSO ADMINISTRATIVO	19
2.1.1	Eficiência e Eficácia na Administração Pública	24
2.1.2	Os princípios da Administração Pública e do processo administrativo	27
2.1.3	O Processo Administrativo Federal – Lei nº 9.784/1999.....	46
2.1.4	A sindicância na Administração Pública	53
2.2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO EB.....	56
2.2.1	A sindicância	57
3	METODOLOGIA	63
3.1	TESTE PILOTO DO INSTRUMENTO DE PESQUISA.....	71
3.1.1	Análise de Resultados.....	75
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	77
4.1	ANÁLISE DE RESULTADOS.....	77
4.1.1	As apurações sobre concessão de direitos	86
4.1.2	As apurações sobre acidentes envolvendo militar da ativa	88
4.2	DISCUSSÃO.....	90
4.2.1	A eficácia e a eficiência da sindicância	91
5	PROPOSTA	95
5.1	IG DE PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DO EXÉRCITO	95
5.2	ATUALIZAÇÃO DAS IG DE SINDICÂNCIA NO ÂMBITO DO EXÉRCITO.....	99
5.3	DURAÇÃO DO PROCESSO NO COMPARATIVO ENTRE SETORES	101
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
	REFERÊNCIAS	105
	APÊNDICE A - Relatório Técnico.....	111
	APÊNDICE B - Proposta de Adequação das IG de Sindicância.....	126

APÊNDICE C - Proposta de IG de Processo Administrativo no âmbito do Exército Brasileiro	129
ANEXO A - Ata de Reunião do Comitê de Governança em pesquisa na AMAN	160

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) representa a modelagem de um Estado Democrático de Direito, o qual tem como finalidade essencial a persecução pelo bem comum, de modo a satisfazer as necessidades da coletividade (BATISTA JUNIOR, 2008). Foi, também, a partir da CRFB/1988, que a administração pública brasileira passou por significativas mudanças, a fim de atender os anseios sociais relacionados à maior efetividade na gestão de recursos (ARAÚJO; FRANÇA, 2021).

O texto constitucional apresenta, em seu artigo 37, os princípios que regem a administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Todos esses princípios visam guiar a gestão pública, atribuindo aos servidores a obrigação de desempenharem suas tarefas em prol dos melhores efeitos para a sociedade, por meio da economicidade e da eficácia necessárias à gestão. Assim, todas as organizações da Administração Pública (AP), direta ou indireta, presentes em todas as esferas do poder (União, Estados, Município e Distrito Federal) devem gerir em obediência aos princípios constitucionais.

Em consonância com os princípios citados, a AP pauta a sua gestão na utilização do processo administrativo como meio de suporte para a tomada de decisão. Assim, verifica-se que todas as ações da AP se desenvolvem a partir de um processo administrativo. Oliveira (2021, p. 585) ensina que o “processo administrativo é a relação jurídica que envolve uma sucessão dinâmica e encadeada de atos instrumentais para obtenção da decisão administrativa”. No âmbito federal, a Lei 9.784 de 1999 tem o objetivo de regular as ações adotadas na esfera da Administração Pública Federal.

Tendo em vista que a AP possui um vasto campo de atuação junto à sociedade e que todas as ações decorrem dos processos administrativos, verifica-se a existência de uma vasta diversidade de tipos de processos administrativos, o que permite que sejam classificados de diferentes formas conforme a visão pessoal de cada autor (CARVALHO FILHO, 2013). A sindicância é uma forma de processo administrativo que tramita no âmbito da AP (CARVALHO FILHO, 2022) e, segundo Medauar (2018), é utilizada pelos órgãos e instituições geralmente em duas modalidades distintas: para proceder uma “apuração preliminar sobre a existência de ilícito funcional” (CARVALHO FILHO, 2022, p. 878); ou para apurar a responsabilidade do servidor previamente identificado. Em ambas as modalidades, a sindicância se caracteriza como um processo administrativo ligado à disciplina.

A utilização da sindicância para solucionar problemas administrativos também ocorre no âmbito das Forças Armadas. O artigo 142 da CRFB/1988 trata das Forças Armadas (FA) constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica. Assim, o Exército Brasileiro (EB), enquanto órgão da Administração Pública Federal, possui estrutura organizacional própria (BRASIL, 2006), composta por Organizações Militares (OM) de vários níveis (RODRIGUES, 2013), tendo cada uma delas como autoridade competente o Comandante, Chefe ou Diretor, a quem compete a autoridade e a responsabilidade administrativa (BRASIL, 1999, 2021).

Dentro do universo das OM do EB, insere-se a Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), situada no município de Resende-RJ e objeto de atenção desta dissertação. Esta OM é parte integrante o sistema de ensino militar do EB, sendo a responsável pela formação em nível superior dos oficiais de carreira da linha combatente. (OLIVEIRA, 2019)

No âmbito do EB, em uma OM, quando se deseja apurar um fato ocorrido, utiliza-se o procedimento conhecido como sindicância, que é o processo administrativo destinado a apurar fatos diversos de interesse da administração militar, incluindo a validação e homologação de direitos (BRASIL, 2012). Assim, verifica-se que a sindicância é a ferramenta utilizada pelo EB para atestar a concessão de direitos como: gratificações pecuniárias, auxílio transporte, declaração de dependência econômica, entre outras. A utilização do referido instrumento é regulada pela normativa denominada “Instruções Gerais para Elaboração de Sindicância no âmbito do EB (EB10-IG-09.001)”, aprovada pela Portaria do Comandante do Exército nº 107, de 13 de fevereiro de 2012, e publicada no Boletim do Exército nº 7, de 17 de fevereiro de 2012, que diz que “a sindicância é o procedimento formal, apresentado por escrito, que tem por objetivo a apuração de fatos de interesse da administração militar, quando julgado necessário pela autoridade competente, ou de situações que envolvam direitos”.

Conforme regulamentação aplicável, a sindicância, no âmbito do EB, extrapola o campo disciplinar, haja vista que a concessão de direitos é analisada em sede de sindicância, fazendo com que este instrumento seja utilizado como o “processo administrativo padrão” da Instituição. Esse procedimento tem o seu rito definido pela norma de instrução geral e conta com seu uso consolidado pelas organizações militares e pelos próprios militares, enquanto agentes da administração.

Considerando que, a partir da segunda metade do Século XX, a AP brasileira começa a flertar com o modelo gerencial, o qual prioriza o resultado e o cidadão (MATIAS-PEREIRA, 2018), porém a mudança só ocorre de fato no final do século, por intermédio da reforma do Estado promovida em 1995 (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). Diante disso,

torna-se relevante discutir o emprego da sindicância, como ferramenta usual na apuração dos fatos ligados à AP no âmbito do EB. A eficiência administrativa passa a ser uma das exigências do modelo administrativo contemporâneo, portanto, os instrumentos utilizados pela administração devem garantir que os comandantes, enquanto gestores, atuem nesse sentido, principalmente quando o assunto tratado envolve concessão de direitos aos cidadãos.

O modelo gerencial de administração pressiona os gestores a buscar atender as demandas de maneira eficiente e eficaz (FILIPPIM; GEMELLI, 2010). Carvalho Filho (2022, p. 71) ensina que os conceitos de eficiência e eficácia não se confundem, pois enquanto a eficiência se relaciona com o “modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa”, a eficácia está relacionada “com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração”.

Então, sendo a AP regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme consta no caput do Art. 37 da CRFB/1988, e o processo administrativo regulado por legislação específica, a qual contempla princípios processuais próprios, torna-se relevante a discussão sobre a eficácia e a eficiência da sindicância como instrumento de processo administrativo no âmbito da administração militar do EB.

Este estudo tem como foco principal a legislação interna do EB que rege a elaboração de sindicância, mas para entregar o seu produto adotou-se uma perspectiva interdisciplinar, envolvendo a AP e o Direito. Esta pesquisa avaliou a eficácia da sindicância quando utilizada nos diversos fins a que se destina, no âmbito do EB, tendo por base os princípios da AP e os princípios do processo administrativo, e dessa forma, buscou oportunidades de melhoria e aperfeiçoamento dos processos apurados por meio de sindicância. Em consequência da pesquisa realizada, foi elaborado um produto técnico que apresenta sugestões de procedimentos e remodelamento de processos, além de propostas de alteração normativa das Instruções Gerais (IG) em estudo.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Diante da constatação do uso da sindicância como instrumento de apoio a decisão daqueles que se encontram na função de autoridade competente nas Organizações Militares, deparou-se com o seguinte problema: **em que medida a sindicância é um procedimento eficaz na apuração de fatos de interesse da administração pública militar, no âmbito do EB, de acordo com os termos previstos no art. 2º, caput das IG?**

De antemão, não foram encontrados estudos anteriores no âmbito do EB que avaliassem a eficácia do instrumento para a adoção de soluções pela Administração Militar. Seguindo as recomendações de Gil (2010), utilizou-se da observação dos fatos diários, que constituem o senso comum na instituição, para a formulação da seguinte hipótese de pesquisa: a sindicância é um instrumento eficaz no apoio à solução de demandas administrativas, que os comandantes das OM do EB empregam na apuração de fatos de interesse da Administração Pública Militar.

No desenvolvimento deste estudo partiu-se do constructo da eficácia e da eficiência analisados em sede de sindicância. A eficácia da sindicância compreendeu a capacidade desta ferramenta no esclarecimento dos problemas administrativos que envolveram a rotina de uma OM do EB, sendo mensurada pela publicação da solução por parte da Administração Militar. Por sua vez, a eficiência foi medida pelo tempo de duração do processo apuratório, que contemplaram, indiretamente, o empenho do efetivo militar nas atividades da sindicância, subentendendo-os como gastos com recursos.

1.2 OBJETIVOS

Neste item são apresentados os objetivos que balizaram a execução deste estudo.

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a eficácia da sindicância como procedimento utilizado para a apuração de fatos de interesse da administração militar, nos termos previstos no art. 2º, caput da EB10-IG-09.001, conjuntamente com o tempo utilizado pela Administração para publicar a solução.

1.2.2 Objetivos específicos

A fim de viabilizar a identificação e a análise dos meios possíveis para a segurança das decisões tomadas pelas autoridades competentes no âmbito do EB, foram adotados os seguintes objetivos específicos:

- a) apresentar os princípios que incidem no processo administrativo e na sindicância;

- b) apresentar a administração militar e o processo de sindicância, no âmbito do EB, e seus respectivos procedimentos;
- c) identificar e apresentar as principais demandas solucionadas por meio de sindicância na Academia Militar das Agulhas Negras no ano de 2021;
- d) diagnosticar a eficácia do processo no âmbito da AMAN, a partir do desfecho dos processos, relacionando com a eficiência da administração quanto as diversas soluções;
- e) propor, com base no diagnóstico, as recomendações que viabilizem a melhoria contínua dos processos da Instituição, mantendo o alinhamento com os princípios da AP e os princípios do processo administrativo.

1.3 JUSTIFICATIVA

O presente estudo encontrou motivação no fato da AP estar sempre em evolução. A partir da última década do século XX, a administração brasileira passou a ser fortemente influenciada pelo modelo gerencial, o qual contribuiu para o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio de práticas que buscam o aprimoramento administrativo (BRESSER-PEREIRA, 2008). A administração do EB acompanha a administração federal e, por isso deve estar sempre em melhoria contínua de seus processos.

Como integrante do EB, com mais de 29 anos de serviço, o autor se sentiu na obrigação de contribuir com a Força, no sentido de buscar e apresentar oportunidades de melhoria para as atividades administrativas. Fruto da experiência adquirida ao longo desses anos, observou que algumas situações, em sede de sindicância, tinham decisões que, aparentemente, se davam de maneira relativamente eficiente, ainda que fossem eficazes, quanto à solução dos fatos. Outro motivo está ligado à importância da administração da coisa pública para os profissionais que abraçam a carreira das armas, pois à medida que os anos de serviço se passam, os cargos ocupados tendem a ter um apelo mais administrativo em detrimento do operacional, gradativamente.

A sindicância é um procedimento administrativo largamente praticado na rotina administrativa de todas as OM, diante de seu emprego na averiguação de uma diversidade de assuntos, por vezes sugeridos por normas esparsas. A exploração sobre o tema encontrou fundamento nessa amplitude de utilização do instrumento no âmbito do EB, tendo em vista que a AP, em geral, incluindo a Marinha e a Aeronáutica, não faz uso da sindicância para concessão

de direitos, como ocorre no EB. Assim, buscou-se avaliar a eficácia da utilização da ferramenta, com base nos resultados obtidos nas apurações, bem como oportunizar a redução de custo, de pessoal empregado, de tempo despendido na execução, além da concessão de direitos dos cidadãos de maneira mais célere.

Pesquisas realizadas ao longo da década de 2010 até o início da década seguinte (FGV ICJBRASIL, 2013, 2021; DATAFOLHA, 2019), indicam que as FA se posicionam entre as instituições mais confiáveis. Assim, vislumbrou-se a possibilidade de aprimorar a eficiência administrativa do EB e de corroborar para que as FA se mantenham como instituições de mais alta credibilidade, haja vista que este trabalho buscou uma forma de melhorar os procedimentos da sindicância no âmbito do EB, alinhando-os com os princípios da AP, listados no art. 37 da CRFB/1988. Ademais, esta análise procedimental pode auxiliar o EB na busca pela eficiência administrativa, haja vista que as propostas visam trazer benefícios ligados à redução do tempo que os militares ficam envolvidos com as atribuições de sindicante, e assim permitir que retornem o mais rapidamente para o desempenho exclusivo das atividades relativas aos seus cargos.

A análise do processo de sindicância, realizado nesse estudo, também encontrou sua relevância social, à medida que busca alcançar os direitos, apurados em sede de sindicância, relativos aos cidadãos, sejam esses, militares ou civis ligados à administração militar, o que atende o modelo gerencial de administração pública. Do ponto de vista jurídico, a solução do problema de pesquisa, possibilita a apresentação de sugestões quanto a necessidade de alterações normativas e a reformulação dos procedimentos em sede de sindicância no âmbito do Exército.

Ressalta-se que, após a realização da revisão bibliográfica, não foram encontrados estudos que tratem sobre o tema com enfoque na eficácia do procedimento rotineiramente utilizado, ou que discutam seus resultados quanto à eficiência. As buscas foram realizadas no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no Google Acadêmico e no EBConhecer, disponível em ebconhecer.eb.mil.br, no período de 18 de maio a 10 de setembro de 2022, utilizando-se a combinação dos termos “processo administrativo”, “sindicância”, “eficácia” e “eficiência”. Diante dessa carência, este trabalho visa reduzir a lacuna e fomentar a discussão sobre o assunto.

Por fim, a presente investigação buscou contribuir para a administração militar, no âmbito do EB, inicialmente com a Academia Militar das Agulhas Negras, ao diagnosticar possíveis oportunidades de melhoria e aprimoramento da normativa interna da Força.

Estruturou-se esta pesquisa em seis capítulos, intitulados de acordo o desenvolvimento deste trabalho, sendo o primeiro destinado a presente introdução. No capítulo a seguir consta o referencial teórico pertinente a temática, enquanto no terceiro capítulo encontra-se a metodologia adotada. O quarto capítulo expõe a análise e a discussão dos resultados obtidos com a pesquisa, ao passo que o capítulo quinto contempla as propostas advindas das análises realizadas neste trabalho. Por fim, o sexto e último capítulo traz as considerações finais acerca desta pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, é apresentado o referencial teórico utilizado como base para a execução deste estudo. Para esta apresentação, dividiu-se o referencial teórico em duas partes: i) a Administração Pública e o processo administrativo; e ii) a Administração Pública no âmbito do EB. Os assuntos que compõem o referencial teórico visam permitir a compreensão acerca do que integra o instituto da sindicância e a forma com que a AP esclarece e soluciona os assuntos de sua competência, por meio desse tipo de processo administrativo.

2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PROCESSO ADMINISTRATIVO

O termo “Administração Pública” pode ser utilizado de duas formas distintas. Quando utilizado com as iniciais maiúsculas (Administração Pública) para designar órgãos, pessoas jurídicas, agentes públicos que exercem a função administrativa dentro do Estado. Em contrapartida, quando o termo é utilizado com as iniciais minúsculas (administração pública), a expressão estará se referindo a própria função ou a atividade administrativa (MAZZA, 2022; OLIVEIRA, 2021).

Segundo Matias- Pereira (2018), o Estado pode ser definido, em sentido amplo, como a sociedade jurídica e politicamente organizada dentro de um território em que exerce a sua soberania. A soberania consiste no poder político de decisão por indivíduos que constituem um núcleo estratégico intitulado como governo, ao qual cabe a definição de objetivos, diretrizes e metas do Estado. Por sua vez, “a administração pública é a máquina estatal que viabiliza a vontade política do governo” (MATIAS-PEREIRA, 2018, p. 73).

Bresser-Pereira (1996) afirma que existem três formas distintas de administração estatal: a administração patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial. Ao longo da história do Estado brasileiro, é possível identificar a adoção desses diferentes modelos de administração pública, cujos momentos históricos envolvem o período imperial e o modelo republicano (CAMPELO, 2010).

O modelo de administração pública patrimonialista tem forte ligação com os regimes dos Estados Absolutistas, caracterizado pela dificuldade de distinguir o que era patrimônio do monarca e o que era patrimônio público. Nesse sentido, afirma Costin (2010, p. 30) que a “administração patrimonialista era o modelo de administração própria das monarquias

absolutas, em que o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio público”. A adoção do modelo de administração pública patrimonialista fica evidente em diversas passagens da Constituição Política do Império do Brasil de 1824¹, bem como sua forte ligação com o Absolutismo (CAMPELO, 2010).

Com algumas adaptações, a administração patrimonialista transpôs-se para as democracias representativas incipientes (COSTIN, 2010) favorecendo a corrupção, o nepotismo e a troca de favores, por meio do clientelismo (CAMPELO, 2010; COSTIN, 2010). Com o amadurecimento dessas democracias, fica evidenciado a incompatibilidade dessa forma de administração com as demandas da sociedade e da economia de mercado, que assistia a ascensão do capitalismo (COSTIN, 2010). Bresser-Pereira (1996) não qualifica a administração patrimonialista como “pública”, haja vista que este modelo não visa o interesse público, além de considerar que o modelo de administração patrimonial não é viável no escopo de uma sociedade industrial moderna.

Assim, de forma gradual, esse modelo de administração se tornou insustentável diante do crescimento do capitalismo, sendo necessário constituir um formato de administração pública que separasse o espaço público do espaço privado, bem como o domínio político do domínio técnico. Nesse contexto, surge o modelo de administração pública burocrática sob a ótica de dominação racional-legal de Max Weber (COSTIN, 2010).

O modelo burocrático de administração pública possui alguns princípios básicos, entre os quais Costin (2010) destaca: i) o formalismo, constituído pela regulação do comportamento do agente público, por intermédio de regras devidamente codificadas, que contemplam os procedimentos para as atividades e garantem maior segurança jurídica e imprevisibilidade dos resultados; ii) a impessoalidade, que garante que as ações tem como foco o cargo e a norma, afastando a subjetividade do agente público; iii) a hierarquização, que resulta em decisões que seguem uma lógica dentro de uma cadeia de comando lógica e clara; iv) o rígido controle de meios, que consiste num monitoramento constante dos procedimentos, evitando a imprevisibilidade e introduzindo ações corretivas quando necessárias.

A administração pública burocrática idealizada por Weber surge como modelo antagônico às ideias clientelistas, a partir da implementação de controles rígidos dos processos públicos, que buscavam melhorar a administração e os serviços públicos. No Brasil, a administração burocrática aparece a partir da aceleração da industrialização brasileira de 1930,

¹ Constituição Política do Império do Brasil de 1824, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824 (BRASIL, 1824).

juntamente com emergência do capitalismo no País (CAMPELO, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2018). Matias-Pereira (2018) ensina que, de acordo com o ideal weberiano de administração, o capitalismo exige um modelo de administração dominador tal qual o modelo burocrático, além do distanciamento do Absolutismo. Nesse sentido, corrobora Bresser-Pereira (1996, p. 10) ao expor que “é essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10)

O marco da administração pública burocrática, observado no primeiro governo do Presidente Vargas, foi a criação, em 1936, do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), passando a ter visão mais racionalista sob a influência taylorista (CAMPELO, 2010; BRESSER-PEREIRA, 1996). Nesse sentido, corrobora Matias-Pereira (2018, p.193) ao afirmar que:

Esse esforço viabilizou a criação das primeiras carreiras burocráticas, bem como a busca de adotar o concurso como forma de acesso ao serviço público. Fica evidenciado que a implantação da Administração Pública burocrática está relacionada à modernização do sistema capitalista existente no Brasil.

Segundo Costin (2010, p. 56), nos anos seguintes, “a máquina pública continuou a crescer dentro de uma mesma perspectiva desenvolvimentista e de uma administração pública burocrática, embora com traços importantes de patrimonialismo”. Nesse sentido, corrobora Faoro (2001) ao admitir a persistência do patrimonialismo com suas adaptações, as quais são percebidas em várias atividades de gestão e regulamentação.

De acordo com Bresser-Pereira (2008), o modelo burocrático, que chegou ao Brasil 80 anos depois das reformas ocorridas na França, Alemanha e Grã-Bretanha, tinha a intenção de modernizar a administração pública, ao tentar estabelecer um serviço público profissional, baseado no Estado de direito e no mérito profissional, conforme a tendência própria do Estado liberal. No escopo da transição do Estado liberal do século XIX em busca do Estado social democrático do século XX, a administração burocrática não se mostrou eficiente, sendo incapaz de garantir a qualidade e a rapidez com baixos custos, além de não estar orientada para os interesses dos cidadãos e do bem-estar social (BRESSER-PEREIRA, 1996). A partir dessas fragilidades, o modelo burocrático passa a ser substituído pelo modelo de administração pública gerencial.

O modelo de administração pública gerencial, conforme denominação dada pelo movimento reformista brasileiro, corresponde internacionalmente ao conhecido *New Public*

Management (NPM), ou Nova Gestão Pública (NGP). O modelo gerencial passa a priorizar o resultado e o cidadão, enquanto usuário dos serviços, diferenciando-se do modelo burocrático que focava no processo e no Estado. Assim, o cidadão passa a receber tratamento de cliente, conforme se observa na iniciativa privada (MATIAS-PEREIRA, 2018)

A primeira tentativa de reforma do Estado para implementação do modelo de administração pública gerencial, ocorreu, no Brasil, durante o Governo Militar, por intermédio do Decreto-Lei 200, de 1967, uma vez que, esse instrumento buscou superar a rigidez burocrática (CAMPELO, 2010; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010; BRESSER-PEREIRA, 1996). O documento citado promovia a descentralização de responsabilidades, visando maior dinamismo operacional (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). Em 1980, o Presidente Figueiredo criou o Ministério da Desburocratização, “cujo principal programa era a revitalização e a celeridade dos trâmites processuais na máquina pública àquela época” (CAMPELO, 2010, p. 317).

A promulgação da CRFB/1988, considerada como marco da redemocratização do país, representou a paralisação das ações de gestão gerencial, ao manter, em seu texto original, práticas burocráticas e vícios patrimonialistas (CAMPELO, 2010; BRESSER-PEREIRA, 1996). Em 1990, já inserido no novo paradigma econômico da globalização, o então Presidente Collor promoveu o Programa Nacional de Desestatização (PND) pela lei nº 8.031/1990 (OLIVEIRA, 2021), bem como a abertura de mercado aos produtos importados, buscando aumentar a competitividade (CAMPELO, 2010; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

A administração pública gerencial foi instituída, efetivamente, a partir da reforma do Estado promovida em 1995, com a criação do Ministério da Administração do Estado (MARE) e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado (KLERING *et al.*, 2010; DI PIETRO, 2022). Bresser-Pereira (2008) considera esse marco como a segunda grande reforma da administração pública brasileira, enquanto a primeira corresponde a reforma burocrática de 1930. Na esfera constitucional, as Emendas Constitucionais (EC) 06/1995 e 07/1995 promoveram a abertura econômica ao capital estrangeiro; as EC 05/1995, 08/1995 e 09/1995 reduziram os monopólios estatais; e a EC nº 19/98 promoveu a reforma do modelo de administração pública, implementando o modelo gerencial (KLERING *et al.*, 2010; OLIVEIRA, 2021). Nas palavras de Oliveira (2021):

O aparelho estatal foi reduzido e a “Administração Pública burocrática” foi substituída pela “Administração Pública gerencial” a partir da Reforma Administrativa instituída pela EC 19/1998. Enquanto a Administração Pública burocrática se preocupa com os processos, a Administração Pública gerencial é orientada para a obtenção de

resultados (eficiência), sendo marcada pela descentralização de atividades e avaliação de desempenho a partir de indicadores definidos em contratos (contrato de gestão ou de desempenho) (p.150).

Coroando a transição para o modelo de administração pública gerencial, a Eficiência surge, efetivamente, como Princípio Constitucional da Administração Pública, a partir da EC 19/98, passando a constar expressamente no caput do art. 37 do texto constitucional. Porém, antes mesmo da EC 19/98, era possível pressupor que a eficiência na gestão pública estava assegurada pela CRFB/1988, ante a observação de diversas passagens do texto (MODESTO, 2000). Até 2021, a CRFB/1988 traz no caput do art. 37 os seguintes princípios constitucionais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Os princípios da administração pública consistem em preceitos gerais que se apresentam de forma abstrata, constituindo as bases para a compreensão e consolidação das normas que regem a administração pública (MEDAUAR, 2018).

As mudanças advindas do modelo gerencial passam pela utilização de mecanismos próprios da iniciativa privada e tem como fator primordial a eficiência. Oliveira (2013) aponta como exemplo, que a administração pública toma emprestado da iniciativa privada, o foco no cidadão-consumidor, o que faz com que a AP passe a estabelecer metas, a aferir a produção e a mensurar resultados. Assim, foram empreendidas “inovações técnicas (desenvolvimento de instrumentos de gestão), culturais (orientação para resultados e para o cidadão-consumidor), financeiras (incentivos vinculados ao desempenho) e motivacionais” (IBID, p. 25).

Apesar das diversas modificações ocorridas na Administração Pública brasileira, os modelos introduzidos por cada reforma não extinguiram totalmente o formato anterior, fazendo com que o modelo gerencial brasileiro resulte da combinação de características dos três modelos apresentados e permita a coexistência de práticas como nepotismo, meritocracia e transparência (HELAL; DIEGUES, 2009). Nesse sentido, corrobora Campelo (2010) ao afirmar que é possível observar a existência de dispositivos no texto constitucional de 1988 que demonstrem a prática de condutas patrimonialistas. O autor (*ibid*) ao tratar do modelo gerencial brasileiro conclui que

O foco desse modelo de gestão é voltado para o cidadão, e não para os próprios procedimentos, como no modelo burocrático, apesar de coexistirem, ainda, com o escopo burocrático e heranças patrimonialistas encravadas no modelo mental da gestão pública brasileira, certamente demorando alguns anos para o gerencialismo ser assimilado por completo (p.319).

É possível constatar que a Administração Pública brasileira se modificou ao longo dos anos, por intermédio de reformas que buscavam acompanhar as mudanças da sociedade e que passaram a objetivar uma melhor prestação de serviços aos cidadãos. No entanto, mesmo que a história do constitucionalismo brasileiro registre avanços expressivos, para que o modelo gerencial atinja sua plenitude, ainda serão necessários muitos ajustes.

2.1.1 Eficiência e Eficácia na Administração Pública

Carvalho (2013) explica que a ciência da administração pública estuda as instituições com enfoque na boa governança, por meio da avaliação quanto a utilização eficaz e eficiente dos escassos recursos disponíveis. Assim, eficiência e eficácia consistem em duas formas distintas de avaliação, pois enquanto a primeira busca o melhor desempenho com os meios disponíveis, a outra está ligada a avaliação dos resultados (NOHARA, 2022). A autora (*ibid*) ensina, ainda que, a eficiência administrativa deve abranger a melhor relação entre o aproveitamento dos meios disponíveis com os resultados alcançados no atendimento das necessidades públicas. Portanto, eficiência e eficácia são tópicos que devem ser avaliados no âmbito das organizações (MOUZAS, 2006).

O conceito de eficiência surgiu dentro do escopo das primeiras teorias da Administração. Frederick Taylor, autor da Teoria da Administração Científica, estudou o movimento dos trabalhadores e o tempo dispendido nas tarefas, a fim de aumentar a eficiência, enquanto Max Weber, em sua Teoria Burocrática, buscava a eficiência analisando a forma das organizações (PINTO; CORONEL, 2017). Nesse sentido, corroboram Sano e Montenegro Filho (2013) ao afirmarem que “com relação ao aspecto histórico da eficiência, sua presença é observada tanto no surgimento da teoria da administração quanto na teoria da administração pública”.

Entre os modelos de administração pública, a eficiência se destaca no âmbito do modelo de administração gerencial, que fora implementado de fato no Brasil na última década do século XX, sendo o modelo mais recente e que ainda vigente. No escopo deste modelo está uma administração voltada para servir ao cidadão, com forte preocupação com os resultados alcançados por seus serviços prestados (SILVA NETO; SILVA; SILVA, 2017).

Pinto e Coronel (2017) afirmam que existem dois aspectos para avaliar o desempenho das organizações em suas atividades: quanto à eficiência, com base nos meios empregados; e quanto à eficácia, baseando-se nos resultados obtidos. No entanto, os autores (*ibid*)

complementam que “o dilema entre esses dois aspectos surge na ideia de que as organizações podem ser eficientes e eficazes ao mesmo tempo, o que é a situação ideal, porém, podem ser eficazes sem ser eficientes e serem eficientes sem alcançar eficácia”.

Nesse sentido, corrobora Oliveira (2014, p. 288) ao afirmar que

eficiência é a otimizada utilização de todos os recursos da administração pública – humanos, financeiros, tecnológicos, materiais, equipamentos – para a adequada obtenção dos resultados esperados pelos órgãos públicos e pelas comunidades para quem estes realizam serviços (p. 288).

Para Matias-Pereira (2020), quando se trata de eficiência nas organizações, deve-se pensar no esforço holístico voltado para o emprego e para a otimização dos recursos, baseando-se nos resultados obtidos. Assim, o autor (*ibid*) conclui que

A eficiência está relacionada ao grau de adequação com que os recursos disponíveis ou mobilizados por uma organização são por ela utilizados para alcançar seus objetivos e metas. Essa adequação se refere aos recursos financeiros, aos meios, métodos e procedimentos utilizados pela organização para realizar seus objetivos. Esse princípio de redução dos custos da administração pública se deve aos requisitos de natureza ética, que preconizam uma nova conduta dos administradores em sua relação com o dinheiro público; e à necessidade de o Estado manejar de forma competente os recursos do erário público, na busca de maximizar os resultados na aplicação desses recursos e, dessa forma, eliminar os desperdícios. (p. 249)

Nesse sentido, Slomski² (2005; apud SILVA NETO; SILVA; SILVA, 2017), entende que, em linhas gerais, a eficiência é avaliada pelo custo de produção, mas que ainda existem outros fatores, ligados à expectativa da sociedade, que devem ser proporcionados pela administração pública, como: tempestividade, oportunidade e/ou qualidade.

Na administração pública, a eficiência está ligada à qualidade na execução de uma tarefa, interligada com a relação entre o que os recursos aplicados e os resultados obtidos (ROBBINS; DECENZO; WOLTER, 2020). Assim, os autores (*ibid*) concluem que “como lidam com recursos escassos de insumos – dinheiro, pessoas e equipamentos –, os gestores se preocupam em usá-los de modo eficiente. Consequentemente, gestores devem se preocupar em minimizar os gastos com recursos.” (p. 13)

É necessário não confundir eficiência com eficácia. Oliveira (2014) define eficácia como “a contribuição dos resultados obtidos por cada um dos órgãos públicos para o alcance dos objetivos anteriormente estabelecidos por esses órgãos em seus processos de

² SLOMSKI, V. Controladoria e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2005.

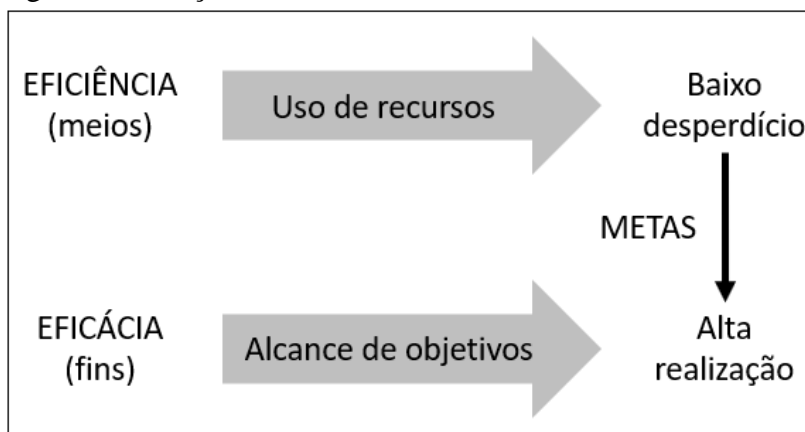
planejamento”. Portanto, alcança-se a eficácia, a partir do momento que as metas propostas pela administração são atingidas (SILVA NETO; SILVA; SILVA, 2017)

No âmbito organizacional, a eficácia representa atingir os objetivos (ROBBINS; DECENZO; WOLTER, 2020). Dentro dessa mesma linha de pensamento, a eficácia, segundo Matias-Pereira (2020), pode ser entendida

como os esforços das ações governamentais ou de uma organização para ofertar adequadamente os bens e serviços esperados, previamente definidos em seus objetivos e metas. Nesse sentido, o que importa nesses esforços é conseguir que os efeitos de uma ação correspondam ao desejado. (p. 249)

Apesar da literatura sempre tratar a eficiência e a eficácia como termos distintos, Mouzas (2006) destaca que cabe à administração garantir a eficiência e a eficácia das organizações, tendo em vista que os resultados obtidos com relação a uma delas pode afetar os dados da outra, exigindo, assim, uma avaliação de forma conjunta e equilibrada. É relevante reconhecer a importância de minimizar os gastos com recursos, mas que só isso não é o bastante para ser eficiente, pois é necessário que as tarefas sejam concluídas, ou seja, que se tenha a eficácia (ROBBINS; DECENZO; WOLTER, 2020). Portanto, é importante que a Administração seja eficaz da forma mais eficiente possível. A Figura 1 representa a interrelação entre a eficiência e a eficácia.

Figura 1 - Relação Eficiência-Eficácia



Fonte: Robbins; Decenzo; Wolter, 2020; adaptado pelo autor.

Nesse sentido, é possível verificar que o grau de eficiência é afetado profundamente pelo nível de eficácia. Robbins, Decenzo e Wolter (2020) acrescentam que

É mais fácil ser eficaz se você ignorar a eficiência. Por exemplo, você poderia produzir produtos mais sofisticados e de maior qualidade se desconsiderasse custos com mão de obra e material – o que muito provavelmente criaria graves problemas financeiros. Consequentemente, ser um bom gestor implica se empenhar para atingir os objetivos (eficácia) da maneira mais eficiente possível. (p.13)

Entende-se, neste estudo, que a eficiência da utilização da sindicância como processo administrativo está ligada à duração do processo. Isto posto, é possível inferir que processos que demandam muito tempo para serem solucionados envolvem mais recursos, principalmente no que tange ao emprego de pessoal e de material. Por sua vez, a eficácia está ligada à capacidade da Administração de solucionar as controvérsias por meio de sindicância.

2.1.2 Os princípios da Administração Pública e do processo administrativo

Dentro da hierarquia das fontes de direito, os princípios eram colocados no mais baixo grau até a metade do século XX, utilizados “como fontes secundárias e meramente supletivas das situações de lacuna normativa” (NOHARA, 2022, p. 41). Com a chegada do pós-positivismo, alguns princípios receberam o status de normas jurídicas constitucionais, pois passaram a constar expressamente nos textos constitucionais (*IBID*; OLIVEIRA, 2013).

Oliveira (2013) explica que, quanto à estrutura, existem duas grandes categorias de normas: princípios e regras. Para aplicação do Direito, os princípios representam “verdadeiros nortes interpretativos de todo ordenamento jurídico, aí incluído, naturalmente, o Direito Administrativo” (*IBID*, p. 45). Nohara (2022, p. 41) acrescenta que

Atualmente, já não se nega que, como normas, os princípios têm caráter vinculante, cogente ou obrigatório, na medida em que consubstanciam a mais elevada expressão do consenso social sobre os valores básicos a serem assegurados no Estado Democrático de Direito.

O Direito Administrativo brasileiro não possui um código com as funções sistematizadora e unificadora de leis, cabendo aos princípios tais atribuições (MAZZA, 2022). Assim, os princípios devem ser considerados mesmo diante dos casos em que existem regras

jurídicas para determinado assunto, as quais podem ser declaradas inconstitucionais, diante da violação de um princípio constitucional (OLIVEIRA, 2013).

Mazza (2022) acrescenta que os princípios possuem duas funções principais, pois são utilizados como ferramenta de esclarecimento sobre a legislação em análise, ou ainda para suprir os vazios normativos em casos de inexistência do regramento expresso. O autor (*ibid*) apresenta o conceito desenvolvido pelo alemão Robert Alexy, para quem os princípios se constituem em mandamentos de otimização, ou seja, são normas que determinam que algo seja feito na maior medida possível, conforme se colocam as possibilidades fáticas e jurídicas diante do caso concreto.

Denominam-se supraprincípios, “os princípios centrais dos quais derivam todos os demais princípios e regras do Direito Administrativo” (MAZZA, 2022, p.59). Mello (2006) afirma que dentro do Direito Administrativo existem dois supraprincípios, quais sejam: i) supremacia do interesse público sobre o privado; e ii) indisponibilidade do interesse público.

O fundamento da supremacia do interesse público está na Teoria Geral do Estado e consiste na mesma noção presente na obra de Thomas Hobbes, *Leviatã*³, por meio da qual se torna possível entender o surgimento do Estado moderno. Hobbes enfatiza a importância da soberania, colocando como missão precípua do Estado, defender o povo de uma possível invasão estrangeira, bem como mantê-lo em paz no seu interior. Ainda, segundo Hobbes, para atingir a harmonia interna é necessário que as pessoas abdicuem de parte de seus interesses pessoais em busca do interesse coletivo.

Segundo Oliveira (2013, p.129), “a noção de interesse público passou a ser largamente utilizada após a Revolução Francesa e ligava-se à divisão entre o público e o privado”. No século seguinte, com o fim da era do individualismo exacerbado, surge o *Welfare State* (Estado de Bem-estar), como modelo de Estado que se caracteriza por dedicar-se a atender o interesse público. Assim, havendo conflito de interesses, o público suplanta o individual (CARVALHO FILHO, 2022). Nesse sentido, Mazza (2022) ensina que a supremacia do interesse público sobre o privado, também denominado de princípio do interesse público ou da finalidade pública, indica que os interesses coletivos são mais importantes que os interesses individuais, o que coloca a AP em posição de superioridade frente ao particular, criando, inclusive, uma desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados. Porém, o autor (*ibid*) destaca a importância do princípio da dignidade da pessoa humana, capitulado no artigo 1º, inciso III,

³ *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Publicada em Paris no ano de 1651, durante o seu exílio na França (p. 66)

do texto constitucional, que enfatiza a obrigatoriedade de observância dos direitos fundamentais, por ocasião da realização das atividades da AP (MAZZA, 2022)

O supraprincípio da indisponibilidade do interesse público considera que, em se tratando de interesses próprios da coletividade, estes não estão sob a livre disposição dos órgãos e dos agentes da Administração, tendo em vista que a disponibilidade permanente pertence ao Estado, por intermédio da manifestação legislativa (MELLO, 2006). Segundo Di Pietro (2022), o princípio do interesse público está previsto, de forma expressa, na Lei nº 9.784/1999, no *caput* do art. 2º, e especificado no parágrafo único, inciso II do mesmo artigo, o qual coloca como critério de observação obrigatório, o “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei” (BRASIL, 1999).

A CRFB/1988 elenca, no *caput* do artigo 37, os cinco princípios da AP: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). O referido artigo foi alterado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, oportunidade em que incluiu a eficiência no rol dos princípios da AP.

A lei nº 9.784/99, a lei do processo administrativo federal, menciona, em seu artigo 2º, *caput*, que a “Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência” (BRASIL, 1999). Assim, é possível evidenciar que os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência são reforçados pela referida lei.

2.1.2.1 Princípio da legalidade

Segundo Carvalho Filho (2013), o princípio da legalidade é o de maior relevância entre todos os princípios, pois é aquele que assegura mais garantias e direitos aos administrados. O autor (*ibid*) considera que tal segurança provém dos limites impostos por lei sobre o poder de agir do administrador, o qual deve atuar dentro dos parâmetros legais. Nesse sentido corrobora Carvalho Filho (2022, p. 60) ao afirmar que “o princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei.”

Nohara (2022), ao considerar a supremacia do interesse público e a legalidade, como princípios basilares do Estado Democrático de Direito, por conferirem o equilíbrio entre as

liberdades individuais e a satisfação dos interesses coletivos. No mesmo sentido, segue Mazza (2022) ao afirmar que

O princípio da legalidade é o mais importante princípio específico do Direito Administrativo. Dele derivam vários outros, tais como: finalidade, razoabilidade, isonomia e proporcionalidade (p.67).

Canotilho⁴ (2003, apud OLIVEIRA, 2013) ensina que o princípio da legalidade comporta dois importantes desdobramentos: i) a supremacia da lei, que a lei prevalece e tem preferência sobre os atos administrativos; e ii) reserva de lei, que indica que alguns assuntos devem ser necessariamente tratados apenas por lei.

Segundo Nohara (2022), o enunciado genérico desse princípio está no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, cujo mandamento é “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1998). Nesse sentido, Carvalho Filho (2022) observa que os efeitos desse princípio são de extrema relevância quando se trata de direitos individuais.

A AP possui certa margem de liberdade para decidir acerca da melhor solução a ser adotada no caso concreto. Não se trata de livre escolha, e sim de escolha limitada pela legislação. Assim, segundo esse princípio, a AP só pode fazer aquilo que a lei permite (DI PIETRO, 2022). Porém, o princípio da legalidade não se resume no cumprimento da lei em sentido estrito, como ensina Mazza (2022) ao observar que

A Lei federal n. 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo), no art. 2º, parágrafo único, I, define a legalidade como o dever de **atuação conforme a lei e o Direito**. A redação do dispositivo permite contemplar o que a doutrina estrangeira tem chamado de **princípio da juridicidade**, isto é, a obrigação de os agentes públicos respeitarem a lei e outros instrumentos normativos existentes na ordem jurídica (grifos do autor) (p. 67).

Significa dizer que, segundo Mazza (2022), a Administração está obrigada a respeitar todo arcabouço da legalidade, o que inclui regras advindas de outros veículos normativos, a saber:

a) Constituição Federal, incluindo **emendas constitucionais**; b) Constituições Estaduais e Leis Orgânicas; c) medidas provisórias; d) tratados e convenções internacionais; e) costumes; f) atos administrativos normativos, como decretos e

⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**, 7. ed., Coimbra: Almedina, 2003.

regimentos internos; g) decretos legislativos e resoluções (art. 59 da CF); h) princípios gerais do direito (grifos do autor) (p.67).

Carvalho Filho (2022) lembra que existem duas funções estatais básicas no âmbito da Teoria do Estado moderno: a legiferante e a executante. A atividade administrativa se legitima a partir do momento em que estiver de acordo com o que a lei prescreve.

2.1.2.2 Princípio da impessoalidade

Carvalho Filho (2022, p.61) cita Caldas Aulete⁵ para definir que “**impessoal** é ‘o que não pertence a uma pessoa em especial’, ou seja, aquilo que não pode ser voltado especialmente a determinadas pessoas”. (grifos do autor) Assim, o autor (*ibid*) ensina que o foco desse princípio está na igualdade de tratamento dispensada pela Administração com relação aos administrados que estejam em idêntica situação jurídica.

Segundo Di Pietro (2022), existem dois sentidos para esse princípio. O primeiro sentido indica que a Administração não pode agir visando beneficiar ou prejudicar certos grupos ou pessoas, uma vez que a finalidade que deve dirigir o seu comportamento está pautada no interesse público. Nesse sentido corrobora Carvalho Filho (2022) ao ensinar que esse princípio representa uma faceta do princípio da isonomia

Como a lei em si mesma deve respeitar a isonomia, porque a isso a Constituição a obriga (art. 5º, caput e inciso I), a função administrativa nela baseada também deverá fazê-lo, sob pena de cometer-se **desvio de finalidade**, que ocorre quando o administrador se afasta do escopo que lhe deve nortear o comportamento – o interesse público. (grifos do autor) (p. 61)

O princípio da isonomia impõe à Administração a obrigatoriedade de tratar igualmente seus administrados que se encontram na mesma situação, garantindo tratamento uniforme na lei e perante a lei (MAZZA, 2022). O princípio está alicerçado no texto constitucional, o qual prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988)

⁵ CALDAS AULETE, Dicionário contemporâneo da língua portuguesa, v. III, p. 2667.

O segundo sentido do princípio da impessoalidade consiste na proibição de promoção pessoal dos agentes públicos. Assim, as realizações públicas não podem ser tratadas como feitos pessoais dos respectivos agentes e, sim da própria entidade administrativa. (OLIVEIRA, 2013). Di Pietro (2022) ensina que

A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no § 1º do artigo 37, proíbe que conste **nome, símbolos** ou **imagens** que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos”. (grifos da autora) (p.114)

Dessa forma, segundo Medauar (2018), independente do sentido, o objetivo do princípio é impedir que fatores pessoais sejam os motivadores das atividades administrativas. Com esse princípio, a Carta Magna busca dirimir atuações pautadas por favorecimentos, ou por prejuízos diversos.

Diante do princípio da impessoalidade, alguns servidores não possuem a neutralidade que os permita julgar certos processos administrativos, gerando assim, duas situações distintas no âmbito do processo administrativo: o impedimento e a suspeição. A figura do impedimento exige que o servidor responsável manifeste a sua impossibilidade de julgar, por se enquadrar nas situações previstas na lei, enquanto a suspeição é alegada pelas partes, consistindo na suspeita acerca da neutralidade do julgador. (CAMPOS, 2021)

O princípio da impessoalidade não aparece de forma expressa na Lei nº 9.784/99, estando implícito na leitura de seu artigo 2º, parágrafo único, inciso III, os dois sentidos apresentados, ante a exigência de “objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades”. Os artigos 18 e 21 da mesma lei trazem normas que tratam do impedimento e suspeição cabíveis no processo administrativo, haja vista a presunção de parcialidade da autoridade responsável pela decisão (DI PIETRO, 2022).

2.1.2.3 Princípio da moralidade

Segundo Oliveira (2021), o princípio da moralidade, previsto no caput do artigo 37 da Lei Maior brasileira, obriga que a atuação do administrador público, além de se restringir aos limites legais, deve ser pautada pela ética, leal e séria. O autor (*ibid*) destaca que o artigo 2º, parágrafo único, inciso IV da Lei 9.784/1999, segue no mesmo sentido, ao exigir que, no âmbito

do processo administrativo, o agente da administração tenha uma “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé” (BRASIL, 1999).

Para Alexandrino e Paulo (2016), a Constituição tornou jurídica a exigência de atuação ética dos administradores e, diante do fato da moral administrativa ser jurídica, os atos praticados que não observarem esse princípio podem ser invalidados ao serem declarados nulos. Assim, não basta que o agente cumpra a lei em sentido literal, pois com esse princípio

É necessário que se atenda à letra e ao espírito da lei, que ao legal junte-se o ético (não mais se tolera a velha e distorcida ideia de que o agente público poderia dedicar-se a procurar "brechas" na lei, no intuito de burlar os controles incidentes sobre a sua atuação e, dessa forma, promover interesses espúrios). Por essa razão, é acertado asseverar que o princípio da moralidade complementa, ou torna mais efetivo, materialmente, o princípio da legalidade (p.14).

Di Pietro (2022) destaca que esse princípio deve ser respeitado pelo administrador, bem como pelo particular durante sua relação com a AP. A autora (*ibid*) ensina que

sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (p.121).

O princípio da moralidade vai além do cumprimento da lei, pois entende “que nem tudo que é formalmente legal é necessariamente ético” (NOHARA, 2022, p. 58). A moralidade é analisada por intermédio da verificação do desvio de finalidade, diante da possibilidade de invalidar os atos praticados com fins que fogem da competência do agente. A Constituição ao elevar a moralidade administrativa à qualidade de princípio, passou a possibilitar que operadores jurídicos e cidadãos controlem os desvios éticos da Administração (NOHARA, 2022).

2.1.2.4 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade indica que a Administração deve divulgar, de forma mais ampla possível, todos os seus atos, a fim de garantir que os administrados tenham acesso as informações que lhes permita controlar a legitimidade da conduta dos agentes (CARVALHO FILHO, 2022). Esse princípio aparece no caput do artigo 37, da CRFB/1988 e pode ser definido

como o dever de divulgação oficial dos atos administrativos, conforme prescreve o artigo 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1988; 1999).

Para Nohara (2022) dentro desse princípio existem duas perspectivas que se complementam: “(1) do **direito** de os administrados terem acesso a informações de interesse particular ou coletivo, e (2) do correspondente **dever** de a Administração dar publicidade de atos e contratos administrativos” (grifos da autora) (p.65).

A publicidade pode ocorrer de duas formas. No primeiro caso, denominado transparência ativa, a administração disponibiliza as informações de ofício, enquanto a transparência passiva, exige que o interessado requeira a informação junto ao órgão competente (CARVALHO FILHO, 2022). A transparência dos atos da administração “guarda estreita relação com o princípio democrático (art. 1º da CRFB/1988): o povo, único e verdadeiro titular do poder, deve conhecer os atos dos seus representantes” (OLIVEIRA, 2013, p.102).

Para Alexandrino e Paulo (2016), esse princípio deve ser tratado sob dois prismas. Primeiramente, quando há exigência de publicação oficial, o que afeta a eficácia do ato, haja vista que a falta de publicação impede que sejam produzidos os efeitos que lhe são próprios. No segundo caso, está ligado à necessária transparência da Administração, que deriva do princípio da indisponibilidade do interesse público, por meio da possibilidade do exercício do controle da Administração pelos administrados.

Esse princípio permite exceções, portanto pode ser relativizado nos casos que comprometam o sigilo, conforme prevê o texto constitucional em três oportunidades distintas: i) nos casos que envolvam a segurança do Estado, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, a exemplo de informações militares; ii) nos casos que envolvam a segurança da sociedade, também previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, como informações acerca do interior de uma usina nuclear, de modo a evitar ataques terroristas; e iii) nos casos que comprometam a intimidade dos envolvidos, conforme artigo 5º, inciso X, como processos administrativos disciplinares (MAZZA, 2022). Como a sindicância é uma ferramenta utilizada na apuração de fatos administrativos no âmbito do EB, os dados dos militares envolvidos são mantidos em sigilo, tendo em vista que informações que envolvam problemas disciplinares e situação de saúde dos militares estão garantidos pela excludente do princípio da publicidade.

2.1.2.5 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência aparece no texto constitucional a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, surgindo como um dos pilares da Reforma Administrativa brasileira, que visou a implementação do modelo de administração gerencial, que tem como foco o controle dos resultados da atuação estatal (MAZZA, 2022). Esse princípio tem a sua existência reconhecida na Lei Maior, antes da EC 19/1998, como observado por Modesto (2000), ao afirmar que Hely Lopes Meirelles⁶ indicava que

entre os “poderes e deveres do administrador público” o chamado “dever de eficiência”, o qual chegou a denominar “o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. Segundo o mesmo autor, o princípio da eficiência impõe que todo agente público deve realizar as suas atribuições com presteza, precisão, perfeição e rendimento funcional. Para Hely Lopes Meirelles, o dever de eficiência corresponde ao “dever de boa administração” da doutrina italiana (grifos do autor) (p. 109)

Pelo princípio da boa administração, o administrador deve adotar a solução mais adequada à defesa do interesse público, entre aquelas opções definidas pela lei (MAZZA, 2022). Segundo Meirelles³ (*apud* DI PIETRO, 2022) o “dever da boa administração” fora consagrado na Reforma Administrativa Federal proveniente do Decreto-Lei 200/1967, na medida que submete as atividades do Executivo ao:

controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art.100) (p.151).

O princípio da eficiência está diretamente ligado a economicidade, seguindo uma relação quantitativa, envolvendo duas dimensões indissociáveis: o uso dos meios e o atingimento dos resultados preestabelecidos (MODESTO, 2000). Porém, conforme explica Oliveira (2021), não basta analisar a eficiência apenas sob o prisma da economicidade,

pois a Administração tem o dever de considerar outros aspectos igualmente fundamentais: qualidade do serviço ou do bem, durabilidade, confiabilidade,

⁶ MEIRELLES, Hely L., **Direito Administrativo Brasileiro**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

universalização do serviço para o maior número possível de pessoas etc. Nem sempre a medida mais barata será a mais eficiente (“o barato pode custar caro”) (p.111).

Segundo Carvalho Filho (2022), a inserção desse princípio revela o descontentamento social em face da impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários” (p.69). O autor (*ibid*) observa que esse princípio não se ocupa apenas dos serviços públicos prestados à coletividade, pois também alcança os serviços administrativos internos dos Órgãos da Administração, alinhando-se as ideias da administração gerencial nos Estados modernos (*public management*). Segundo Alexandrino e Paulo (2016, p.38), pretendia-se que o modelo de administração gerencial “substituísse, ao menos parcialmente, o padrão tradicional da nossa AP, dita ‘**administração burocrática**’, cuja ênfase maior recai sobre o princípio da **legalidade**” (grifos dos autores).

A Emenda Constitucional nº 45/2004, denominada de Reforma do Judiciário, a qual introduziu o inciso LXXVIII ao art. 5º da CRFB/1988, que estabelece que: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 1988), tem feição de direito fundamental, e conteúdo voltado ao princípio da eficiência, além de demonstrar a insatisfação da sociedade com relação a longa duração dos processos (CARVALHO FILHO, 2022).

Numa tentativa de se afastar mais do modelo burocrático, foi editada a Lei nº 13.726/2018, dispondo sobre a racionalização de atos e procedimentos administrativos na União e nos demais entes federativos. A referida lei busca suprimir ou simplificar formalidades e evitar exigências desnecessárias ou superpostas, desde que o risco de fraude seja menor do que o transtorno advindo do excesso de exigências (CARVALHO FILHO, 2022). Nesse sentido, Nohara (2022) afirma que

O princípio da **eficiência**, por exemplo, no âmbito do processo administrativo é também associado à observância do formalismo moderado ou mitigado e pela chamada economia processual, que representa a possibilidade de aproveitamento de atos praticados com irregularidades, desde que estas não prejudiquem direitos dos administrados (grifos da autora) (p.201).

A Lei nº 14.129, de 29.3.2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, apresenta em seu artigo 3º, 21 incisos que dão o elenco dos princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública (DI PIETRO, 2022). A intenção desse diploma é “elevar o nível de eficiência na AP, mediante

socorro aos processos de desburocratização, de inovação, de transformação digital e da participação do cidadão”. (CARVALHO FILHO, 2022, p. 72)

Di Pietro (2022) destaca que “a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito” (p.152). Nesse sentido, Medauar (2018) esclarece que esse princípio vem suscitando entendimento equivocado, na medida que a legalidade passa a ser sacrificada em nome da eficiência. “Os dois princípios constitucionais da Administração devem conciliar-se, buscando esta atuar com eficiência, dentro da legalidade” (p. 127).

Segundo Chicóski (2004), o processo administrativo está sujeito a sofrer a influência do princípio da eficiência, pois quanto mais célere, econômico e simples acessível esse se tornará à população que em alguns momentos apenas está pleiteando um direito, não se tratando necessariamente de uma situação de contraditório. O autor (*ibid*) acrescenta que nos casos em que a exigência do contraditório entre as partes deve haver uma preocupação maior com o equilíbrio entre as garantias processuais e a eficiência procedimental. Por fim, o autor (*ibid*) conclui que em ambos os casos, o princípio da eficiência não coloca em risco os direitos e garantias, pois na verdade este princípio funciona como um mecanismo de controle da AP, que deve agir com legalidade, pautando-se em uma conduta eficiente.

2.1.2.6 Princípio da finalidade

Segundo Mazza (2022), o princípio da finalidade encontra-se definido no artigo 2º , parágrafo único, inciso II, da Lei 9.784/1999, nos seguintes termos: atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei” (BRASIL, 1999). Com base nesse princípio, o administrador se vê obrigado a perseguir apenas objetivos voltados para o benefício do público em geral (CARVALHO FILHO, 2013).

Mazza (2022) apresenta dois sentidos para o princípio da finalidade

a) **finalidade geral**: veda a utilização de prerrogativas administrativas para defesa de interesse alheio ao interesse público. Exemplo: desapropriar, para fins de perseguição, imóvel de inimigo político; e b) **finalidade específica**: proíbe a prática de ato administrativo em hipóteses diferentes daquela para a qual foi previsto na lei, **violando sua tipicidade legal**. Exemplo: autorizar a realização de obra por meio de decreto quando a lei exige licença (grifos do autor) (p. 82).

Os elementos que constituem a finalidade possuem estrita relação com o princípio da legalidade. Não há no texto constitucional qualquer menção expressa do princípio da finalidade no art. 37, mas é possível observá-lo no âmbito dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa (CARVALHO FILHO, 2013). O princípio da finalidade “trata-se da faceta mais tradicionalmente citada do princípio da impessoalidade, traduzindo a ideia de que toda atuação da administração deve visar ao interesse público, deve ter como finalidade a satisfação do interesse público” (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 13).

Segundo Carvalho Filho (2013), esse princípio garante que, no âmbito do processo administrativo, “todos os atos e comportamentos administrativos deverão visar ao interesse público para que possam considerar-se legítimos. Ilegítima será qualquer decisão que favoreça ou desfavoreça a determinada pessoa sem que a lei o estabeleça” (p.49).

2.1.2.7 Princípio da motivação

O princípio da motivação consiste na justificativa utilizada pelo agente administrativo para expressar as razões que culminaram com a prática do ato, compondo, assim, “o motivo do ato, um dos elementos imprescindíveis no plano de validade dos atos administrativos” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 49). O autor (*ibid*) observa que a motivação

Nem sempre estará constando do ato, mas poderá ser identificado em documentos formais diversos; assim, um ato administrativo pode não conter motivação, mas pode encontrar-se o motivo, por exemplo, em processo administrativo de onde se originou o ato. (p.49-50)

Segundo Alexandrino e Paulo (2016), esse princípio não está expresso no texto constitucional, porém aparece no rol de princípios elencados no artigo 2º, caput, da Lei 9.784/1999, que trata do processo administrativo no âmbito federal. De acordo com Mazza (2022) e Nohara (2022), a definição desse princípio é encontrada no artigo 2º, parágrafo único, inciso VII, da referida lei, que Lei n. 9.784/99, que aponta para o dever do administrador, quanto à “indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão” (BRASIL, 1999).

2.1.2.8 Princípio da razoabilidade

Segundo Mazza (2022), o princípio da razoabilidade tem origem no direito processual norte-americano” (p. 83). Esse princípio busca mensurar a compatibilidade entre os meios utilizados e os fins pretendidos pela Administração, a fim de evitar que os administrados sofram com restrições inadequadas abusivas, desnecessárias ou arbitrárias, que porventura lhes sejam impostas pelo poder público (ALEXANDRINO E PAULO, 2016). Nesse sentido, Mazza (2022) ensina que

o princípio da razoabilidade impõe a obrigação de os agentes públicos realizarem suas funções com **equilíbrio, coerência e bom senso**. Não basta atender à finalidade pública predefinida pela lei, importa também saber **como o fim público deve ser atendido**. Trata-se de exigência **implícita na legalidade** (grifos do autor) (p.83).

Carvalho Filho (2013) ensina que, ao introduzir a razoabilidade no rol de princípios do processo administrativo, capitulado no artigo 2º, caput, da Lei 9.784, busca-se evitar a ocorrência de atos que tenham motivo e objeto incongruentes. Nohara (2022) indica que a definição legal desse princípio pode ser encontrada no artigo 2º, parágrafo único, inciso VI, da referida lei, que traz como dever de observação da Administração, quanto a “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público” (BRASIL, 1999)

O controle exercido pelo princípio da razoabilidade merece atenção diferenciada quando se trata dos domínios da discricionariedade, dos atos sancionatórios e do exercício do poder de polícia, haja vista que em tais situações a Administração tem maior competência para valorar a relação entre a conduta e a conveniência em face do interesse público (CARVALHO FILHO, 2013; MAZZA, 2022).

2.1.2.9 Princípio da proporcionalidade

Segundo Mazza (2022), a proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado a mensurar a atuação administrativa diante do caso concreto, de forma a coibir exageros durante o exercício da função administrativa. Sua origem está ligada ao direito público alemão.

Consoante excelente definição prevista no art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei n. 9.784/99, a proporcionalidade consiste no dever de “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”. (MAZZA, 2022, p. 83)

Barroso (2020) cita Sarlet, Marinoni e Mitidiero⁷ para ensinar que “o princípio da proporcionalidade, apresenta-se com ‘dupla face’, vedando tanto o excesso quanto a insuficiência” (p.542). Assim, exige-se do administrador público, que atue de forma equilibrada, atendendo três aspectos: i) adequação, visando a compatibilidade entre o meio e o fim a ser alcançado; ii) necessidade, considerando o grau de indispensabilidade da conduta; e iii) proporcionalidade em sentido estrito, consistindo na valoração entre vantagens e desvantagens da conduta (CARVALHO FILHO, 2013).

Carvalho Filho (2013) ensina que esse princípio encontra fundamento no texto constitucional e que sua aplicação no processo administrativo pode ser encontrada na fase de produção de provas, como se verifica no artigo 29, parágrafo 2º, da Lei 9.784/1999, que traz os seguintes termos: “os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes” (BRASIL, 1999).

2.1.2.10 Princípio da ampla defesa e do contraditório

O princípio da ampla defesa e do contraditório surgem no contexto das garantias constitucionais como consequência do princípio do devido processo legal. O direito ao devido processo legal, presente no artigo 5º, inciso LIV, do texto constitucional, se traduz na ideia de que um conjunto de garantias processuais, formais e materiais, devem ser observadas no curso do processo. Assim, a ampla defesa consiste no direito de utilizar de todos os meios lícitos para provar seu ponto de vista, enquanto o contraditório significa o direito de contradizer o que foi apresentado pela outra parte do processo (MASSON, 2020).

Nesse sentido, ensina Carvalho Filho (2013) que a noção de contraditório está contida na ampla defesa, pois o

contraditório indica a possibilidade de rechaçar argumentos, rebater imputações, questionar a existência de fatos; sendo assim, é inegável que quem possui tais poderes está, *ipso facto*, exercendo seu direito de ampla defesa. Esta reflete uma noção-gênero da qual o contraditório é noção-espécie. Por ampla defesa deve entender-se o conjunto

⁷ SARLET, Ingo W., MARINONI, Luiz G. e MITIDIERO, Daniel, Curso de direito constitucional, 2015, p. 386.

de meios através dos quais o indivíduo pode comprovar situação diversa daquela que contraria seu interesse específico. entre esses meios, está o direito ao contraditório, o direito à ampla produção de provas, o direito à reinquirição de testemunhas (quando prestam depoimento sem a presença do interessado), o direito de ser representado por advogado, o direito de impugnar atos e condutas estatais que violem o devido processo legal (*due process of law*) e, enfim, todo meio que sirva para conduzir a situação que satisfaça interesse não atendido total ou parcialmente (p. 54-55).

Não é admissível dentro de um Estado de Direito a inexistência dos princípios da ampla defesa e do contraditório (CARVALHO FILHO, 2013). Contraditório decorre diretamente da ampla defesa, exigindo a igualdade de possibilidades no processo (TAVARES, 2020).

Por força da ampla defesa e do contraditório, a manifestação dos interessados deve ser considerada por ocasião das decisões administrativas. Para que isso ocorra, se faz necessário que os afetados tenham oportunidade de exporem seus argumentos antes do resultado do processo (MAZZA, 2022). Segundo Nohara (2022), a Lei 9.784 define, em seu artigo 2º, parágrafo único, inciso X, o significado da ampla defesa e do contraditório nos seguintes termos: “garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio” (BRASIL, 1999)

2.1.2.11 Princípio da segurança jurídica

A Lei do Processo Administrativo (Lei 9.784/1999) incluiu o princípio da segurança jurídica entre os postulados que devem reger o processo administrativo federal (CARVALHO FILHO, 2013). Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, a segurança jurídica também é um princípio constitucional na condição subprincípio do Estado de Direito (MAZZA, 2022).

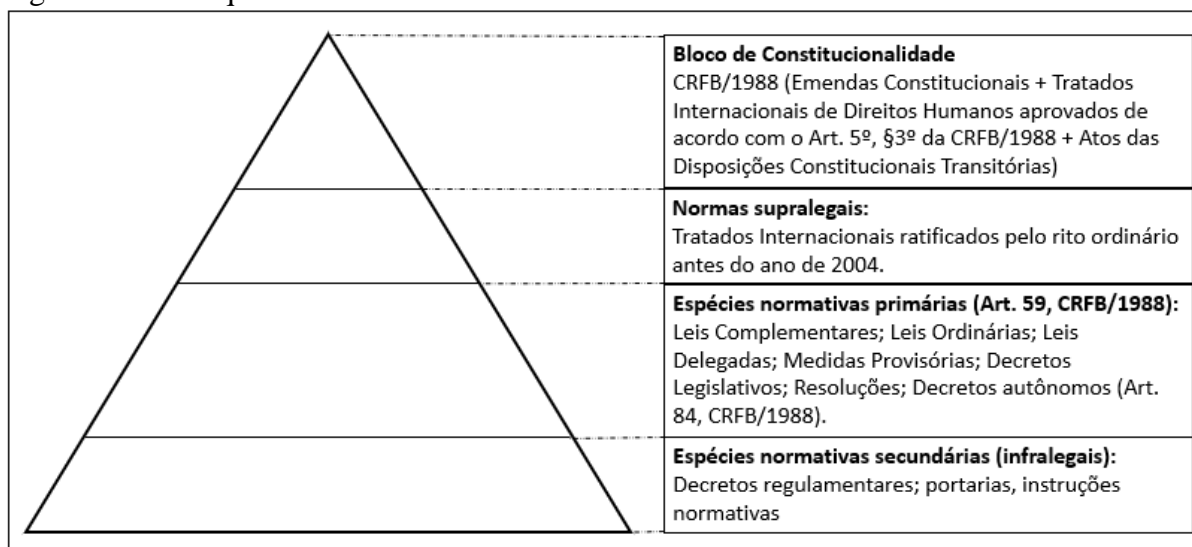
O princípio da segurança jurídica visa atingir a crença coletiva de que os atos da Administração se pautam pela legitimidade e que possuem amparo das autoridades públicas. Além disso, a manutenção das decisões dos agentes gera estabilidade nas relações e passam a ser de conhecimento dos indivíduos, gerando obediência da sociedade (CARVALHO FILHO, 2013). Segundo o autor (*ibid*), “encontra-se a segurança jurídica toda vez que se observa a legalidade, a impessoalidade, a finalidade, a moralidade administrativa” (p. 59).

Carvalho Filho (2013) ensina que a Lei do Processo Administrativo, a fim de dar consistência a esse princípio, estipulou limites para o exercício da autotutela por parte da

Administração, ao considerar como definitivos os atos, mesmo viciados, que permaneceram produzindo efeitos por mais de cinco anos. Assim, a legítima capacidade que a Administração possui de anular atos ilegais ou de revogar atos inconvenientes que foram praticados, sem necessitar recorrer ao Judiciário, denominada autotutela, deve respeitar os direitos adquiridos (MAZZA, 2022).

Para que a segurança jurídica e os direitos sejam garantidos, torna-se crucial a observância do princípio constitucional da hierarquia das normas. Kelsen (2021) ensina que a validade de uma norma é proveniente de uma norma superior válida, o que remete ao formato piramidal. Assim, o princípio da hierarquia das normas contempla que as normas jurídicas se completam dentro de uma estrutura hierárquica piramidal, que tem em seu topo todo o Bloco de Constitucionalidade e, subordinados a este, as normas supralegais, as normativas primárias e as normativas secundárias, nesta ordem, conforme ilustrado na Figura 2 (FERRAZ JUNIOR, 2004).

Figura 2 - Hierarquia das Normas



Fonte: Kelsen, 2021; Ferraz Junior, 2003; adaptado pelo autor.

Com base na hierarquia das normas, as autoridades administrativas devem exercer seus poderes no sentido descendente, do topo, onde figura a CRFB/1988 para a base da pirâmide, pautando-se por não exceder e não se opor aos atos normativos superiores hierarquicamente. Dessa forma, quaisquer exigências em sede de normativas secundárias que contrariem as normativas primárias devem ser consideradas ilegais (FERRAZ JUNIOR, 2003). No caso em estudo, trata-se da sindicância no âmbito do EB, regulamentada por meio de portaria do

Comandante do Exército, que consiste em uma normativa secundária, e por se tratar de uma espécie de processo administrativo, hierarquicamente subordinada a Lei do Processo Administrativo – LPA (Lei nº 9.784/1999), sendo que esta última se enquadra no nível das normativas primárias.

2.1.2.12 Princípio da oficialidade

Di Pietro (2022) ensina que no âmbito da AP, o princípio da oficialidade garante a possibilidade de instaurar o processo administrativo por iniciativa própria, dispensando a necessidade de provocação por parte do administrado. Esse princípio também permite que a Administração impulsione o processo, de forma a adotar todas as medidas para instruir o processo adequadamente. Por sua vez, Gasparini (2011) entende que

Por esse princípio cabe à Administração Pública, e somente a ela, a movimentação do processo administrativo, ainda que instaurado por provocação de particular, e adotar tudo o que for necessário e adequado à sua instrução. Logo, uma vez instaurado, qualquer impulso para movimentá-lo cabe à Administração Pública, dado que prevalecente o interesse público (p.458).

Segundo Di Pietro (2022) esse princípio “autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à consecução do interesse público” (p. 828). Nohara (2022) corrobora com esse entendimento ao ensinar que a oficialidade

é aplicada em três circunstâncias: (a) na instauração do processo; (b) na instrução ou andamento do processo, admitindo o requerimento de diligências, a investigação de fatos, a solicitação de pareceres, laudos e informações; e (c) na revisão dos próprios atos. (p. 204)

Carvalho Filho (2022) afirma que a consignação para atuação de ofício durante a fase de instrução, visando averiguar e comprovar os elementos necessários à decisão, denominada princípio da oficialidade, tem sua previsão legal no artigo 2º, inciso XII da Lei 9.784/1999, como critério a ser observado nos processos administrativos federais. Almeida (2020) ensina que esse princípio se fundamenta na satisfação do interesse público e por esse motivo a Administração deve dar andamento ao processo até a decisão final.

2.1.2.13 Princípio da pluralidade de instâncias

Nohara (2022) ensina que o princípio da pluralidade de instâncias administrativas permite que o administrado recorra da decisão que lhe seja desfavorável. A autora (*ibid*) entende que esse princípio “decorre do poder hierárquico conjugado com a autotutela administrativa, isto é, o superior hierárquico pode rever os atos de seus subordinados” (p.204). Nesse mesmo sentido, Di Pietro (2022) considera que

Levando em conta que é dado ao superior hierárquico rever sempre os atos dos seus subordinados, como poder inerente à hierarquia e independente de previsão legal, haverá tantas instâncias administrativas quantas forem as autoridades com atribuições superpostas na estrutura hierárquica. O administrado que se sentir lesado em decorrência de decisão administrativa, pode ir propondo recursos hierárquicos até chegar à autoridade máxima da organização administrativa. Na esfera federal, esse direito de recorrer foi limitado a “três instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa”, conforme artigo 57 da Lei nº 9.784/99. (p. 833)

Os recursos administrativos podem chegar até a maior autoridade de determinada organização, e sendo o recurso interposto com relação a decisão dessa autoridade, será denominado pedido de reconsideração. Caso a reconsideração não seja atendida, resta ao administrado defender seus interesses por vias judiciais (NOHARA, 2022).

2.1.2.14 Princípio da economia processual

Decorre do princípio da economia processual o binômio não prejuízo e finalidade, ou seja, busca-se “o aproveitamento de nulidade sanável cuja inobservância não prejudique a Administração ou o administrado” (NOHARA, 2022, p. 203). Di Pietro (2022) ensina que

o processo é instrumento para aplicação da lei, de modo que as exigências a ele pertinentes devem ser adequadas e proporcionais ao fim que se pretende atingir. Por isso mesmo, devem ser evitados os formalismos excessivos, não essenciais à legalidade do procedimento que só possam onerar inutilmente a Administração Pública, emperrando a máquina administrativa (p. 834).

Segundo Nohara (2022), esse princípio tem relação com os princípios da eficiência e do informalismo. Por sua vez, Di Pietro (2022) ensina que esse princípio incide sobre a possibilidade de aproveitamento dos atos processuais.

2.1.2.15 Princípio do informalismo

Denomina-se informalismo ou formalismo moderado, a obediência de forma “razoável e proporcional ao atendimento dos interesses públicos ou da garantia dos direitos dos administrados” (NOHARA, 2022, p. 204). A autora (*ibid*) ensina, ainda, que a LPA “dispõe que os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, senão quando a lei expressamente a exigir” (p. 204)

Segundo Di Pietro (2022) o informalismo não significa ausência de forma, pois o processo administrativo possui suas formalidades, devendo ser escrito e documentado. A autora (*ibid*) ensina que, nesse caso, a informalidade está ligada a não sujeição a formas rígidas, salvo nos casos previstos em lei.

Na realidade, o formalismo somente deve existir quando seja necessário para atender ao interesse público e proteger os direitos dos particulares. É o que está expresso no artigo 2º, incisos VIII e IX, da Lei nº 9.784/99, que exige, nos processos administrativos, a “observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados” e a “adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados”. Trata-se de aplicar o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade em relação às formas. (p. 829)

De acordo com esse princípio, é possível que a Administração adote formas simples na composição do processo administrativo, exigindo apenas o necessário para garantir o interesse público e os direitos dos administrados (ALMEIDA, 2020). Gasparini (2011) ensina que o informalismo dispensa ritos rigorosos e formas solenes, porém ressalta que esse princípio não pode servir de pretexto para o desleixo na estruturação e constituição dos processos.

2.1.2.16 Princípio da verdade material

A AP deve presar pela busca da verdade material ou substancial. Esse princípio constitui o corolário da oficialidade, “uma vez que a Administração não deve se restringir ao alegado pelas partes, mas pode, de ofício, investigar fatos e solicitar informações”. (NOHARA, 2022, p. 205)

Por esse princípio, a Administração deve valer-se de todos os meios de prova em direito admitidos, de modo a permitir que o processo descubra o que realmente aconteceu. Almeida

(2020) lembra que cabe a Administração tutelar o interesse público, e por isso, “não pode ficar aguardando as provas trazidas pelos administrados (verdade formal), devendo buscar o que realmente aconteceu (verdade material) durante o processo administrativo”. (p. 564)

2.1.2.17 Os princípios quanto ao controle exercido

Assim, utilizando os ensinamentos de Mazza (2022), é possível compreender que os princípios da AP e do processo administrativo exercem o seu controle em fases e momentos diferentes, como se observa no Quadro 1.

Quadro 1 - Classificação dos princípios quanto ao controle exercido

Controle exercido	Princípios
Controle de meios (rito e forma)	Legalidade; publicidade; duração razoável; ampla defesa; contraditório; segurança jurídica; supremacia do interesse público; e indisponibilidade do interesse público
Controle de fins (conteúdo da decisão)	Impessoalidade; moralidade; eficiência; razoabilidade; proporcionalidade; finalidade; boa administração; e isonomia.

Fonte: Mazza, 2022; adaptado pelo autor.

No quadro acima, os princípios estão agrupados de acordo com a forma de controle exercido na atividade administrativa. Assim, os princípios ligados ao controle de meios atuam observando uma preocupação quanto ao rito e a forma do processo, enquanto aqueles pertencentes ao outro grupo (controle de fins), atuam sobre o conteúdo das decisões adotadas. A administração pública gerencial tem por foco a agilidade e a eficiência administrativa, e com isso, enfatiza a obtenção de resultados, em detrimento de ritos e formas, sendo um contraponto à administração burocrática (MAZZA, 2022).

2.1.3 O Processo Administrativo Federal – Lei nº 9.784/1999

Segundo Di Pietro (2022), “tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo” (p.882). Assim, conforme a autora (*ibid*), em todas as situações que a Administração tenha que

tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim, tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração (p.882).

Campos (2021) entende que “a existência do processo administrativo decorre diretamente do princípio constitucional do devido processo legal” e consiste no meio utilizado como base e fundamento para as decisões da Administração (p. 783).

Não se confunde processo com procedimento, haja vista que o procedimento consiste na forma de proceder, ou seja, envolve o rito a ser adotado, englobando todas as formalidades previstas para a prática dos atos administrativos. Dessa forma, o procedimento se desenvolve inserido no processo administrativo (DI PIETRO, 2022). Assim, é possível perceber que existe procedimento no processo administrativo, tendo em vista que este se constitui de uma sequência preordenada de atos e de atividades com fulcro em determinado fim, identificado previamente pela Administração (CARVALHO FILHO 2022).

O Brasil adota o sistema jurisdicional que prevê a possibilidade de julgamento de todos os conflitos pelo Poder Judiciário. Dessa forma, as decisões administrativas não serão definitivas, tendo em vista a possibilidade de o interessado rediscutir a matéria judicialmente. (CAMPOS, 2021).

A principal finalidade da Administração está em efetivar a satisfação do interesse público e o processo administrativo surge como meio auxiliar nessa efetivação. Ao utilizar o processo administrativo, o poder público visa: controlar as ações públicas; evitar atuações arbitrárias; garantir a segurança jurídica; reduzir os encargos judiciais; e documentar os atos e decisões. (CAMPOS, 2021)

Não há unanimidade doutrinária quanto ao conceito de processo administrativo, pois segundo Di Pietro (2022), alguns autores, a exemplo de Hely Lopes Meirelles⁸, consideram que os processos administrativos englobariam apenas aqueles que resolvem controvérsias entre a Administração e o administrado ou o servidor, enquanto aqueles em que não há litígio entre os interessados seriam designados como processos de expediente. No entanto, Di Pietro (2022) entende que o processo é a ferramenta

indispensável para exercício da função administrativa, não há como deixar de enquadrar os processos técnicos e os chamados “de expediente”, por aquele autor, entre os processos administrativos, considerados em seu sentido mais amplo. Nem

⁸ MEIRELLES, Hely L., **Direito Administrativo Brasileiro**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

sempre, quando o particular deduz uma pretensão perante a Administração, surge uma controvérsia; nem por isso deixa de haver um processo administrativo (grifos da autora) (p.824).

No âmbito federal, o processo administrativo está disciplinado pela Lei nº 9.784/1999, a Lei do Processo Administrativo – LPA (DI PIETRO, 2022). Respeitando o interesse público e o devido processo legal, a LPA também busca uma maior celeridade, ao eleger o princípio do informalismo para reger o processo (CAMPOS, 2021; NOHARA, 2022). Segundo este princípio, é necessário que exista certa dose de flexibilização quanto à interpretação dos atos e de suas formas, salvo quando houver previsão legal (CARVALHO FILHO, 2013). Quanto à intenção de eficiência e de garantias individuais, Nohara, 2022 acrescenta que

As autoridades públicas não podem criar entraves ao exercício dos direitos dos administrados, sendo exigência legal que elas não apenas não dificultem as pretensões dos interessados, mas que facilitem o exercício dos direitos e o cumprimento das obrigações. (p. 198)

O processo administrativo pode ser desencadeado de duas maneiras: de ofício ou a pedido do interessado. Assim, A lei considera como interessados no processo, “qualquer pessoa física ou jurídica que possua interesse direto ou indireto na solução do feito e, até mesmo, entidades representativas de interesses difusos e coletivos”. (CAMPOS, 2021, p. 793)

“No que atina ao tempo e lugar desses atos processuais, devem eles ser realizados, preferencialmente, na sede do órgão administrativo, em dias úteis e no horário normal de funcionamento, salvo se o adiamento puder causar algum tipo de prejuízo” (CAMPOS, 2021, p. 798).

2.1.3.1 Fases processuais

A Lei 9.784/1999 trata do regramento dos processos administrativos que ocorrem na esfera federal, dividindo-o em três fases: instauração, instrução e decisão (CAMPOS, 2021). Di Pietro (2022) considera que as fases do processo administrativo compreendem quatro fases: instauração, instrução, defesa e decisão. Por sua vez, Gasparini (2011) entende que são quatro as fases do processo administrativo: instauração, instrução, relatório e decisão.

A primeira fase do processo é denominada instauração e ocorre de fato quando o órgão responsável, após ser provocado pelo interessado, ou mesmo de ofício, publica o feito mediante

portaria (CAMPOS, 2021). Di Pietro (2022) destaca que a LPA prevê a possibilidade de elaboração de modelos ou formulários de requerimento, e que tais requerimentos podem ser formulados mediante pedido único, contendo mais de um interessado.

A fase de instrução consiste na dilação probatória, ou seja, é nessa fase que ocorre a apresentação das provas que servem de base para a decisão a ser tomada. As provas podem ser produzidas pelos interessados ou pela Administração, não se admitindo provas ilícitas. O particular deve comprovar os fatos que alegar, sendo que, nos casos que os documentos comprobatórios sejam do próprio órgão, este deve providenciar as cópias necessárias. (CAMPOS, 2021; DI PIETRO 2022). Em sede de processo administrativo, a AP deve buscar a verdade material, ou seja, a verdade real. Para isso, não deve restringir-se ao alegado pelas partes, podendo, de ofício, investigar fatos e solicitar informações (NOHARA, 2022).

Deve ser considerada para a fase de instrução do processo administrativo a possibilidade de utilizar os meios eletrônicos, devidamente regulamentado no âmbito federal pelo Decreto nº 8.539/2015, salvo nos casos que esse procedimento seja inviável ou esteja indisponível. Nesse caso, consideram-se realizados os atos processuais conforme dia e hora do recebimento pelo sistema informatizado, o qual deve fornecer o recibo eletrônico de protocolo. Os agentes públicos instruem o processo eletrônico por meio da digitalização de documentos no âmbito dos órgãos e entidades, assim como o fazem os interessados pelo envio eletrônico de documentos digitais para juntada aos autos (NOHARA, 2022).

Em decorrência do princípio da ampla defesa e do contraditório, bem como do princípio da publicidade, é necessário que, durante toda a fase de instrução, os interessados sejam cientificados quanto ao horário e local que devam comparecer, a fim de apresentar documentos ou quaisquer outros atos que impliquem a necessidade de sua defesa (CAMPOS, 2021).

Para que seja exercitado o contraditório, é necessário que os interessados tenham **ciência** da tramitação dos processos administrativos com a possibilidade de vista dos autos e obtenção de cópias dos documentos neles contidos e se houver já decisão proferida, que eles tenham ciência de seu conteúdo.

Além do conhecimento, é necessário que haja oportunidade de **reação** do interessado, que se dá pela formulação de alegações, sendo imprescindível que ele possa apresentar documentos antes da decisão (grifos da autora) (NOHARA, 2022, p.198).

A LPA permite o uso da defesa técnica por parte dos interessados, a qual consiste no direito facultativo do interessado de ser assistido por advogado (CAMPOS, 2021). Portanto, a defesa técnica não é obrigatória mesmo em sede de processo administrativo disciplinar, não ofendendo os ditames constitucionais, conforme prevê a controversa Súmula Vinculante nº 5 do Supremo Tribunal Federal (BACELLAR FILHO; HACHEM, 2010).

Ao longo da instrução, pode ocorrer a necessidade de manifestação técnica, formal e imparcial acerca das questões controvertidas, denominada parecer, o qual visa oferecer subsídios para a decisão da autoridade competente (NOHARA, 2022). Esse tipo de manifestação pode surgir na fase de instrução, mediante requerimento do interessado, ou ainda, de ofício por parte da Administração.

O encerramento da instrução enseja o fim da fase de produção de provas, devendo o interessado ser intimado para manifestar-se, em sua defesa, no prazo de dez dias. (CAMPOS, 2021). Encerrado esse prazo, o encarregado da instrução deve elaborar o relatório, contendo a síntese de tudo que foi apurado durante toda instrução, formulando uma proposta de decisão no processo, a ser encaminhada à autoridade competente (GASPARINI, 2011; MAZZA, 2022).

Por fim, vem a fase da decisão, a qual consiste no julgamento pela autoridade competente, que após reunir e analisar todas as provas, deve proferir sua decisão dentro do prazo de 30 dias, o qual, mediante justificção, pode ser prorrogado por igual período (CAMPOS, 2021).

A doutrina e a jurisprudência entendem que é garantido aos interessados a possibilidade de ter o processo administrativo revisto em sede de recurso. A Lei do Processo Administrativo prevê que o recurso deve ser dirigido à autoridade que proferiu a decisão e, caso esta opte por não reconsiderar em um prazo de cinco dias, deverá encaminhar a petição à autoridade imediatamente superior. Os recursos podem ser interpostos pelas mesmas pessoas que podem provocar o início do processo administrativo.

2.1.3.2 Prazos expressos na Lei 9.784/1999

A Emenda nº 45/2004 inseriu no rol de direitos e garantias fundamentais do texto constitucional, a garantia de razoável duração do processo e dos meios que assegurem a celeridade de sua tramitação. Porém, mesmo antes disso, a LPA já comportava prazos específicos para a prática de atos, visando resguardar o administrado quanto a isso. (NOHARA, 2022)

A contagem dos prazos (Quadro 2) no processo administrativo inicia a partir da publicação oficial, devendo excluir o dia do começo e incluir o dia de seu vencimento. “Como regra, os prazos processuais não se suspendem ou interrompem, salvo se existir algum motivo de força maior” (CAMPOS, 2021, p. 812). O Quadro 2 apresenta os principais prazos estabelecidos pela Lei 9.784/1999.

Quadro 2 – Prazos expressos na Lei 9.784/1999

Atividade	Prazo
Intimações	3 dias úteis antes do comparecimento
Manifestação do interessado ao término da instrução	10 dias
Parecer	15 dias
Decisão da Administração	30 dias prorrogáveis por igual prazo
Interposição de recurso	10 dias
Reconsideração da autoridade	5 dias
Decisão da Administração em sede de recurso	30 dias prorrogáveis por igual prazo
Anulação	5 anos, salvo casos de má-fé

Fonte: (CAMPOS, 2021); adaptado pelo autor

Campos (2021) ensina que a anulação decorre do controle da legalidade e visa extinguir um ato administrativo que tenha sido produzido em dissonância com o ordenamento jurídico. Ao tomar conhecimento que o ato possui vícios de legalidade, a Administração, no exercício de sua autotutela, poderá promover a invalidação do ato. Os atos também podem ser anulados pelo Poder Judiciário, desde que este seja provocado pelo interessado. Os artigos 53 e 54 da Lei nº 9.784/1999 disciplinam a questão da anulação no processo administrativo.

2.1.3.3 Classificação dos processos administrativos

Carvalho Filho (2013) ensina que não existe uma classificação uniforme para os processos administrativos, tendo em vista que “os processos administrativos são extremamente variáveis e se preordenam a uma infinidade de objetivos, de modo que não é tão simples agrupá-los em categorias para formar classificações”, ficando os critérios ligados à visão pessoal do estudioso (p. 21).

Gasparini (2011) utilizando-se das lições de Hely Lopes Meirelles⁹ classifica os processos administrativos com base no objeto a que se destina: outorga, polícia, controle, punição e expediente. No escopo da classificação quanto ao objeto, Carvalho Filho (2013) entende que podem ser divididos em seis grupos: mera tramitação, controle, punitivo, contratual, revisional, outorga de direitos. As classificações quanto ao objeto apresentada pelos

⁹ MEIRELLES, Hely L., **Direito Administrativo Brasileiro**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

autores se assemelham em alguns pontos, a exemplo dos processos de outorga de direitos e de punição. No entanto, nesse estudo utilizaremos a classificação de Carvalho Filho (2013), tendo em vista ser mais completa e ter maior abrangência com relação aos objetos apurados por meio de sindicância, enquanto processo administrativo, no âmbito do EB.

Segundo Carvalho Filho (2013), os processos de mera tramitação envolvem a maior parte dos instrumentos da Administração, por serem aqueles que formalizam as rotinas administrativas. Assim, as emanções dos agentes da administração obedecem aos expedientes formais que circulam pelas repartições públicas. O autor (*ibid*) salienta que esta classificação tem natureza residual, considerando como mera tramitação, todos os processos que não se enquadram nas outras classes.

Consideram-se processos que tem por objeto o controle, aqueles que buscam a aplicação da fiscalização das atividades e das funções públicas, como postulado do modelo gerencial de administração. Esses processos podem ocorrer por via do controle interno, dentro do mesmo órgão ou até mesmo da mesma pessoa administrativa, bem como podem ocorrer externamente, a exemplo dos processos de prestações de contas dos administradores, realizado pelos Tribunais de Contas (CARVALHO FILHO, 2013).

O processo administrativo de objeto punitivo visa a averiguação de irregularidades ou de situações ilegais no âmbito da Administração, sendo o instrumento que permite a aplicação de punições aos autores. Esses processos podem ser instaurados em decorrência do exercício da hierarquia e da disciplina intrínsecos à Administração, atuando na relação Administração-servidor, ou ainda, de forma externa a Administração, sobre uma relação Administrador-administrado. Para averiguação da relação interna existe o Processo Administrativo Disciplinar e a Sindicância, previstos na Lei 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União das autarquias e das fundações públicas federais, e estabelece meios de apuração de irregularidades cometidas no exercício das funções (CARVALHO FILHO, 2013, 2022).

Carvalho Filho (2013) ensina que no escopo do processo de objeto contratual a finalidade consiste na celebração de contrato em que entre as partes contratantes figura a AP. Os contratos celebrados pela Administração podem ter natureza variada e podem ser classificados como: contratos privados da Administração, regulados basicamente pelo direito privado; e contratos administrativos, baseados no direito público e supletivamente pelo direito privado.

Considera-se processo de objeto revisional aquele cuja intenção consiste em apreciar um pedido revisional, independente se a decisão será favorável ou não ao interessado. Assim, os recursos podem ser: incidentais, quando interpostos em processo em curso; ou deflagradores, quando dão origem à processo autônomo (CARVALHO FILHO, 2013).

Por fim, apresenta-se o processo administrativo cujo fim é a outorga de direitos e que normalmente iniciam mediante requerimento do interessado. Para o reconhecimento ou não do direito, por parte da Administração, faz-se necessário a instauração de processo formal, visando a apreciação do pedido (CARVALHO FILHO, 2013).

2.1.4 A sindicância na Administração Pública

Diante das garantias constitucionais e do devido processo legal, todo servidor que porventura necessite sofrer uma punição administrativa deve ser submetido a processo de investigação que lhe conceda o direito de defesa acerca dos fatos que lhe estão sendo imputados. Cabe a autoridade competente a obrigação de apurar qualquer irregularidade no serviço, assim que tiver conhecimento dos fatos, mediante a abertura de sindicância ou processo administrativo. Na esfera federal o tema é regulado pela Lei 8.112/1990, a qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (CAMPOS, 2021).

Di Pietro (2022) utiliza dos escritos de José Cretella Júnior¹⁰ para ensinar que

idioma de origem, os elementos componentes da palavra *sindicância*, de origem grega, são o prefixo *syn* (junto, com, juntamente com) e *dic* (mostrar, fazer ver, pôr em evidência), ligando-se este segundo elemento ao verbo *deiknymi*, cuja acepção é **mostrar, fazer ver**. Assim, sindicância significa, em português, à letra, “a operação cuja finalidade é trazer à tona, fazer ver, revelar ou mostrar algo, que se acha oculto” (grifos da autora) (p.838).

A sindicância surge no âmbito da AP como um instrumento de investigação preliminar e facultativo, uma vez que a autoridade competente pode instaurar de pronto o devido processo administrativo disciplinar, dispensando a abertura de sindicância (CAMPOS, 2021). Nesse sentido, corrobora Di Pietro (2022) ao ensinar que “a sindicância seria uma fase preliminar à

¹⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969, v. 6, p.153.

instauração do processo administrativo; corresponderia ao inquérito policial que se realiza antes do processo penal”. (p.838)

A LPD define que o processo administrativo se desenvolve em três fases que se desdobram em cinco momentos: i) instauração, ato que publica constituição da comissão e delegação de poderes; ii) inquérito administrativo, que se subdivide em três partes distintas: instrução, defesa e relatório; e iii) julgamento, que consiste na decisão da autoridade. Por sua vez, a Lei 8.112/1990 não faz qualquer menção as fases da sindicância ou qualquer outra regulação acerca da instrução, o que tem feito com que cada órgão ou instituição crie sua própria normatização acerca do procedimento

Nos termos da Lei 8.112/1990, a sindicância consiste em um processo administrativo simplificado, e por esse motivo pode resultar em decisão da autoridade competente, no seguinte: i) arquivamento do processo, quando não há comprovação de fato ou de autoria; ii) aplicação de penalidades, que vão de advertência até suspensão por período inferior a 30 dias; iii) instauração de Processo Administrativo Disciplinar – PAD, caso a autoridade competente julgue necessária a aplicação de penalidade maior do que 30 dias de suspensão (CAMPOS, 2022; DI PIETRO, 2022).

Almeida (2020) ensina que “o regime disciplinar do servidor envolve temas relevantes como os deveres, as proibições, responsabilidades e sanções administrativas” (p.259). O autor (*ibid*) indica que a previsão legal de cada um desses temas é encontrada na Lei 8.112/1990, sendo cada um deles tratado da seguinte forma: i) os deveres do servidor estão relacionados no artigo 116 em seus respectivos incisos e alíneas; ii) as proibições do servidor estão listadas no artigo 117; iii) as responsabilidades do servidor são tratadas nos artigos 121 a 126; e iv) a penalização administrativa do servidor aparece no artigo 127 e podem ser: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade; destituição de cargo em comissão; e destituição de função comissionada.

No âmbito das FA, os militares são regidos por estatuto próprio e único para as três Forças, o Estatuto dos Militares – Lei 6.880/1980, enquanto cada uma das FA edita seu próprio regulamento disciplinar e os alcances da sindicância, enquanto processo administrativo, visando a apuração de fatos dentro da instituição.

As definições que envolvem a utilização da sindicância no âmbito do EB serão tratadas em momento oportuno, tendo em vista ser esse o objeto de estudo deste trabalho, que trata do alcance diferenciado que esse instrumento de apuração possui, quando relacionado com a administração pública em geral.

Na Marinha, a sindicância é claramente utilizada para esclarecer situações disciplinares como se observa na legislação própria

3.1.1 - A sindicância é um **procedimento administrativo sumário** de que se utiliza a Administração Naval, com sindicatos ou não, a fim de proceder à **apuração de ocorrências anômalas no serviço**, as quais, confirmadas, **fornecerão elementos concretos para a imediata abertura do respectivo processo administrativo (Procedimento do RDM, Conselho de Disciplina, Conselho de Justificação)** ou Inquérito Policial Militar (IPM), revestindo-se, portanto, de caráter preparatório, com objetivo de mera apuração preliminar (grifos do autor) (BRASIL, 2018)

Por meio da Instrução do Comando da Aeronáutica que dispõe sobre sindicância – ICA111-2/2017, observa-se o viés de apuração disciplinar e de responsabilização que cabem a esse instrumento, ao fazer a leitura do item 1.2.11 do documento que apresenta a seguinte definição

É o procedimento formal, apresentado por escrito, que tem por objetivo a apuração das ocorrências, as quais, caso confirmadas, poderão ensejar a abertura do competente processo disciplinar, administrativo ou criminal. A sindicância observará os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. (BRASIL, 2017)

Assim, entende-se que a sindicância é uma espécie de processo administrativo, cujo objeto é averiguar irregularidades e ilegalidades cometidas por servidores, a fim de aplicar a sanção cabível, quando confirmada a responsabilidade pela falta.

Abrindo um parêntese para a responsabilização do servidores civis e dos militares, tendo em vista que dela decorre a apuração das irregularidades e as consequentes sanções, é sabido que o servidor público deve pautar seus atos de acordo com os princípios e normas, pois está sujeito à responsabilização civil, penal e administrativa decorrente dos atos praticados no exercício do cargo. A responsabilidade civil está pautada na obrigação de reparar o dano causado a outrem, conforme preconiza o art. 927 do Código Civil Brasileiro de 2002, incidindo sobre o patrimônio do servidor. A responsabilidade administrativa é apurada pela própria AP, por meio de procedimento adequado, ficando o servidor sujeito a penas disciplinares previstas na legislação estatutária. Por sua vez, a responsabilidade penal advém da prática de crime ou contravenção, sendo a apuração a cargo do Poder Judiciário (ALMEIDA, 2020; DI PIETRO, 2022).

2.1.4.1 Sujeitos

Os principais sujeitos envolvidos na sindicância são: autoridade competente, sindicante ou comissão sindicante, sindicado, denunciante e ofendido. Utilizando as normativas internas da Marinha, da Aeronáutica e de Órgãos Públicos e Instituições, a exemplo da Corregedoria-Geral da União, da Universidade Federal de Santa Catarina, é possível definir esses sujeitos da seguinte forma:

- a) autoridade competente – é aquela que delega os poderes investigativos no momento da instauração da sindicância, sendo também responsável pelo julgamento e publicação da decisão;
- b) sindicante ou comissão sindicante - consiste naquele a quem é delegado os poderes investigativos durante a fase de instrução, na busca pelos elementos indiciários;
- c) sindicado – é a pessoa a quem se imputa a prática ou a ocorrência de determinado fato em apuração em sede de sindicância, recebendo nesse processo o mesmo tratamento que o acusado/indiciado recebe no PAD;
- d) denunciante ou noticiante – consiste na pessoa que leva a informação ao conhecimento da autoridade competente acerca da ocorrência;
- e) ofendido – é a pessoa atingida pela ocorrência.

Cabe destaque para a definição de sindicado no âmbito da AP, onde é possível constatar que a pessoa que recebe tal denominação no processo está equiparada a condição de réu no processo judicial. Portanto, o cidadão, seja civil ou militar, que está na condição de sindicado na sindicância, é aquele que supostamente deu causa a uma possível irregularidade ou ilegalidade, cujo processo apuratório está em curso.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO EB

Nos termos do artigo 142 da CRFB/1988, as FA são instituições nacionais permanentes sob a autoridade do Presidente da República e, “destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (BRASIL, 1988). As FA são compostas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, sendo todos estes órgãos da Administração Pública Federal.

Como órgão da Administração Pública Federal, o EB possui estrutura organizacional própria, estando tecnicamente subordinado ao Ministério da Defesa (BRASIL, 2006). A Instituição se caracteriza por sua capilaridade em toda extensão do território nacional, a qual se dá por meio da presença das Organizações Militares (OM) (RODRIGUES, 2013), que se constituem em Unidades Gestoras (UG) e, geralmente, têm como Ordenador de Despesas (OD) o Comandante da OM. A fim de desenvolver suas atividades administrativas, bem como prestar suporte técnico-administrativo às OM, o EB divide o país em 12 áreas administrativas, colocadas sob a responsabilidade dos Grandes Comandos, conhecidos como Regiões Militares (RM) (BRASIL, 1999, 2021).

A Administração do EB é formada por todas as suas organizações integrantes, tendo cada uma delas os agentes designados para prática dos atos necessários à gestão. Dentro da estrutura organizacional de uma OM, existem militares designados para ocupar os cargos com atribuições de planejamento, execução, participação ou controle das atividades administrativas. Esses militares que são denominados de agentes da administração, possuem deveres e responsabilidades relativos ao cargo que ocupam, dentro dos limites da legislação específica. Dentro de uma OM, o cargo de comandante de OM está investido de autoridade legal e responsabilidade pela administração (BRASIL, 2021).

2.2.1 A sindicância

A sindicância surge como procedimento que busca apurar autoria e existência de irregularidade praticada no serviço público, podendo resultar em aplicação de sanção aos responsáveis. Essa necessidade de apuração se funda nos princípios constitucionais da AP e na necessária eficácia da gestão em prol do bem da coletividade, visando a correção de erros dos agentes (MEDAUAR, 2018).

A sindicância no âmbito do EB é regida pelas Instruções Gerais para a Elaboração de Sindicância no Âmbito do Exército Brasileiro (IG 10-11), publicada por meio da PORTARIA Nº 793, de 28 de dezembro de 2011, do Comandante do Exército. As portarias incluem-se no rol de normas infralegais, consistindo em atos administrativos das autoridades públicas que contém instruções sobre a aplicação das leis (DI PIETRO, 2022).

De acordo com o Art. 19 da IG (BRASIL, 2012), os principais participantes de uma sindicância são:

- I - autoridade nomeante: militar competente instaurador da sindicância;
- II - sindicante: o encarregado da sindicância;
- III - sindicado: a pessoa envolvida no fato a ser esclarecido, cujo desfecho poderá vir a afetar seus direitos;
- IV - testemunha: toda pessoa que relata o que sabe a respeito do fato objeto da sindicância;
- V - técnico ou pessoa habilitada: aquele que for indicado para proceder exame ou emitir parecer; e
- VI - denunciante ou ofendido: aquele que, mediante apresentação de documento hábil ou declaração reduzida a termo, provoca a ação da Administração Militar.

Dentro da normatização particular do EB, a sindicância tem um alcance mais amplo, pois não se limita a apurar irregularidades administrativas. A sindicância no âmbito do EB é regulada pela Portaria do Comandante do Exército nº 107, de 13 de fevereiro de 2012, que aprovou as Instruções Gerais (IG) para elaboração de sindicâncias no âmbito do Exército Brasileiro (EB10-IG-09.001). Nos termos do artigo 2º da referida IG, a sindicância consiste em um procedimento formal, apresentado por escrito, com a finalidade de apurar fatos de interesse da administração militar ou de situações que envolvam direitos (BRASIL, 2012). Os fatos motivadores de instauração de sindicância, geralmente, estão ligados a necessidade de investigar fatos e apurar responsáveis, porém o instrumento também pode ser utilizado para validar atos administrativos cuja instauração do procedimento pode ser, por vezes, imposta por outras normas.

Dentro de uma normativa voltada para a apuração de irregularidades, verifica-se que a figura do sindicado extrapola a visão inicial de suspeito de envolvimento nos fatos em apuração em sede de sindicância, passando a ser qualquer pessoa envolvida no fato e que possa ter seus direitos afetados. Dessa forma, nos termos da normativa do EB, será tratado como sindicado aquele que requerer um direito ou até que seja interessado em apuração diversa, a exemplo daquele que sofre um acidente e que a administração precisa averiguar se o caso se trata de um acidente em serviço.

O artigo 2º da IG (BRASIL, 2012) apresenta em seu parágrafo 4º que “será dispensada a instauração de sindicância quando o fato ou objeto puder ser comprovado sumariamente mediante prova documental idônea”. Tal medida está de acordo com a administração pública gerencial, sob a perspectiva da eficiência administrativa, haja vista que o procedimento administrativo demanda tempo e que a demora pode trazer prejuízos para administração e para os interessados. Ante o senso comum que aponta para um desuso da norma, verifica-se uma possível questão de discricionariedade administrativa. Di Pietro (2022) entende como uma

atuação discricionária da AP, quando dentro caso concreto, a apreciação e a decisão permitem a escolha entre duas ou mais possibilidades permitidas pelo direito. A discricionariedade conferida pelo legislador ao administrador varia de acordo com grau de liberdade (OLIVEIRA, 2021). Outros autores corroboram com esse entendimento, como: Mazza, 2021; Medauar, 2018; Nohara, 2022. Segundo Abboud (2014) existem cinco modalidades de discricionariedade: i) interpretativa; ii) optativa; iii) performática; iv) volitiva; e v) técnica. O autor (*ibid*) entende que, de fato a discricionariedade interpretativa, por diversas situações pode decorrer da optativa e vice-versa, que por vezes, se combinam e se complementam, mas que, independentemente do tipo utilizado para a tomada de decisão administrativa, os critérios envolvidos devem obedecer aos limites legais. A opção por dispensar ou não, a instauração de sindicância, diante de fatos que podem ser comprovados mediante prova documental idônea, passa pela discricionariedade, pois em ambos os casos a autoridade cumprirá a norma.

Em sede de sindicância, conforme prevê a IG (BRASIL, 2012), o comandante de OM exerce o papel fundamental, pois o militar investido desse cargo é o responsável por instaurar a sindicância, ou seja, designar, mediante portaria, outro militar dentro da estrutura organizacional da OM que comanda, para apurar os fatos de interesse da administração militar. Denomina-se sindicante, o militar designado pelo comandante como encarregado da sindicância. O sindicante tem prazo inicial de trinta dias corridos para a conclusão da sindicância, podendo o comandante prorrogar o prazo por vinte dias, mediante pedido do sindicante. Não há limite de prorrogações sucessivas, desde que a justificativa do sindicante seja fundamentada e aceita pelo comandante. Após realizar todos os procedimentos previstos na IG, visando apurar os fatos mencionados na portaria de instauração, o sindicante emite o parecer e remete os autos para o comandante. O comandante da OM é responsável por analisar o parecer do sindicante e dar solução à sindicância, podendo, ainda, caso deseje mais informações para a sua decisão, determinar diligências complementares pelo prazo de vinte dias, prorrogáveis por igual prazo. (BRASIL, 2012)

Cabe ressaltar que, o sindicante recebe o encargo da sindicância cumulativo com as demais atribuições inerentes ao seu cargo, ou seja, a situação de encarregado de sindicância não o desonera de outras atribuições relativas ao cargo que ocupa dentro da estrutura organizacional da OM que está enquadrado. Via de regra, o cargo que o militar ocupa dentro da OM pode lhe render atribuições administrativas, operacional-militar, ou, ainda de ambas, simultaneamente. Em algumas situações, as atividades relacionadas ao emprego operacional-militar envolvem

atividades fora da sede por períodos indefinidos, o que por vezes, pode prejudicar no cumprimento do prazo, gerando sucessivos pedidos de prorrogação, devidamente justificados.

A decisão do comandante de OM em não optar pela dispensa da sindicância pode estar ligada ao fato do art. 2º, §4º da IG de sindicância se apresentar de forma abrangente, não especificando qual o procedimento deve ser seguido nos casos em que a prova documental é suficiente. Lembrando que, entre os princípios da administração pública, figura o Princípio da Publicidade, o qual exige ampla divulgação dos atos praticados pela AP, salvo os casos em que o sigilo é garantido por lei (DI PIETRO, 2022). Assim, tratando-se a sindicância de um procedimento formal e por escrito, com rito totalmente definido, é possível considerar que a opção por não dispensar a sindicância seja a que melhor atende esse princípio.

A opção por instaurar a sindicância em detrimento da opção dada pelo parágrafo 4º do artigo 2º da IG de sindicância também pode estar ligada ao aumento de casos de responsabilização dos administradores públicos, tendo em vista o receio de manejar seguramente as oportunidades previstas na legislação, ante o risco de lhe ser imputada responsabilidade. Assim, mesmo em casos que a prova documental é bastante para decidir, o comandante não o faz e determina a instauração da sindicância, o que acaba por demandar tempo desnecessário e, conseqüentemente ferindo um dos princípios da AP, especificamente o Princípio da Eficiência, o qual exige da AP ações rápidas e precisas que produzam resultados que satisfaçam os anseios da sociedade (MEDAUAR, 2018). A não adoção da dispensa de instauração de sindicância também se confronta com um dos Princípios do Processo Administrativo citados por Di Pietro (2022), denominado Princípio da economia processual. Segundo a autora (*ibid*), este princípio visa evitar formalismos excessivos e não essenciais ao procedimento e que acabam onerando a AP.

Vários são os objetos apurados em sindicância no âmbito do EB, que podem ser classificados, quanto ao objeto, da forma como Carvalho Filho (2013) classifica os processos administrativos, destacando-se: verificação de irregularidades (punitiva), mera apuração (mera tramitação – residual) ou concessão de direitos (outorga de direitos). A normativa do EB que regula o procedimento entrega todo o rito a ser seguido na instrução do processo, que vai desde a instauração até a solução da administração militar. Os principais sujeitos do processo são: a autoridade nomeante; o sindicante; e o sindicado. Cabe destaque para a definição de sindicado trazida pelo Art. 19, inciso III da IG: “a pessoa envolvida no fato a ser esclarecido, cujo desfecho poderá vir a afetar seus direitos” (BRASIL, 2012). Verifica-se que o possível detentor

de direito, ou seja, aquele que requer junto à administração militar algo que entende que deve lhe ser concedido, recebe o tratamento de sindicado.

O Quadro 3 apresenta os principais prazos estabelecidos pelas IG de sindicância no EB. Na contagem dos prazos da sindicância exclui-se o dia do início e inclui-se o do vencimento, sempre iniciando e terminando sempre em dia de expediente na OM (BRASIL, 2012).

Quadro 3 - Prazos expressos nas IG de sindicância no EB

Atividade	Prazo
Sindicância	30 dias corridos com prorrogações sucessivas de 20 dias a critério da autoridade nomeante
Notificação Prévia	3 dias úteis antes do comparecimento
Defesa prévia	3 dias úteis após o comparecimento
Notificação do sindicado quanto às diligências	3 dias úteis antes da realização
Defesa em alegações finais	5 dias corridos
Decisão da Administração	10 dias úteis
Diligências complementares	20 dias corridos
Requerer a reconsideração de ato	5 dias úteis
Reconsideração pela autoridade	10 dias úteis
Interposição de recurso	5 dias úteis após a reconsideração pela autoridade
Decisão da Administração em sede de recurso	10 dias úteis a partir do recebimento no protocolo

Fonte: (BRASIL, 2012; 2002); adaptado pelo autor

É facilmente encontrado em algumas normativas internas do EB a indicação da obrigatoriedade quanto à instauração de sindicância, a fim de apurar diversos fatos, muitos deles ligados à concessão de direitos, como se observa no Quadro 4.

Quadro 4 - Normas internas do EB que orientam a apuração por meio de sindicância.

Normativa	Finalidade
Portaria - C Ex nº 039, de 28 Jan 2010; Portaria - C Ex nº 1.534, de 7 Jun. 2021	Instruções Gerais (IG) para apuração de acidentes envolvendo viaturas pertencentes ao Exército e indenização de danos causados
Portaria - C Ex nº 1.703, de 22 Out 2019	Normas para a apuração de prejuízo de pequeno valor e institui o termo circunstanciado administrativo
Portaria - DGP/C Ex nº 273, 14 Dez 2020	Instruções reguladoras para o gerenciamento do cadastro de beneficiários do Fundo de Saúde do Exército - FuSEx
DIEx nº 64-Sec_Leg/Sdir_LPM/D Sau, de 17 Jul 2019	Acidente em serviço
Portaria – DGP/C Ex nº 47, de 30 Mar 2012	Instruções reguladoras para aplicação das IG 10-02, movimentação de Oficiais e Praças do Exército.
Portaria - C Ex nº 1.054, de 11 Dez 1997	Normas para pagamento de despesas de exercícios anteriores

Fonte: elaborado pelo autor.

O quadro não exaure toda a normativa interna que orienta a instauração de sindicância, traz apenas alguns exemplos que representam o uso da sindicância como gênero de processo administrativo, tendo em vista a amplitude de apuração dada pelo Art. 2º das IG de elaboração de sindicância no âmbito do EB.

A sindicância encerra com a publicação da solução dada pela autoridade nomeante. Dessa forma, uma sindicância que tenha por objeto a apuração de irregularidades, ao esclarecer os fatos e seus respectivos autores, estará conclusa, assim como aquela que tenha por objeto a concessão de direitos, onde a solução culminará com uma decisão favorável ou desfavorável ao requerente, quanto ao reconhecimento do direito.

3 METODOLOGIA

Este trabalho, sob o aspecto da abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, haja vista que a intenção do estudo foi analisar a eficácia da sindicância como instrumento de apuração de fatos no âmbito da Força Terrestre, por meio da análise e investigação de documentos ligados ao uso do instrumento de apuração, produzidos no âmbito da administração da AMAN no ano de 2021.

Quanto à finalidade, trata-se de uma pesquisa aplicada, pois de acordo com Gil (2010), classificam-se como pesquisas aplicadas, aquelas que abrangem “estudos elaborados com a finalidade de resolver problemas identificados no âmbito das sociedades em que os pesquisadores vivem” (GIL, 2010, p. 26). Com relação aos objetivos, é uma pesquisa exploratória e descritiva. A primeira pretensão é obter informações acerca de um tema que não detém conhecimento acumulado, o que corrobora com Gil (2021), que considera que as pesquisas exploratórias visam propiciar familiaridade com o tema em estudo, tornando-o mais explícito. Do ponto de vista da pesquisa descritiva, o estudo pretende descrever o uso do instrumento de apuração no âmbito da AMAN, utilizando-se da análise documental como instrumento de coleta de dados.

Em sua fase exploratória, o estudo caracteriza-se pelo viés de pesquisa bibliográfica, a qual acompanha todo o desenvolver do trabalho, a fim de trazer a fundamentação teórica necessária para o esclarecimento dos objetivos propostos (GIL, 2010). Em sua fase descritiva, é utilizada a pesquisa documental, valendo-se de materiais que não receberam tratamento analítico (*IBID*). Assim, a análise documental ocorreu nos arquivos da AMAN, tendo como objeto de estudo as sindicâncias iniciadas no ano de 2021. O propósito foi organizar os dados, tornando-os mais acessíveis a compreensão do observador, a fim de extrair o maior número de informações (BARDIN, 1977). Utilizou-se a ferramenta Excel para organização, cadastramento, tabulação e processamento dos dados de estudo extraídos dos documentos analisados.

Este estudo teve como modelo procedimental a pesquisa realizada por Melo (2015) para desenvolvimento de dissertação no Mestrado em Gestão de Processos Institucionais, junto à Universidade Federal do Rio Grande do Norte, ocasião em que estudou a eficácia do processo administrativo disciplinar naquela universidade. Alguns dados provenientes do estudo da autora (*ibid*) foram devidamente adaptados às necessidades desta pesquisa, além de sofrerem acréscimos de outras informações pertinentes ao caso empírico ora pesquisado.

O estudo foi realizado na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), que está situada no município de Resende-RJ. A AMAN é uma OM integrante do sistema de ensino militar do EB e consiste no estabelecimento de ensino superior militar do EB, responsável pela formação dos oficiais de carreira da linha combatente. A Lei nº 9.786, de 8 de fevereiro de 1999 (Lei do Ensino) rege o ensino na AMAN (OLIVEIRA, 2019). O curso de graduação realizado na AMAN confere ao oficial o título de Bacharel em ciências militares – linha de Ensino Superior Militar Bélico (ALMEIDA, 2018).

Essa OM possui características particulares que lhe conferem destaque quando relacionada com as demais organizações militares do EB, pois dentro do escopo de sua vocação educacional, conta com um efetivo ativo de 2373 militares, entre oficiais, subtenentes, cabos e soldados, e 35 civis, todos esses empenhados, direta ou indiretamente, na formação dos 1673 Cadetes (sendo 40 de Nações Amigas) que realizam sua formação neste estabelecimento de ensino militar. Além disso, existem os militares inativos e os pensionistas que estão vinculados à administração militar, por intermédio AMAN, contabilizando 2953 administrados. Todo efetivo ativo da AMAN encontra-se distribuído em quatro setores: Batalhão Agulhas Negras, Corpo Administrativo, Corpo de Cadetes e Divisão de Ensino (BRASIL, 2021)

Com um efetivo que se aproxima dos sete mil administrados, é natural que a AMAN, em sua rotina diária, tivesse vários fatos administrativos que exigiram esclarecimento e apuração, o que, por vezes ocorreu por meio de sindicância. Assim, utilizou-se o arquivo público da AMAN, o qual contempla todas as sindicâncias instauradas pela OM no período de 2021, a fim de analisar todas aquelas que tramitaram na esfera ostensiva, cujas informações foram publicadas em boletim interno da AMAN.

Para a obtenção do acesso aos documentos utilizados na coleta de dados, realizou-se contato com o Comando da AMAN, por intermédio da Divisão de Ensino e da Assessoria Jurídica. Nesse contato foi apresentado o projeto e as garantias de confidencialidade acerca do manuseio da documentação, sendo, então, concedida a autorização necessária, conforme consta em ata de reunião com o comitê de governança em pesquisa na AMAN (Anexo - A).

O funcionamento da rotina da sindicância no âmbito do AMAN durante o ano de 2021 está regulado em boletim interno nº 45 de 2021 da própria organização militar, documento que permitiu entender como ocorria a tramitação do processo naquele ano. Inicialmente, foram selecionadas apenas as sindicâncias instauradas no ano de 2021, para que, posteriormente, tivessem seus dados registrados, codificados e digitados em planilha eletrônica. A primeira fase do cadastro contemplou o lançamento de quatro itens: por meio do número da portaria; pelo

setor responsável pela portaria de instauração; pelo assunto em apuração; e pela classificação do assunto.

Em 2021, as sindicâncias foram instauradas pelos seguintes setores da AMAN: Assessoria Jurídica; Batalhão Agulhas Negras; Corpo Administrativo; Corpo de Cadetes; e Divisão de Ensino. A partir do acesso aos documentos em arquivo, conjuntamente com os registros de controle documental dos respectivos setores responsáveis, foi constatado, inicialmente, que, no ano de 2021, foram instauradas mais de 531 sindicâncias na AMAN, cujos fatos motivadores para a instauração dos procedimentos podem ser classificados pela literatura de acordo com o objeto em apuração no processo administrativo (Quadro 5).

Quadro 5 - Relação de assuntos de sindicância e classificação quanto ao objeto.

Assuntos	Classificação
Acidente com militar da ativa.	Apuração diversa
Acidente com viatura militar.	Apuração diversa
Acúmulo de cargo público.	Verificação de irregularidade
Alteração com material	Verificação de irregularidade
Anulação de incorporação	Verificação de irregularidade
Arrimo de Família	Apuração diversa
Auxílio transporte.	Concessão de direitos
Averbação de tempo de serviço.	Concessão de direitos
Bagagem na mesma sede	Concessão de direitos
Cadastramento/Recadastramento no FuSEx.	Concessão de direitos
Comprovação de dependência.	Concessão de direitos
Dano ao Erário.	Verificação de irregularidade
Diferença de ajuda de custo	Concessão de direitos
Exercícios anteriores	Concessão de direitos
Indenização de férias não gozadas.	Concessão de direitos
Irregularidade com pensão militar/civil.	Verificação de irregularidade
LTSP ou LTSPF.	Concessão de direitos
Majoração de adicional de habilitação.	Concessão de direitos
Morte de equídeo	Apuração diversa
Movimentação por interesse próprio.	Apuração diversa
TAF alternativo.	Apuração diversa
Transgressão disciplinar.	Verificação de irregularidade

Fonte: Documentos de sindicância da AMAN do ano 2021; elaborado pelo autor.

A classificação dos assuntos foi elaborada com base na literatura que trata do processo administrativo, conforme apresenta Carvalho Filho (2013). Para apresentar tal classificação, o autor (*ibid*) considerou os fins administrativos perseguidos pela administração em sede de processo administrativo: i) objeto de mera tramitação; ii) objeto de controle; iii) objeto punitivo; iv) objeto contratual; v) objeto revisional; e vi) objeto de outorga de direitos. Com base no levantamento documental prévio, verificou-se que, inicialmente, apenas três desses objetos são

perseguidos por meio de sindicância, o que conduziu para a seguinte classificação (Quadro 6):
i) apuração diversa; ii) verificação de irregularidade; iii) concessão de direitos.

Quadro 6 - Classificação dos assuntos das sindicâncias quanto ao objeto

Classificação quanto ao objeto Carvalho Filho (2013)	Classificação adaptada
Mera tramitação	Apuração Diversa
Punitivo	Verificação de Irregularidade
Outorga de direitos	Concessão de Direito

Fonte: Carvalho Filho, 2013; adaptado pelo autor.

Seguindo com o cadastramento da documentação, foram lançados dados relativos a movimentação do processo. Assim, obtivemos observações quanto ao início do processo, por meio do registro da data de publicação da portaria, bem como do seu encerramento, diante da data de publicação da solução. Conforme o Quadro 7, entre a publicação e a solução da sindicância foram analisadas algumas situações que movimentaram o processo como: pedido de prorrogação de prazo feito pelo sindicante; mudanças de sindicante; e necessidade de diligências complementares.

Quadro 7 - Movimento do processo na AMAN

Informação	Dados esperados
Data da publicação da Portaria	Preenchida no formato numérico (dia/mês/2021 – dd/mm/2021)
Quantidade de Prorrogações	Preenchida com números de 0 até 10
Motivos das prorrogações	Preenchida por meio da seleção entre as opções: - Não houve prorrogação; - Aguardando documento externo; - Aguardando retorno de carta precatória; - Atividades profissionais do sindicante; - Problemas pessoais do sindicante; - Outros.
Quantidade de mudanças de sindicante	Preenchida com números de 0 até 3
Motivos das mudanças de sindicante	Preenchida por meio da seleção entre as opções: - Não houve mudança de sindicante; - Problemas de antiguidade entre sindicante e sindicato; - Transferência do sindicante para outra OM; - Transferência do sindicante para a reserva; - Outros
Quantidade de diligências complementares	Preenchida com números de 0 até 10
Entrega (sindicante)	Preenchida no formato numérico (dia/mês/202? – dd/mm/aaaa)
Data da publicação da solução	
Tempo total de duração da sindicância	Duração em dias entre a data da publicação e a data da solução.

Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda na movimentação do processo, observou-se a participação do sindicato, quando houve, por meio da análise dos documentos apresentados por este ao longo do processo, com base na relevância que tiveram para a solução exarada pela autoridade competente (Quadro 8). Nesse ponto foram verificados os documentos apresentados em sede de defesa prévia, em alegações finais e outros documentos quando solicitado, além do valor de sua inquirição para a solução.

Quadro 8 - Participação do sindicato na movimentação do processo

Informação	Dados esperados
Apresentação de defesa prévia	Preenchida por meio da seleção entre as opções: - Sim; - Não; - A mesma do requerimento.
Apresentação de novos documentos pela defesa	Preenchida por meio da seleção entre as opções: - Sim; - Não; - A mesma do requerimento.
Apresentação de defesa em alegações finais	Preenchida por meio da seleção entre as opções: - Sim; - Não; - A mesma do requerimento.
Relevância da inquirição do sindicato na solução	Preenchida por meio da seleção da opção pertinente após avaliar se alguma informação apresentada na inquirição foi relevante para a solução/decisão da autoridade competente: - Sim; - Não.

Fonte: elaborado pelo autor.

Preliminarmente, foram levantadas as principais soluções dadas pela AP aos diversos objetos apurados em sede de sindicância, destacando-se situações de concessão de direitos; acidente em serviço; transgressões disciplinares (Quadro 9).

Quadro 9 - Soluções das sindicâncias

Tipos de Solução	
Favorável	Decisão proferida no sentido de conceder o direito requerido pelo interessado.
Desfavorável	Decisão proferida no sentido de não conceder o direito requerido pelo interessado.
Acidente em serviço	O fato do acidente envolvendo militar reveste-se das condicionantes do acidente em serviço.
Acidente fora de serviço	O fato do acidente envolvendo militar não constituiu acidente em serviço.
Disciplinar	A solução indicou para a apuração de transgressão disciplinar.
Processo em andamento	O processo ainda está tramitando, portanto não teve sua solução publicada.
Outras	Mera apuração e publicação de resultados.

Fonte: elaborado pelo autor.

A terceira fase do cadastramento consistiu na análise da sindicância e o seu trâmite em grau de recurso. Nesse ponto foi verificado se houve recurso administrativo e, nos casos positivos, o tempo de julgamento do recurso e o tipo de solução proferida, conforme se observa no Quadro 10.

Quadro 10 - Movimento do processo em grau de recurso

Informação	Dados esperados
Verificar se houve recurso da defesa	Preenchida por meio da seleção entre as opções: - Sim; - Não.
Data do recurso	Preenchida no formato numérico (dia/mês/ano – dd/mm/aaaa)
Data da solução do recurso	Preenchida no formato numérico (dia/mês/ano – dd/mm/aaaa)
Tempo total de duração do recurso	Duração em dias entre a data do recurso e a data da solução.
Solução/decisão da autoridade competente em sede de recurso	Preenchida por meio da seleção entre as opções nos moldes do Quadro 9: - Favorável; - Desfavorável; - Acidente em serviço; - Acidente fora de serviço; - Disciplinar; - Outras; - Não houve solução.

Fonte: elaborado pelo autor.

Na quarta fase do cadastramento foram lançados os dados relativos aos militares encarregados das sindicâncias. Contabilizaram-se dados relativos à quantidade de sindicantes por sindicância; posto/graduação, gênero e setor de vínculo dos sindicantes (Quadro 11). Com

isso, obtivemos informações acerca do envolvimento dos militares dentro dos postos/graduações e do comprometimento dos setores com as demandas que careceram de apuração.

Quadro 11 - Informações dos sindicantes

Informação	Dados esperados
Quantidade de sindicantes que atuaram no processo	Preenchida com números de 0 até 3.
Posto/Graduação dos sindicantes	Preenchida por meio da seleção entre as opções: - Coronel; - Tenente-coronel; - Major; - Capitão; - 1º Tenente; - 2º Tenente; - Aspirante-a-oficial; - Subtenente; - 1º Sargento; - 2º Sargento.
Gênero do sindicante	Preenchida por meio da seleção entre as opções: - F - Feminino; - M – Masculino.
Setor que o sindicante está vinculado	Preenchida por meio da seleção entre as opções: - Batalhão Agulhas Negras; - Corpo Administrativo; - Corpo de Cadetes; - Divisão de Ensino.

Fonte: elaborado pelo autor.

Por fim, a quinta fase do cadastramento permitiu conhecer os setores dos militares que entregaram os fatos motivadores de instauração de sindicância (Quadro 12), assim foi possível visualizar quais postos/ graduações e, até mesmo o gênero dos militares que constituíram o polo dos sindicatos, possibilitando aferir informações acerca daqueles envolvidos na demanda.

Quadro 12 - Informações dos sindicados

Informação	Dados esperados
Tipo de sindicato	Preenchida por meio da seleção entre as opções: - Fato; - Militar; - Civil.
Quantidade de sindicatos que atuaram no processo	Preenchida com números de 0 até 10.
Posto/Graduação dos sindicados	Preenchida por meio da seleção entre as opções: - Coronel; - Tenente-coronel; - Major; - Capitão; - 1º Tenente; - 2º Tenente; - Aspirante-a-oficial; - Cadete; - Subtenente; - 1º Sargento; - 2º Sargento; - 3º Sargento; - Cabo; - Soldado. - Funcionário Civil.
Gênero do sindicato	Preenchida por meio da seleção entre as opções: - F - Feminino; - M – Masculino.
Setor que o sindicato está vinculado	Preenchida por meio da seleção entre as opções: - Batalhão Agulhas Negras (BAN); - Corpo Administrativo; - Corpo de Cadetes; - Divisão de Ensino.

Fonte: elaborado pelo autor.

De posse de todos esses dados preenchidos em planilha no Excel, foi possível realizar a tabulação dos dados, a fim de entender quais são os objetos que são apurados em sede de sindicância, como se enquadram dentro da classificação dos processos administrativos quanto ao objeto de Carvalho Filho (2013), bem como o quantitativo de cada um deles e os respectivos percentuais dentro do universo. Esse registro permitiu identificar e apresentar as principais demandas solucionadas por meio de sindicância na Academia Militar das Agulhas Negras no ano de 2021, bem como verificar a eficácia desse processo.

O Excel também forneceu informações como tempo entre a conclusão da sindicância e a solução, fornecendo, também, o tempo total de duração do processo, o que tornou possível avaliar a eficiência por meio do tempo utilizado pela Administração para solucionar as

demandas. A ferramenta permitiu avaliar a economicidade processual ao registrar dados relativos a atuação do sindicado/interessado no processo, diante da análise diante das intervenções pelo uso do contraditório e da ampla defesa, a frequência com que foram utilizadas as ferramentas disponibilizadas pela legislação, da mesma forma que registrou a atuação dos sindicantes, por meio da quantidade de pedidos de prorrogação e das diligências complementares que foram necessárias para a conclusão dos autos. Por fim, a eficácia da sindicância como instrumento de processo administrativo foi medida por meio da quantificação de sindicâncias conclusas e aquelas que não foram solucionadas até 30 de novembro de 2022.

3.1 TESTE PILOTO DO INSTRUMENTO DE PESQUISA

A ferramenta elaborada no Excel foi testada durante três dias, permitindo o lançamento aleatório de 22 (vinte e duas) sindicâncias instauradas na AMAN no ano de 2021, o que permitiu a verificação das fórmulas utilizadas para a interpretação das informações, além de possibilitar os ajustes necessários para a tabulação das informações.

Por meio da Tabela 1 demonstra-se o cadastro geral das sindicâncias, contabilizando o total de 22 sindicâncias registradas. O Corpo Administrativo foi o setor que mais instaurou sindicâncias no ano de 2021, sendo responsável por 63,6% do total, enquanto o principal objeto de apuração foi acidente com militar da ativa, com 36,4%. Quanto a classificação do objeto, constatou-se que 45,5% das sindicâncias visaram apurar supostas irregularidades.

Tabela 1 - Cadastro Geral de Sindicâncias

Cadastro Geral					
				Total de Sindicâncias	22
Setor Responsável		Principais Assuntos		Classificação da apuração	
Assessoria Jurídica	0	Comprovação de dependência	1	Apuração diversa	8
BAN	0	Irregularidade com pensão militar/civil	7	Concessão de direitos	4
Corpo Administrativo	14	Acidente com militar da ativa	8	Verificação de irregularidade	10
Corpo de Cadetes	8	Dano ao Erário	1		
Divisão de Ensino	0	Recebimento indevido de valores	2		
		Diferença de Ajuda de Custo	1		
		Majoração de adicional de habilitação	1		
		Cadastramento/Recadastramento FuSEx	1		
Total	22	Total	22	Total	22

Fonte: elaborada pelo autor.

As Tabelas 2 a 7 compreendem as informações relativas à movimentação do processo. A Tabela 2 traz informações sobre os pedidos de prorrogação do prazo de entrega, indicando que em apenas 36,3% dos casos registrados não houve prorrogação de prazo para conclusão do procedimento. Em contrapartida, o principal motivo de prorrogação está ligado ao fato do sindicante ter que aguardar a entrega de documento externo para poder instruir o processo.

Tabela 2 - Prorrogação de prazo de entrega da sindicância

Quantidade de prorrogações		Motivo das prorrogações	
Nenhuma prorrogação	8	Não houve prorrogação	8
1 (uma) prorrogação	9	Documento externo	6
2(duas) prorrogações	4	Precatória	4
3(três) prorrogações	1	Atv Profissionais do Sindicante	1
Mais do que 3(três) prorrogações	0	Problemas pessoais do sindicante	1
		Outros	2

Fonte: elaborado pelo autor.

Na Tabela 3, verifica-se os casos em que ocorreu a mudança de sindicante durante o curso do processo, sendo possível constatar que nos processos registrados não houve a substituição do sindicante.

Tabela 3 - Registro de mudança de sindicante

Mudança de sindicante		Motivo da mudança	
Nenhuma mudança	22	Não houve mudança	22
1(uma) mudança	0	Antiguidade	0
2(duas) mudanças	0	Transferência outra OM	0
Mais do que 2 (duas) mudanças	0	Transferência Reserva	0
		Outros	0

Fonte: elaborado pelo autor.

A quantidade de diligências complementares necessárias para a instrução do processo está registrada na Tabela 4, constatando-se que para a solução de 27,2% das sindicâncias instauradas foi necessário a realização de diligências complementares.

Tabela 4 - Quantidade de diligências complementares por sindicância

Diligências complementares	
Nenhuma	16
1 (uma) diligência	6
2(duas) diligências	0
3(três) diligências	0
Mais do que 3(três) diligências	0

Fonte: elaborada pelo autor.

O exercício do contraditório e da ampla defesa por parte do sindicado é evidenciado pela Tabela 5, constatando-se que o sindicado pouco exerce esse direito, pois em 100% dos processos não há registro de apresentação de defesa por escrito nas oportunidades em que lhe cabe a defesa prévia e as alegações finais.

Tabela 5 - Atuação do sindicado em sede do contraditório e ampla defesa.

Contraditório e Ampla defesa	Sim		Não	
	Apresentou defesa prévia	0	0.0%	22
Acrescentou novos documentos ao processo	6	27.3%	16	72.7%
Apresentou alegações finais	0	0.0%	22	100.0%
A inquirição foi relevante na solução	7	31.8%	15	68.2%

Fonte: elaborado pelo autor.

A Tabela 6 indica que nos casos de sindicância que tem por objeto a concessão de direitos as decisões são favoráveis ao sindicado, enquanto aquelas que apuram acidente com militar da ativa apontaram que 87,5% dos casos configuraram acidente em serviço.

Tabela 6 - Soluções de sindicância.

Classificação do objeto	Solução	Qtd	% objeto	% total
Concessão de direitos	Favorável	3	75,0%	18,1%
	Desfavorável	1	25,0%	
Disciplinar	Disciplinar	10	-	45,5%
Acidente com militar da ativa	Acidente em serviço	7	87,5%	36,3%
	Acidente fora de serviço	1	12,5%	

Fonte: elaborada pelo autor.

Como se observa na Tabela 7 - Prazos decorridos no processo, não há registro de processos que tenham sido solucionados antes de 50 dias, pois do total registrado, 14 deles demoraram mais do que 150 dias para serem solucionados, ou seja, a partir da data da assinatura da portaria de instauração até a publicação da solução, passaram-se mais de 5 meses. Outro dado importante está no tempo entre a remessa dos autos conclusos pelo sindicante e a

publicação da solução pela autoridade nomeante que, em 55% dos processos ultrapassou os 150 dias.

Tabela 7 - Prazos decorridos no processo

Duração total do processo		
Menos de 30 dias	0	0.0%
De 31 a 50 dias	0	0.0%
De 51 a 70 dias	1	5.0%
De 71 a 90 dias	2	10.0%
De 91 a 110 dias	1	5.0%
De 111 a 130 dias	0	0.0%
De 131 a 150 dias	2	10.0%
Mais do que 150 dias	14	70.0%
Tempo para solução		
Menos de 30 dias	1	5.0%
De 31 a 50 dias	5	25.0%
De 51 a 70 dias	2	10.0%
De 71 a 90 dias	1	5.0%
De 91 a 110 dias	0	0.0%
De 111 a 130 dias	0	0.0%
De 131 a 150 dias	0	0.0%
Mais do que 150 dias	11	55.0%
Tempo com o sindicante		
Menos de 30 dias	1	5.0%
De 31 a 50 dias	7	25.0%
De 51 a 70 dias	5	25.0%
De 71 a 90 dias	1	5.0%
De 91 a 110 dias	3	15.0%
De 111 a 130 dias	2	10.0%
De 131 a 150 dias	1	5.0%
Mais do que 150 dias	0	0.0%

Fonte: elaborado pelo autor.

Os recursos em sede de sindicância estão registrados na Tabela 8, apresentando que não houve nenhuma decisão em grau de recurso.

Tabela 8 - Sindicâncias solucionadas em grau de recurso

Recurso	Sim		Não	
	0	0.0%	22	100.0%

Fonte: elaborada pelo autor.

A Tabela 9 contém dados referentes a média de duração do processo, de acordo com a classificação e a duração média total e dentro das duas fases – a fase de instrução, em que a apuração está com a sindicante, e a fase da solução.

Tabela 9 - Média de prazo de duração das sindicâncias

Classificação	Qtd	Média tempo com sindicante	Média tempo para a solução (dias)	Média tempo total (dias)
Apuração diversa	8	50,3	78,0	128,3
Concessão de direitos	4	37,5	128,3	165,8
Verificação de irregularidade	10	60,7	229,3	290,0
total	22	-	-	-

Fonte: elaborada pelo autor.

3.1.1 Análise de Resultados

Os dados tabulados na ferramenta Excel, por meio de fórmulas e da utilização da tabela dinâmica, garantiram a obtenção dos resultados, os quais permitem a análise da eficácia e da eficiência do uso da sindicância na solução de problemas da administração militar.

Na questão da eficácia, ficou evidente que todos os fatos apurados tiveram a solução (Tabela 6) devidamente publicada em boletim interno, garantindo assim a publicidade dos atos administrativos. Constatou-se que nenhuma das soluções exaradas pelo Comando da AMAN foram alvo de recurso, confirmando que 100% das sindicâncias instauradas conseguiram alcançar o resultado e passaram a produzir os efeitos a partir da publicação (Tabela 8).

Quanto à eficiência do procedimento, é possível verificar que 60% das sindicâncias instauradas tem sua solução publicada após 190 dias (Tabela 7). O que chama a atenção na Tabela 9 é o tempo médio total que a administração utiliza para apurar as irregularidades, tendo em vista que, somente após a publicação da solução da sindicância, é que se pode agir na correção de eventuais problemas administrativos. Nota-se que o prazo para solução por parte da autoridade competente tem extrapolado de forma significativa, o prazo de 10 dias para a solução previsto na IG.

Ainda sobre a duração do processo, cabe destacar que as sindicâncias instauradas para a concessão de direitos, as quais apresentaram decisões favoráveis ao requerente em 75% dos casos, tiveram duração média superior a 165 dias. Para ter o seu direito reconhecido, o administrado tem sofrido um processo, na condição de sindicado e tem esperado quase meio

ano para tal, sendo que após esse reconhecimento do direito pela administração, ainda existem outros procedimentos administrativos para que de fato ocorra a concessão do direito.

Em todos os casos apresentados na Tabela 9, verifica-se que a média de tempo que a sindicância permanece aguardando solução é superior ao tempo da fase de instrução. Destaca-se que é na fase de instrução que o sindicado possui o maior número de oportunidades de exercer o seu direito ao contraditório e a ampla defesa, sendo que todos os prazos para o exercício da defesa são concedidos, independentemente do seu uso ou não pela parte interessada, e entram no somatório de tempo gasto pelo sindicante. O tempo destinado à solução não sofre influência do sindicado e representa a maior parte do tempo total que a administração utiliza na apuração dos fatos.

O Excel permite verificar o tempo gasto pela administração para apurar os diversos fatos administrativos, mensurar a utilização das oportunidades do sindicado em exercer o contraditório e a ampla defesa, quantificar o uso da sindicância dentro da classificação por objeto. De maneira geral, a sindicância como processo apuratório que teve eficácia em 100% dos casos, demonstrou ser pouco eficiente, tendo em vista o tempo demandado nas diversas apurações. Constatou-se, ainda, que a sindicância, usualmente utilizada no âmbito da AP como meio de apuração de irregularidades (punitivo), tem seu uso normatizado no EB para apurar situações que fogem do aspecto disciplinar, tornando o processo mais lento e dando tratamento inadequado ao requerente, que no caso passa a ser sindicado.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Neste capítulo, apresentamos a análise dos resultados obtidos, provenientes da aplicação do instrumento de pesquisa nos dados coletados a partir dos documentos objetos deste estudo, que consistem nas sindicâncias instauradas pela AMAN durante todo o ano de 2021. Os dados coletados trazem informações do início do processo (instauração) até a finalização (publicação da solução) ou a situação que se encontrava até 30 de novembro de 2022. Para esta apresentação, dividiu-se o capítulo em duas partes: i) análise dos resultados; e ii) discussão dos resultados.

4.1 ANÁLISE DE RESULTADOS

De acordo com os dados obtidos junto aos arquivos da AMAN, foi possível verificar, por intermédio da aplicação do instrumento de pesquisa validado, *in casu*, a ferramenta elaborada no Excel, que foram instauradas no ano de 2021, naquela OM, o total de 531 (quinhentas e trinta e uma) sindicâncias. A partir do preenchimento dos dados foi possível interpretar as informações e obter os resultados necessários, visando atender o objeto deste estudo de caso.

A Tabela 10 apresenta o cadastro geral das sindicâncias, contabilizando o total de 531 sindicâncias registradas. O Corpo de Cadetes foi o setor que mais instaurou sindicâncias no ano de 2021, sendo responsável por 39,7% do total, seguido de perto pelo BAN, com 37,7%, enquanto o setor que menos instaurou sindicância foi a Divisão de Ensino (DE), com menos de 1% do total.

Tabela 10 - Registro de sindicâncias por setor responsável - AMAN/2021

Setor Responsável	Qtd	%
Assessoria Jurídica	17	3,2
BAN	200	37,7
Corpo Administrativo	99	18,6
Corpo de Cadetes	211	39,7
Divisão de Ensino	4	0,8
Total de Sindicâncias	531	

Fonte: elaborada pelo autor.

Conforme os resultados da Tabela 11, o principal objeto de apuração foi acidente com militar da ativa, somando 368 processos no ano, o que corresponde a 69,3% do total. Por sua vez, a classificação das sindicâncias quanto ao objeto, seguindo os ensinamentos de Carvalho Filho (2013), constatou-se que apenas 15,3% das sindicâncias daquele ano, foram instauradas visando apurar supostas irregularidades, tendo sido o processo amplamente empregado na realização de apurações diversas (72,7%), bem como para a concessão de direitos.

Tabela 11 - Classificação quanto ao objeto de sindicância – AMAN/2021

Principais Assuntos		Classificação da apuração	Qtd	%
Acidente com militar da ativa	368	Apuração diversa	382	71,9
Acidente com viatura militar	3			
Movimentação por interesse próprio	3			
Morte de equídeo	8			
Comprovação de dependência	6	Concessão de direitos	66	12,5
Majoração de adicional de habilitação	5			
Recebimento em despesas de exercícios anteriores	4			
Concessão de LTSP/LTSPF	3			
Diferença de Ajuda de Custo	17			
Averbação de tempo de serviço	3			
Cadastramento/Recadastramento FuSEx	23			
Auxílio transporte	5			
Irregularidade com pensão militar/civil	15	Verificação de irregularidade	83	15,6
Recebimento indevido de valores / Acúmulo de cargo público	6			
Anulação de incorporação	3			
Dano ao Erário	13			
Transgressão disciplinar	36			
Alteração com material	10			
Total		531		

Fonte: elaborada pelo autor.

As Tabelas 12 a 17 apresentam informações relacionadas à movimentação do processo. É possível verificar, de acordo com a Tabela 12, que não houve pedido de prorrogação do prazo de entrega em 371 (68,5%). Nos demais dos processos (31,5%), em que houve o pedido de prorrogação de prazo, os principais fatores que motivaram tais pedidos estão ligados a documentos externos solicitados ou de inquirições mediante precatória, que somados correspondem a 40,7% dos pedidos. Nesses casos, o pedido se justifica pelo fato da necessidade do sindicante em aguardar o recebimento de tais documentos externos, a fim de que, dessa forma, possa instruir o processo e buscar elucidar os fatos.

Tabela 12 - Prorrogação de prazo de entrega da sindicância – AMAN/2021

Quantidade de prorrogações	Qtd	%	Motivo das prorrogações	Qtd	%
Nenhuma prorrogação	364	68,5	Documento externo	48	40,7
1 (uma) prorrogação	86	16,2	Precatória	20	
2(duas) prorrogações	32	6,0	Atv Profissionais do Sindicante	12	15,0
3(três) prorrogações	14	2,6	Problemas pessoais do sindicante	13	
Mais do que 3(três) prorrogações	35	6,6	Sindicado/Testemunhas fora da OM	25	15,0
Total	531		Outros	49	29,3

Fonte: elaborado pelo autor.

Na Tabela 13, verifica-se que não foi comum ocorrer a mudança de sindicante durante o curso do processo, sendo possível constatar que nos processos registrados, somente em 28 deles pôde ser observada a substituição do sindicante. Os motivos que levaram a essas substituições são os mais diversos, tendo sido constatado a transferência do sindicante para outra OM como fator de motivação em 3 desses casos.

Tabela 13 - Registro de mudança de sindicante – AMAN/2021

Mudança de sindicante		Motivo da mudança	
Nenhuma mudança	503	Antiguidade	0
1(uma) mudança	26	Transferência outra OM	3
2(duas) mudanças	2	Transferência Reserva	0
Mais do que 2 (duas) mudanças	0	Outros	20

Fonte: elaborado pelo autor.

O quantitativo de diligências complementares utilizadas para a instrução do processo está registrada na Tabela 14. Constatou-se que para a solução dos processos foi necessária a utilização dessa medida complementar da instrução processual em 16,5% das sindicâncias finalizadas. Não foi possível verificar, em sua totalidade, a situação das diligências relacionadas àquelas sindicâncias que não foram finalizadas, sendo possível apenas constatar que entre as sindicâncias não finalizadas, 4 delas já contavam com 1 diligência, enquanto as demais não possuíam qualquer registro neste sentido.

Tabela 14 - Quantidade de diligências complementares por sindicância – AMAN/2021

Diligências complementares	Finalizadas	Não finalizadas
Nenhuma	401	-
1 (uma) diligência	73	4
2(duas) diligências	5	-
3(três) ou mais diligências	0	-
Não há registro até 30/11/2022	-	48
Total	479	52

Fonte: elaborada pelo autor.

A Tabela 15 contempla informações relativas ao exercício do contraditório e da ampla defesa pelo sindicado, não contabilizando as sindicâncias não finalizadas até 30 de novembro de 2022 (processo em andamento). Constatou-se que o exercício do contraditório e da ampla defesa por parte do sindicado é pouco utilizado, pois em 100% dos processos não há registro de apresentação de defesa prévia, enquanto a defesa em alegações finais que não chega a atingir 1% dos casos estudados. Outra possibilidade de defesa consiste na apresentação de novos documentos por parte do sindicado, que também não atingiu números totais relevantes (3,1% dos casos), porém teve maior notoriedade especificamente nos processos de verificação de irregularidade, oportunidade que atingiu 10% dos casos deste universo. Ainda da parte do sindicado, quanto ao relato por escrito ou por inquirição, essas intervenções foram relevantes para a decisão da autoridade competente.

Tabela 15 - Atuação do sindicado em sede do contraditório e ampla defesa – AMAN/2021

Contraditório e Ampla defesa	Qtd	Sim		Não	
		Qtd	%	Qtd	%
Apresentou defesa prévia	479	0	0,0%	479	100,0%
Acrescentou novos documentos ao processo	479	15	3,1%	464	96,9%
Apuração Diversa	373	7	1,9%	366	98,1%
Concessão de Direitos	44	2	4,8%	42	95,2%
Verificação de irregularidade	62	6	10,0%	56	90,0%
Apresentou alegações finais	479	4	0,8%	475	99,2%
Apuração Diversa	373	1	0,3%	372	99,7%
Concessão de Direitos	44	0	0,0%	44	100,0%
Verificação de irregularidade	62	3	5,0%	59	95,0%
A inquirição/retrato foi relevante na solução	479	400	83,7%	79	16,3%

Fonte: elaborado pelo autor.

Observou-se que, quando se trata de recurso em sede de sindicância, esse instrumento que atende ao princípio do contraditório e da ampla defesa é raramente utilizado, como se verifica nos dados da Tabela 16. Das 479 sindicâncias instauradas em 2021 na AMAN e solucionadas até 30/11/2022, registrou-se apenas 1 caso em que o sindicado recorreu da decisão do Comandante acerca da sindicância.

Tabela 16 - Sindicâncias solucionadas em grau de recurso – AMAN/2021

Recurso	Sim		Não	
	Qtd	%	Qtd	%
	1	0,2%	478	99,8%

Fonte: elaborada pelo autor.

A solução da autoridade competente está retratada na Tabela 17, sendo possível verificar que do total de sindicâncias instauradas até 31 de dezembro de 2021, apenas 9,8% não foram

solucionadas até o dia 30 de novembro de 2022. Essa tabela apresenta a situação da solução dentro do universo em que se encontra o objeto e com relação ao total das soluções exaradas pelo Comandante. Com relação a concessão de direitos, as decisões foram favoráveis aos requerentes-sindicados em 83,3% dos casos, enquanto as sindicâncias que buscavam esclarecer as condições dos acidentes envolvendo militares, indicaram que 71,6% dos casos foram considerados em serviço.

Tabela 17 - Soluções de sindicância – AMAN/2021

Classificação do objeto	Solução	Qtd	% total	% objeto
Concessão de direitos/ Mera apuração	Favorável	39	8,8	83,0
	Desfavorável	8		17,0
Disciplinar	Disciplinar	62	11,7	-
Outras soluções administrativas	Outras	4	0,8	-
Acidente com militar da ativa	Acidente em serviço	263	68,9	71,9
	Acidente fora de serviço	103		28,1
Não finalizadas (de todas as classificações)	Processo em andamento	52	9,8	-
Total		531	100	-

Fonte: elaborada pelo autor.

A Tabela 18 apresenta informações acerca da duração do processo, contemplando em sua parte inicial, dados sobre o tempo decorrido entre a instauração da sindicância até a publicação da solução no boletim interno da OM. Na parte intermediária da referida tabela verifica-se o tempo que a sindicância permaneceu sob a responsabilidade da administração para a respectiva solução, enquanto a porção final traz as informações relativas ao tempo em que o processo esteve a cargo do sindicante.

Sobre o prazo de duração total do processo, observa-se que, entre as sindicâncias analisadas, apenas 10,9% destas foram solucionadas antes de 50 dias, e que 34,7% das sindicâncias foram solucionadas em mais de 140 dias, ou seja, a partir da data da assinatura da portaria de instauração até a publicação da solução, passaram-se pouco mais de 4 meses (Tabela 18). Outro dado importante está no tempo entre a remessa dos autos conclusos pelo sindicante e a publicação da solução pela autoridade nomeante, ou seja, a fase da sindicância cuja responsabilidade compete a Administração, neste caso, o tempo decorrido encontrado foi superior a 30 dias em 68% das sindicâncias e ainda que, em 22,8% deste universo, esse prazo para a solução ultrapassou os 150 dias. Por fim, o tempo que o processo permanece sob a responsabilidade do sindicante é de até 70 dias em 84,4 % dos processos.

Tabela 18 - Duração do processo – AMAN/2021

Tempo de duração	Processo com o sindicante (%)		Processo com a Administração (%)		Tempo total do processo (%)	
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
Menos de 30 dias	97	18,3	153	28,8	5	0,9
De 31 a 50 dias	248	46,7	90	16,9	53	10,0
De 51 a 70 dias	72	13,6	37	7,0	86	16,2
De 71 a 90 dias	41	7,7	21	4,0	70	13,2
De 91 a 110 dias	20	3,8	15	2,8	49	9,2
De 111 a 140 dias	12	2,3	37	7,0	32	6,0
De 141 a 190 dias	7	1,3	43	8,1	55	10,4
De 191 a 250 dias	2	0,4	47	8,9	57	10,7
Mais do que 250 dias	1	0,2	35	6,6	72	13,6
Não processadas	31	5,8	53	10,0	52	9,8

Fonte: elaborado pelo autor.

A Tabela 19 apresenta informações acerca da solução dos processos por meio de sindicância e a duração destes de acordo com suas respectivas classificações. Os dados indicam que para as sindicâncias que solucionam processos classificados como mera apuração, esse formato de processo possui elevado índice de resolução e esclarecimento dos fatos, pois foi capaz de resolver 97,7% dos casos em que foi utilizada. Porém, a situação de eficácia do instrumento não se repete quando empregada nos processos de concessão de direitos e de verificação de irregularidade, cujos números indicam uma redução da capacidade de solucionar problemas, 65,6% e 74,1%, respectivamente. Esta tabela também traz dados quanto ao tempo médio de duração total expresso em dias, o que permite observar que aqueles que aguardam o reconhecimento de seus direitos também se viram prejudicados nesse quesito, tendo em vista que seus processos tiveram uma duração média superior a 219 dias. Por fim, observa-se a situação dos processos não finalizados, contemplando as mesmas informações anteriormente prestadas

Tabela 19 - Solução dos processos e a média de tempo de duração

Classificação/ Setor	Qtd	Finalizadas			Não finalizadas		
		Qtd	%	Duração do processo (média em dias)	Qtd	%	Duração do processo até 30/11/2022 (média em dias)
Apuração diversa	382	373	97,6	123,6	9	2,4	513,4
BAN	173	173	100,0	76,0	0	0	-
C Adm	8	1	14,3	241,0	7	85,7	534,3
CC	200	198	99,0	163,9	2	1,0	440,5
DE	1	1	100,0	247,0	0	0,0	-
Concessão de Direitos	66	44	66,7	211,7	22	33,3	436,4
Asse Jur	2	2	100,0	70,5	0	0,0	-
BAN	8	8	100,0	124,0	0	0,0	-
C Adm	50	28	56,0	264,3	22	44,0	436,4
CC	3	3	100,0	190,7	0	0,0	-
DE	3	3	100,0	69,7	0	0,0	-
Verificação de irregularidade	83	62	74,7	189,9	21	25,3	519,1
Asse Jur	15	14	93,3	141,6	1	6,7	565,0
BAN	19	19	100,0	94,7	0	0,0	-
C Adm	41	22	53,7	288,8	19	46,3	519,4
CC	8	7	87,5	234,0	1	12,5	469,0
Total	531	479	90,2	140,2	52	9,8	483,2

Fonte: elaborada pelo autor.

A Tabela 20 apresenta dados referentes à média de duração do processo em número de dias, contemplando apenas os processos finalizados. A referida tabela traz informações de duração da sindicância em formato de média de dias, dentro da classificação quanto ao objeto. As sindicâncias que têm como objeto a concessão de direitos são aquelas que possuem a média de duração de tempo total maior, assim como também possuem a maior média de tempo sob a responsabilidade da Administração, superando, inclusive, as sindicâncias que visam verificar irregularidades, nesses dois quesitos. As sindicâncias que visam apurar irregularidades apresentaram uma média tempo maior na fase em que permanece sob a responsabilidade do sindicante do que as demais.

Tabela 20 - Média de prazo de duração das sindicâncias – AMAN/2021

Classificação	Qtd	Média tempo com sindicante (dias)	Média tempo para a solução (dias)	Média tempo total (dias)
Apuração diversa	373	45,9	77,6	123,6
BAN	173	48,1	28,0	76,0
C Adm	1	34,0	207,0	241,0
CC	198	43,7	120,2	163,9
DE	1	125,0	122,0	247,0
Concessão de direitos	44	54,3	157,4	211,7
Asse Jur	2	40,0	30,5	70,5
BAN	8	48,8	75,3	124,0
C Adm	28	58,4	205,9	264,3
CC	3	57,3	133,3	190,7
DE	3	36,3	33,3	69,7
Verificação de irregularidade	62	64,6	125,3	189,9
Asse Jur	14	65,8	75,9	141,6
BAN	19	62,7	32,1	94,7
C Adm	22	64,1	224,6	288,8
CC	7	69,3	164,7	234,0
Total	479	49,1	91,1	140,2

Fonte: elaborada pelo autor.

Para contabilizar o tempo mínimo necessário para finalização da sindicância, considerou-se o prazo máximo disponibilizado ao sindicante de 30 dias, somado com os 10 dias de prazo máximo para a solução por parte do Comandante, desconsiderando em ambos os casos a possibilidade de prorrogação, e por fim, acresceram-se 10 dias de trâmite interno de documentação, entendendo-se como 50 dias um período razoável para a duração do processo. No momento seguinte, acresceu-se aos 50 dias de duração, a possibilidade de prorrogação para o sindicante (20 dias) e para o Comandante (10 dias), além de mais 10 dias de acréscimos para tramitação, teremos então 90 dias como condição de duração do processo. A Tabela 21 retrata as duas condições, primeiramente, considerando o prazo de 50 dias de duração, a margem de finalização dos processos atingiu apenas 58 sindicâncias (10,9%). No outro ponto, tomando por base o prazo razoável de 90 dias, verificou-se uma ligeira melhora, pois foram contabilizados 214 processos finalizados, número ainda muito aquém do retratado em termos de eficácia, tendo em vista que esse valor corresponde a 40,3% das sindicâncias. Então, entende-se que, no caso em estudo, que a eficiência nos processos de apuração por meio de sindicância não está correspondendo a eficácia das soluções, pois há uma variação considerável nos valores.

Tabela 21 - Solução de sindicâncias nos prazos de 50 e 90 dias

Objeto / Setor	Asse Jur	BAN	C Adm	CC	DE	Total
Apuração Diversa	-	173	8	200	1	382
Solucionada em até 50 dias	-	43	0	1	0	44
Solucionada em até 90 dias	-	132	0	52	0	184
Concessão de Direitos	2	8	50	3	3	66
Solucionada em até 50 dias	0	1	0	0	1	2
Solucionada em até 90 dias	2	5	2	0	2	11
Verificação de irregularidade	15	19	41	8	-	83
Solucionada em até 50 dias	3	9	0	0	-	12
Solucionada em até 90 dias	6	12	0	1	-	19
Total	17	200	99	211	4	531
Solucionada em até 50 dias	3	53	0	1	1	58
Solucionada em até 90 dias	8	149	2	53	2	214

Fonte: elaborada pelo autor.

Por meio da Tabela 22, é possível constatar que as 52 sindicâncias instauradas em 2021 e não solucionadas até 30 de novembro de 2022, têm a duração do processo superior a 350 dias, sendo que 17 destes (32,7%), ultrapassaram os 500 dias de duração até a data limite da realização do levantamento dos dados (30/11/2022).

Tabela 22 - Duração dos processos não finalizados até 30/11/2022

Duração total dos processos não finalizados até 30/11/2022	Apuração Diversa	Concessão de direitos	Verificação de irregularidade	Qtd	%
De 350 a 400 dias	0	10	1	10	21,2
De 401 a 450 dias	1	5	3	9	19,2
De 451 a 500 dias	2	5	8	15	26,9
De 501 a 550 dias	4	1	0	5	9,6
De 551 a 600 dias	2	1	6	9	17,3
Mais do que 600 dias	0	0	3	3	5,8
Total	9	22	21	52	100,0

Fonte: elaborada pelo autor.

Os dados gerais indicam que uma quantidade de considerável (81,7% - 434 do total de 531) de sindicâncias foram instauradas para esclarecer situações que envolviam a concessão de direitos de interesse dos requerentes, bem como para realizar apurações diversas, das quais se destacam aquelas que averiguaram as condições em que se deram os acidentes envolvendo militares da ativa. A relevância desses assuntos exigiu uma análise detalhada de cada um deles, envolvendo a duração do processo, soluções dadas pela Administração e o setores envolvidos.

4.1.1 As apurações sobre concessão de direitos

Foi possível detalhar, quanto à situação do exercício do contraditório e da ampla defesa, a situação das sindicâncias instauradas com a finalidade de averiguar a situação de concessão de direitos aos requerentes (Tabela 23). Do total de 66 sindicâncias instauradas no ano de 2021, 44 destas foram solucionadas pela administração, com predomínio das decisões favorecendo os requerentes (81,8%). Em apenas dois processos verificou-se que o sindicato utilizara a possibilidade de apresentar novos documentos, enquanto as possibilidades de defesa prévia, defesa em alegações finais e recurso não houve registro quanto ao uso desses meios pelos interessados.

Tabela 23 - Exercício do contraditório e da ampla defesa na concessão de direitos

Setor / Solução	Qtd	Defesa Prévia		Novos documentos		Alegações Finais		Recurso	
		Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
BAN	8	0	6	0	6	0	6	0	6
Desfavorável	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Favorável	7	0	7	0	7	0	7	0	7
Corpo de Cadetes	3	0	3	0	3	0	3	0	3
Favorável	3	0	3	0	3	0	3	0	3
Divisão de Ensino	3	0	3	0	3	0	3	0	3
Favorável	3	0	3	0	3	0	3	0	3
Assessoria Jurídica	2	0	2	1	1	0	2	0	2
Favorável	2	0	2	1	1	0	2	0	2
Corpo Administrativo	50	0	28	1	1	0	28	0	28
Desfavorável	7	0	7	0	7	0	7	0	7
Favorável	21	0	21	1	20	0	21	0	21
Processo em andamento	22	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Geral	66	0	44	2	42	0	44	0	44
Desfavorável	8	0	8	0	8	0	8	0	8
Favorável	36	0	36	2	34	0	36	0	36
Processo em andamento	22	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: elaborada pelo autor.

A situação detalhada das sindicâncias de concessão de direitos quanto à média de tempo em consonância com a solução dada pela Administração consta na Tabela 24. A Divisão de Ensino e a Assessoria Jurídica são os setores mais eficientes entre os relacionados, solucionando as sindicâncias em média com 69,7 e 70,5 dias, respectivamente. Por sua vez, o Corpo Administrativo foi o setor que teve a maior demanda de assuntos relacionados a concessão de

direitos e, também teve a maior média de duração dos seus processos. Com relação aos setores que possuem as maiores médias de duração, Corpo Administrativo, Corpo de Cadetes e Batalhão Agulhas Negras, nesta ordem, foi possível constatar que o tempo médio de duração se eleva em função do tempo médio que a Administração utiliza após receber, das mãos do sindicante, o processo devidamente instruído, até efetivamente publicar a solução, pois enquanto os dois setores mais eficientes utilizam, em média, pouco mais de 30 dias, os demais têm média superior a 95 dias.

Tabela 24 - Duração média do processo por setor/solução na concessão de direitos

Setor / Solução	Qtd	Média tempo com sindicante (dias)	Média tempo para a solução (dias)	Média tempo total (dias)
BAN	8	48,80	75,3	124,0
Desfavorável	1	56,0	198,0	254,0
Favorável	7	48,8	57,7	105,4
Corpo de Cadetes	3	57,3	133,3	190,7
Favorável	3	57,3	133,3	190,7
Divisão de Ensino	3	36,3	33,3	69,7
Favorável	3	36,3	33,3	69,7
Assessoria Jurídica	2	40,0	30,5	70,5
Favorável	2	40,0	30,5	70,5
Corpo Administrativo	28	58,4	205,9	264,3
Desfavorável	7	45,0	259,6	304,6
Favorável	21	62,9	188,0	250,9
Total Geral	44	54,3	157,4	211,7
Desfavorável	8	46,4	251,9	293,8
Favorável	36	56,0	136,4	192,4

Fonte: elaborada pelo autor.

A diferença na duração do processo em cada setor demonstra um desequilíbrio quanto a velocidade de processamento das sindicâncias. Neste estudo, a duração do processo é o fator mais relevante para evidenciar a eficiência, enquanto a eficácia é medida pela capacidade de solucionar os processos instaurados. O Corpo Administrativo é o setor que possui o maior número de sindicâncias que tratam da concessão de direitos, sendo este, também, o único setor que possui processos dessa natureza ainda não finalizados. Este setor também se destaca por obter a maior média de duração do processo.

4.1.2 As apurações sobre acidentes envolvendo militar da ativa

Análise dos dados referentes ao objeto “acidente envolvendo militar da ativa”, sendo este a maior fonte de utilização do instrumento sindicância no esclarecimento de fatos, está pautada na Tabela 24 e na Tabela 25. Esse tipo de apuração tem por foco averiguar se o acidente sofrido pelo militar que presta serviço ativo ou por militar da reserva contratado e ligado ao expediente da OM, ocorrerá dentro das previsões normativas que tratam do acidente em serviço. Do total de 368 processos solucionados, não foi verificada a utilização da defesa prévia e da defesa em alegações finais por parte dos sindicatos, enquanto a possibilidade de apresentação de novos documentos foi utilizada em apenas 7 oportunidades do total, sendo todas estas decisões exaradas no sentido de atestar o acidente em serviço. Por fim, verifica-se que em apenas 1 caso a possibilidade de recurso foi utilizada pelo interessado e este caso não foi considerado acidente em serviço (Tabela 24). Ressalta-se que nas sindicâncias analisadas não houve nenhum caso que a apuração tenha se deparado com um caso que o acidente tenha sido consequência de uma possível irregularidade.

Tabela 25 - Exercício do contraditório e da ampla defesa na apuração de acidente envolvendo militar da ativa

Setor / Solução	Qtd	Defesa Prévia		Novos documentos		Alegações Finais		Recurso	
		Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
BAN	167	0	167	1	166	0	167	0	167
Acidente em serviço	95	0	95	1	94	0	95	0	95
Acidente fora de serviço	72	0	72	0	72	0	72	0	72
Corpo de Cadetes	200	0	198	6	192	0	198	1	197
Acidente em serviço	168	0	168	6	162	0	168	0	168
Acidente fora de serviço	30	0	30	0	30	0	30	1	29
Processo em andamento	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Divisão de Ensino	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Acidente fora de serviço	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Total Geral	368	0	366	7	359	0	366	1	365
Acidente em serviço	263	0	263	7	256	0	263	0	263
Acidente fora de serviço	103	0	103	0	103	0	103	1	102
Processo em andamento	2	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: elaborada pelo autor.

A Tabela 26 traz a situação detalhada das sindicâncias para apurar os acidentes envolvendo militares da ativa quanto à média de tempo e suas respectivas soluções dentro dos

setores instauradores do processo na AMAN, contemplando apenas aquelas que foram finalizadas. A Divisão de Ensino foi o setor que menos instaurou sindicância a respeito desse objeto (1 no total), porém foi o setor que obteve a maior média de duração do processo. O Batalhão Agulhas Negras foi o setor mais eficiente entre os relacionados, solucionando as sindicâncias em média com 75,6 dias. Por sua vez, o Corpo Administrativo foi o setor que teve a maior demanda de assuntos relacionados a concessão de direitos e, também teve a maior média de duração dos seus processos. Foi possível constatar, ainda, que o Corpo de Cadetes teve sua média total de duração elevada devido ao tempo utilizado pela Administração para solucionar as sindicâncias, tendo em vista que o tempo médio que os sindicantes utilizam para instruir os processos é equivalente ao tempo utilizado pelo BAN, tendo inclusive uma média melhor quando comparado a este. No entanto, o tempo que a Administração utiliza para solucionar os processos dessa natureza junto ao Corpo de Cadetes, após receber os autos conclusos pelo sindicante, é quatro vezes maior que o tempo utilizado pelo Batalhão Agulhas Negras (Tabela 26).

Tabela 26 - Duração média do processo por setor/solução na apuração de acidente envolvendo militar da ativa

Setor / Solução	Qtd	Média tempo com sindicante (dias)	Média tempo para a solução (dias)	Média tempo total (dias)
BAN	167	47.6	28.0	75.6
Acidente em serviço	95	47.3	26.7	74.0
Acidente fora de Sv	72	47.9	29.8	77.7
Corpo de Cadetes	198	43.7	120.2	163.9
Acidente em serviço	168	43.0	123.9	166.9
Acidente fora de Sv	30	48,0	99,3	147,4
Divisão de Ensino	1	125.0	122.0	247.0
Acidente fora de Sv	1	125.0	122.0	247.0
Total Geral	366	45.7	78,1	123.8
Acidente em serviço	263	44,6	88,8	133,3
Acidente fora de Sv	103	48,7	50,9	99,6

Fonte: elaborada pelo autor.

O Corpo de Cadetes é o setor que possui o maior número de sindicâncias que tratam da apuração de acidente envolvendo militar da ativa, sendo este, também, o único setor que possui processos dessa natureza ainda não finalizados (2 processos). No âmbito deste setor a eficácia atinge 99%, enquanto os processos deste setor duram pouco mais que duas vezes do tempo utilizado pelo BAN. Nessas condições, a Divisão de Ensino não foi considerada, tendo em vista que este setor teve apenas uma única sindicância dessa natureza.

4.2 DISCUSSÃO

A tabulação dos dados realizada com a ferramenta Excel, por meio de fórmulas e da utilização da tabela dinâmica, garantiu a obtenção dos resultados, os quais permitem a análise da eficácia e da eficiência do uso da sindicância na solução de problemas da administração militar, dentro do presente estudo de caso. A tabulação também permitiu verificar a classificação dos objetos que foram apurados em sede de sindicância. Segundo Carvalho Filho (2013), a AP se move por meio do processo administrativo, ou seja, tudo que a administração executa envolve um processo administrativo.

A sindicância é uma espécie de processo administrativo que tem por objeto a verificação de irregularidade (CARVALHO FILHO, 2013; 2022; MEDAUAR, 2018), sendo para este fim empregada no âmbito da AP, onde se incluem as Forças Armadas. No entanto, neste estudo foi possível verificar que o EB amplia o alcance da sindicância, utilizando-a como um processo administrativo genérico, haja vista que o objeto “verificação de irregularidade” corresponde a apenas 15,6% das sindicâncias instauradas. O objeto “apuração diversa” ou “mera apuração” (CARVALHO FILHO, 2013), foi o que mais motivou a instauração de sindicância no ano de 2021 na AMAN, pois 71,9% do total (382) estão enquadradas dentro deste universo, enquanto 12,5% dos processos restantes (66) tiveram como fulcro a “concessão de direitos”.

Das 382 apurações diversas realizadas pela AMAN em 2021, por meio de sindicância, 368 destas se ocuparam com a averiguação das condições em que se deram os acidentes envolvendo militares da ativa, a fim de esclarecer se os acidentes haviam ocorrido em condições que configurassem acidente em serviço. Este tipo de apuração merece destaque, pois corresponde a 69,3% do total de sindicâncias instauradas e não se trata de casos de verificação de irregularidade. O EB conta com a IG para apuração de acidente envolvendo viatura militar, que neste estudo correspondeu à 0,5% das apurações em sede de sindicância, em contrapartida não possui uma IG para apuração de acidente com militar da ativa, objeto responsável por 69,3% do total das sindicâncias instauradas.

Ainda sobre o acidente com militar, constatou-se que não houve qualquer solução de sindicância que indicasse uma possível irregularidade ou uma transgressão disciplinar e, em suas soluções, a maior parte delas (71,9% - 263 de 368 sindicâncias de acidente com militar da ativa) considerou que o acidente em questão ocorrera em ato de serviço. Cabe destacar que, no BAN, a constatação de acidente de serviço nas apurações realizadas foi mais equilibrada, sendo considerados “acidente em serviço” 57,9% dos casos, enquanto o Corpo de Cadetes constatou

o “acidente em serviço” em 84%. Essa diferença que pode estar ligada a natureza do expediente de cada setor, tendo em vista que o primeiro desenvolve atividades de rotina de um batalhão, o CC, por sua vez, atua na área de ensino e tem uma rotina diferenciada. Ademais, pelo volume de fatos apurados em torno do acidente, suscita-se a questão de criar um processo administrativo próprio, com rito específico, por este não se enquadrar em questões de verificação de irregularidade.

Vê-se aqui a confirmação da utilização da sindicância como processo administrativo genérico no âmbito do EB. O militar que sofrera um acidente, ou ainda, aquele que entendera ser detentor de direito, e em ambos os casos acessara a Administração, fora denominado “sindicado” em um processo, quando na verdade deveria apenas receber o tratamento de interessado, previsto na Lei 9.784/1999. Nestes casos, o que esteve em apuração fora o fato, ou seja, as condições em que ocorrera o acidente em questão, ou a questão do enquadramento dos quesitos para ter acesso a determinado direito. No entanto, cabe ressaltar que a escolha do formato de processo nos moldes da sindicância está dentro dos parâmetros do princípio da legalidade, tendo em vista que este tipo de processo está regulamentado no âmbito da Força e atende um grande espectro dos princípios constitucionais e processuais da administração, como publicidade e oficialidade.

4.2.1 A eficácia e a eficiência da sindicância

Avaliando a capacidade da utilização da sindicância como meio apuratório, ficou evidente, que o uso desse formato de processo foi capaz de elucidar 90,2% dos casos. Considerou-se como processo finalizado aquele que tivera sua solução publicada em boletim interno, o que atende ao princípio da publicidade. Os processos que contribuíram para os 9,8% restantes, ainda estão em andamento há mais de 350 dias, no mínimo, e serviram, desta forma, para relativizar a eficácia do instrumento, em números gerais. Cabe destacar que, dentro dos setores que instauraram as sindicâncias, apenas no BAN o processo foi 100% eficaz, pois todas as sindicâncias deste setor tiveram suas soluções publicadas, não tendo sido registrados processos instaurados no ano de 2021 que ainda estivessem em andamento (Tabela 19).

Quanto aos números específicos, ao analisar a eficácia do instrumento dentro da classificação quanto ao objeto, ensinada por Carvalho Filho (2013), enquanto a eficácia da sindicância atinge um índice expressivo nos casos de apuração diversa, chegando 97,6%. Dentro das consideradas apurações diversas incluem-se as apurações acerca de acidentes

envolvendo militares da ativa, condição em que se obteve 99,5% de eficácia. Por outro lado, observou-se que esse formato de processo possui um desempenho menos arrojado quando utilizado na concessão de direitos, pois aferiu-se uma eficácia de 66,7%. Na verificação de irregularidade, atividade fim a que se destina a sindicância no âmbito da AP em geral, a eficácia do instrumento foi de 74,7% dos casos (Tabela 19).

Verificou-se que, das 531 sindicâncias registradas, 79 destas contaram com a atuação do Comandante no sentido de esclarecer a realidade dos fatos em apuração, e assim, garantir a eficácia, ao valer-se das diligências complementares previstas nas IG de sindicância da Força. Esta atuação comissiva em busca da elucidação dos fatos atende diretamente os princípios da verdade material, da oficialidade e da finalidade, haja vista que a Administração não deve restringir-se as provas apresentadas pelos administrados, podendo buscar outros meios de prova lícitos para alcançar a verdade substancial, de modo a atender o interesse público (ALEXANDRINO; PAULO, 2016; NOHARA, 2022).

Conforme já destacado, eficácia e eficiência são termos distintos, mas que não podem ser tratados de forma independente, tendo em vista que os resultados relacionados a uma delas pode influenciar a outra (MOUSAS. 2006). Nesse sentido, constatou-se que dos 531 processos registrados, que garantiram uma eficácia na solução em 90,2% dos casos, apenas 58 deles foram finalizados no prazo de 50 dias, correspondendo à 10,9% do total. Esse número melhora quando se sugere um aumento de prazo total para 90 dias, diante da possibilidade de prorrogação, ocasião que permitiu verificar a finalização de 214 sindicâncias, o que corresponde a 40,3%. Então, entende-se que, no caso em estudo, a eficiência nos processos de apuração por meio de sindicância não está correspondendo a eficácia nesses mesmos processos, pois há uma variação considerável na duração dos processos.

Ainda dentro da eficiência, partindo para a comparação entre setores, considerando apenas aqueles que possuem uma quantidade total de sindicâncias instauradas superior a 50, verificou-se que existem setores que concluíram um percentual de suas sindicâncias com uma duração compatível com o prazo de 90 dias. O BAN conseguiu finalizar as sindicâncias no prazo de até 90 dias em 74,5% dos casos, enquanto os índices do CC e do C Adm foram 25,1% e 2%, respectivamente. Utilizando a mesma perspectiva de prazo de 90 dias, observou-se a apuração diversa foi solucionada na ordem de 48,2%, enquanto a concessão de direitos e a verificação de irregularidade atingiram apenas 16,7% e 22,9% dos seus casos, respectivamente. As diferenças de duração do processo quando comparadas entre setores ou entre as

classificações adotadas, apontaram um desequilíbrio da eficiência, seja este acentuado quando se relaciona aos setores e moderado no caso da classificação dos objetos.

Tratando especificamente da sindicância como instrumento de apuração da concessão de direitos, destaca-se o tempo médio utilizado para apurar situações relacionadas a esse objeto (219,1 dias), tendo em vista que, somente após ser dada a publicidade dos fatos relativos ao reconhecimento do direito, é que as demais medidas administrativas que visem efetivar tais direitos podem ser tomadas. Nota-se que na maior parte dos casos, o tempo gasto para solução por parte da autoridade competente tem extrapolado de forma significativa, o prazo prorrogável de 10 dias sugerido pelas IG e, conseqüentemente, contribuído para o aumento do tempo total do processo.

Em termos de eficiência, a sindicância, por ser um processo de origem disciplinar, ou seja, busca a verificação de irregularidade, possui um rito procedimental muito bem definido, no sentido de atender os princípios e garantias constitucionais, principalmente aqueles ligados ao exercício do contraditório e da ampla defesa, o que torna o processo mais cadenciado. Assim, ao longo do processo, são oferecidas aos sindicatos diversas oportunidades para que estes possam exercer a sua defesa. No entanto, verificou-se que os prazos abertos para os sindicatos, seja para apresentação de defesa prévia ou de defesa em alegações finais, raramente são utilizados (Tabela 15), porém neste período o processo fica parado à disposição do sindicato.

Verificou-se a discrepância entre os prazos para que os interessados apresentem as defesas em alegações finais concedidos pela LPA e as IG de sindicância. Enquanto a portaria do EB que aprova as IG de sindicância apresenta o prazo de 5 dias corridos para a apresentação das alegações finais, a LPA, que regula o processo administrativo na esfera federal, concede, para mesma oportunidade de defesa, o prazo de 10 dias. Os atos e processos administrativos devem se pautar na legitimidade, portanto devem estar de acordo com a lei, a fim de gerar a estabilidade nas relações e, conseqüentemente a crença coletiva, configurando o princípio da segurança jurídica. Ademais, as IG de sindicância, por se tratar de uma portaria, consiste em um ato administrativo que contém instruções acerca da aplicação das leis, não podendo divergir da própria lei. Portanto, sendo a sindicância no Exército uma espécie de processo administrativo regulamentado por portaria, os prazos estipulados nas IG devem estar de acordo com aqueles previstos na Lei Federal nº 9.784/1999, que trata dos processos administrativos na esfera federal, pela questão da hierarquia das normas.

A possibilidade de recurso prevista nas IG atende ao princípio da pluralidade de instâncias, porém existem algumas diferenças quando comparada com a LPA. O recurso,

conforme prevê o Art. 56 e seguintes da Lei nº 9.784/1999, concede um prazo único de 10 dias ao interessado, para que este entre com o recurso que será recebido pela autoridade que decidiu sobre o processo e, caso essa resolva reconsiderar sua decisão, poderá fazê-lo, caso contrário, deverá encaminhar o recurso à autoridade superior para a decisão. Nas IG de sindicância, este recurso está fracionado, concedendo 5 dias corridos para requerer a reconsideração e, na hipótese de negativa, 5 dias corridos para interposição de recurso. Mesmo que somados os prazos destinados ao interessado sejam iguais, não se deve desconsiderar que são duas tramitações protocolares distintas que ferem os princípios da razoabilidade e da eficiência, além do princípio da segurança jurídica, por meio da hierarquia das normas.

Ainda sobre o enfoque do contraditório e da ampla defesa constatou-se que apenas 1 (uma) das soluções exaradas pelo Comando da AMAN foi alvo de recurso, o que corresponde a 0,2% das sindicâncias finalizadas. Assim, em 99,8% dos casos finalizados passaram a produzir os efeitos, respeitando o decurso dos prazos recursais, a partir da data de sua publicação, corroborando com o desuso das oportunidades de defesa previstos na IG.

Evidenciou-se que o uso da sindicância atende o princípio da legalidade, além dos princípios da publicidade, do contraditório e da ampla defesa, no entanto, a opção pelo uso de um modelo de processo rígido entra em descompasso com os princípios do informalismo e da economicidade processual, da razoabilidade e da proporcionalidade, e consequentemente com o princípio da eficiência.

As tabelas dinâmicas utilizadas junto ao Excel auxiliaram na constatação do tempo utilizado pela administração para solucionar e esclarecer os fatos administrativos, compilando dados que contemplam a atuação do sindicato quanto ao contraditório e ampla defesa, bem como os tipos de fatos apurados de acordo com a classificação do objeto. Assim, a sindicância atingiu 90,2% de eficácia na capacidade de apuração, porém tal capacidade pode ser relativizada pelo nível de eficiência, haja vista que os casos solucionados antes dos 90 dias corresponderam a 40,3%. A duração do processo quando comparado entre os setores que instauram, bem como quando tal comparação ocorre com relação ao objeto, apresentou diferenças consideráveis. Constatou-se, ainda, que a sindicância, usualmente utilizada no âmbito da AP como meio de apuração de irregularidades (punitivo), tem seu uso normatizado no EB para apurar situações que fogem do aspecto disciplinar, e que o rito processual muitas vezes, por não se enquadrar ao objeto, acaba por tornar o processo menos célere e excessivamente formal, além de dar tratamento inadequado ao interessado, nos casos de apuração diversa e concessão de direitos, ao denominá-los como sindicatos no processo.

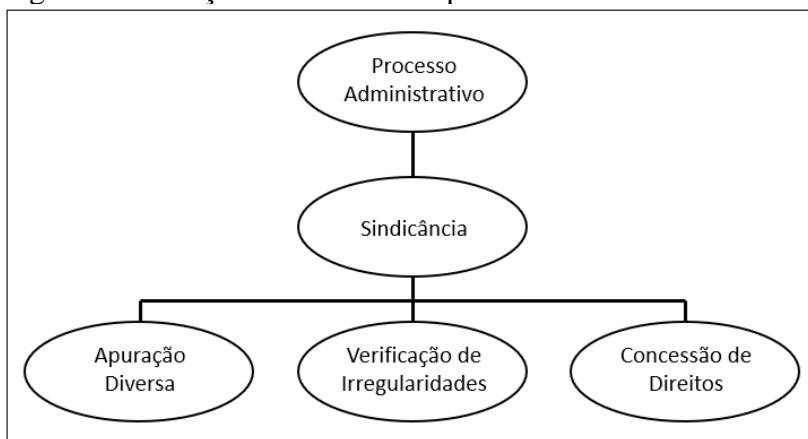
5 PROPOSTA

Sob o enfoque da melhoria contínua dos processos, a fim de contribuir com as apurações realizadas por meio de sindicância no âmbito do EB, este trabalho propõe, com base nos dados que foram evidenciados, algumas adequações para as normativas que servem como referência no âmbito da Força, bem como sugere alguns ajustes internos à AMAN. Todas as propostas foram elaboradas com base nos dados apresentados, que contribuiriam para a análise do instituto da sindicância com relação a eficácia e eficiência, conjuntamente com as leis afins ao processo administrativo e da literatura.

5.1 IG DE PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DO EXÉRCITO

Foi possível constatar que a sindicância no âmbito do EB possui um espectro de apuração superdimensionado, tendo em vista que essa espécie de processo administrativo também é utilizada no esclarecimento de fatos que envolvem a concessão de direitos e outros objetos que constituem meras apurações, como os casos que envolvem acidentes com militares da ativa. A Figura 3 retrata a situação da sindicância enquanto processo administrativo no âmbito do EB, o que encontra fundamento nas IG para a Elaboração de Sindicância no Âmbito do Exército Brasileiro, em seu Art. 2º: “A sindicância é o procedimento formal, apresentado por escrito, que tem por objetivo **a apuração de fatos de interesse da administração militar, quando julgado necessário pela autoridade competente, ou de situações que envolvam direitos.**” (grifos nossos).

Figura 3 - Situação da sindicância/processo administrativo no âmbito do EB

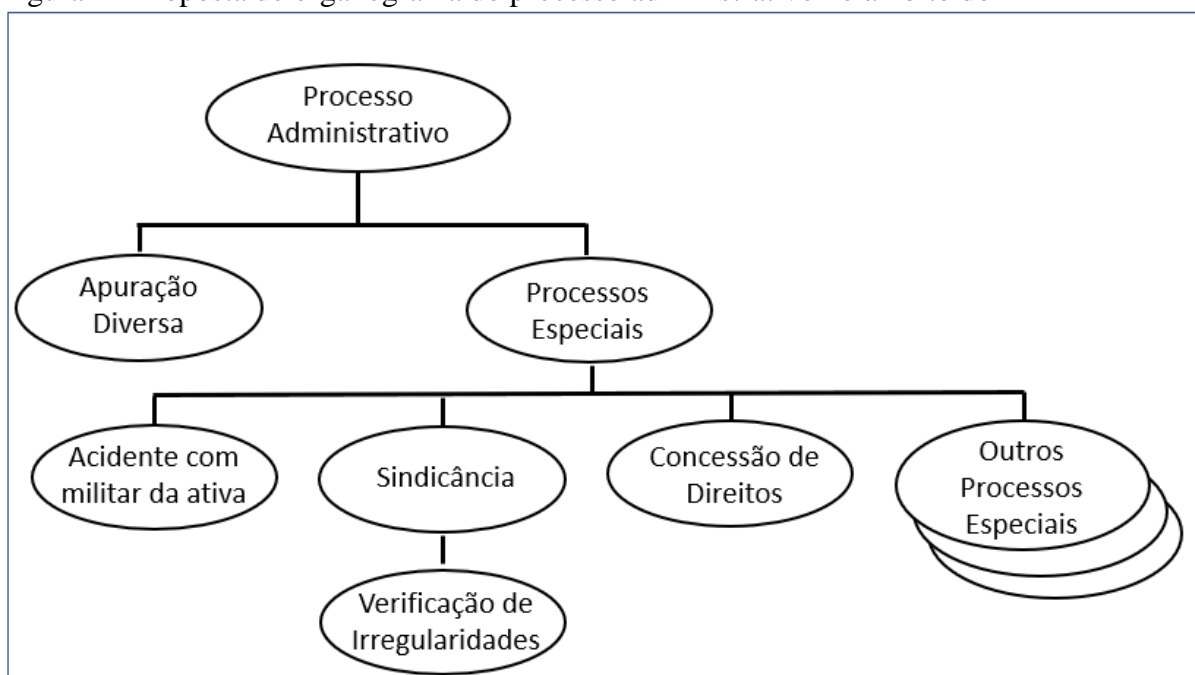


Fonte: elaborada pelo autor.

A sindicância constitui um processo de alto grau de formalidade, tendo em vista que, no sentido de atender os diversos prazos ligados ao exercício do contraditório e da ampla defesa, essa espécie de processo tem todo um rito disciplinar. Contudo, pelo fato da utilização da sindicância nos casos de mera apuração e de concessão de direitos, situações atípicas à disciplina, o exercício do contraditório e da ampla defesa não teve relevância no processo, tornando os prazos de defesa previstos nas IG de sindicância um entrave no andamento do processo, pois as ações subseqüentes dos sindicantes ficam vinculadas a esses prazos. Além disso, não há coerência em denominar o requerente de um direito subjetivo como sindicado em processo administrativo.

Verificou-se, ainda, que a sindicância constitui um instrumento de apuração rotineira dos fatos no âmbito da AMAN, o que difere do emprego dado a esse tipo de processo pela literatura e pela Administração Pública Federal, incluindo as outras duas Forças Armadas. A fim de nivelar o EB com as demais instituições públicas de nível federal, bem como adequar os processos com os objetos em apuração, este estudo propõe a mudança de status da sindicância no âmbito do processo administrativo do EB, de forma a empregá-la somente para a verificação de irregularidades. A Figura 4 representa a proposta de mudança de status da sindicância, em que esta passaria a ser apenas uma espécie do gênero “processo administrativo”.

Figura 4 - Proposta de organograma do processo administrativo no âmbito do EB



Fonte: elaborado pelo autor

Para tornar possível essa proposta, seria necessária a elaboração das Instruções Gerais do Processo Administrativo no âmbito do Exército Brasileiro, contemplando a sindicância dentro do escopo dos processos especiais. Assim, as IG de sindicância passariam a integrar as IG de processo administrativo no EB como um dos seus anexos. A figura 4 contempla ainda outras duas propostas de elaboração de duas outras instruções gerais enquadradas no universo dos processos especiais: acidente com militar da ativa e concessão de direitos. Em análises futuras, outros assuntos que passarem a ser considerados objetos relevantes também poderão ser incluídos no conjunto dos processos especiais a serem relacionados nas IG de processo administrativo. É essencial que todas as normativas da Força que determinem a instauração de sindicância sejam revisados, de forma que apenas os fatos que envolvam a verificação de irregularidades administrativas, como o dano ao erário e os problemas disciplinares, sejam tratados por meio de sindicância, passando os demais casos para apuração em processo administrativo cabível. Dessa forma, propõe-se a alteração do Art. 2º das IG de sindicância na forma do Quadro 13.

Quadro 13 - Proposta de adequação do Art. 2º da IG de sindicância

Art. 2º A sindicância é o procedimento formal, apresentado por escrito, **que tem por objetivo a apuração de ocorrências anômalas à administração militar, as quais, caso confirmadas, fornecerão elementos necessários para a abertura do processo disciplinar cabível ou a instauração de Inquérito Policial Militar (IPM).**

§1º

§2º

§3º

§4º (revogado)

(grifos nossos)

Fonte: elaborado pelo autor

A proposta de criação das IG do processo de apuração de acidente envolvendo militar da ativa se fundamenta na quantidade de processos dessa natureza encontrados no presente estudo de caso. O EB conta com a IG para apuração de acidente envolvendo viatura militar, que neste estudo teve relevância bem menor do que a apuração de acidente com militar da ativa, sendo que esta não possui uma IG específica. Assim, entende-se que seja necessária a criação de um normatização específica, de modo a fornecer as orientações cabíveis, bem como as tratativas procedimentais específicas que atendam uma ritualística que se enquadre ao fato em

apuração, terminando por garantir maior celeridade processual, ou seja, uma maior eficiência administrativa, sem, contudo, ferir os ditames da legalidade.

As apurações em sede de acidente envolvendo militar da ativa, analisadas neste estudo de caso, buscavam alcançar as condições em que ocorreram esses acidentes, de forma a constatar se o caso se enquadrava dentro das previsões normativas que regulam o acidente em serviço. Cabe ressaltar que os acidentes envolvendo militares da reserva e servidores civis, diretamente ligados ao expediente da Administração Militar, também se enquadram nesse tipo de apuração, embora não tenha sido registrado qualquer acidente envolvendo essas duas categorias de pessoal. Neste sentido, a proposta de elaboração das IG específicas para os fatos dessa natureza engloba a realização de estudos específicos, a serem realizados acerca do tema, a fim de reunir e organizar as melhores práticas e, dessa forma, padronizar os processos de apuração sobre este assunto.

No mesmo sentido da proposta de elaboração das IG do processo de apuração de acidente envolvendo militar, propõe-se a elaboração das IG do processo de concessão de direitos. O processo de concessão de direitos passaria a ser um processo próprio, como parte integrante do rol de processos especiais.

Os processos de concessão de direitos devem ser apurados por meio de sindicância, conforme prescreve, em seu Art. 2º, das IG que regulam este assunto, tem seu início por meio de requerimento do interessado. Neste requerimento, o interessado anexa os documentos que acredita serem suficientes para a comprovação do seu direito. Assim, o processo de concessão de direitos tem sua explicação mais clara no Art. 2º, §4º das IG de sindicância, situação que permite a não realização de uma sindicância, diante dos casos de apresentação de prova documental idônea. Contudo, a LPA exige que os processos no âmbito da Administração Pública Federal tenham o mínimo de formalismo, a fim de garantir o acesso aos registros dos eventos e a opção por não realizar um procedimento formal, dada pelas IG, sem indicar qual processo deve ser adotado, deixa de ser uma opção. A criação de um processo específico para este fim, permitiria que o EB atendesse as exigências da LPA (princípio da legalidade), no sentido de produzir um processo escrito, da mesma forma que fugiria do rito processual cercado de excessos formais previstos na sindicância, tornando, assim, o processo apuratório mais célere (princípio da eficiência).

5.2 ATUALIZAÇÃO DAS IG DE SINDICÂNCIA NO ÂMBITO DO EXÉRCITO

Especificamente, quanto as IG de sindicância, propõe-se duas adequações da norma àquilo que encontra previsão no Art. 44 da LPA. Ambas as sugestões visam atender os princípios da segurança jurídica e o princípio da hierarquia das normas. Primeiramente, sugere-se a alteração do prazo para apresentação da defesa em alegações finais, que se caracteriza pela possibilidade dada ao interessado de se manifestar ao término da instrução, passando de 5 dias corridos para 10 dias corridos. Tal alteração é válida tanto para o término da instrução inicial, quanto para o término da instrução nas diligências complementares.

A segunda modificação está ligada à interposição de recurso, pois enquanto as IG de sindicância consideram duas oportunidades distintas de recurso, sendo estas a reconsideração de ato e o recurso, propriamente dito, ambas com prazo de 5 dias úteis para o sindicado e 10 dias úteis para as decisões das autoridades. O recurso nas IG de sindicância tem seu trâmite previsto no Regulamento Disciplinar do Exército, fato que reforça que a sindicância é um processo voltado para a verificação de irregularidade. Em contrapartida, a LPA considera essas duas oportunidades em um único recurso com prazo de 10 dias para que o interessado ingresse com o recurso e, a partir do conhecimento deste, a autoridade que proferiu a decisão tem 5 dias para reconsiderar o ato, ou encaminhar à autoridade superior, a qual terá até 30 dias, a partir do recebimento dos autos, para proferir sua decisão.

Assim, no tocante a proposta de alteração do texto das IG, o artigo 13 passaria a ter a seguinte redação:

Quadro 14 - Proposta de alteração de prazo para defesa em alegações finais

Art. 13.....
§1º
§2º Encerrada a instrução do feito, com a oitiva de testemunhas e demais diligências consideradas necessárias, será lavrado o termo de que trata o inciso IX do art. 6º destas IG, sendo o sindicado notificado pelo sindicante para vista dos autos e para, querendo, oferecer alegações finais no prazo de dez dias corridos, contados do recebimento da notificação.
§3ª
(grifos nossos)

Fonte: elaborado pelo autor

Por sua vez, a alteração do prazo de apresentação da defesa em alegações finais seria consolidada em outros artigos da IG, que também estabeleceria o trâmite recursal conforme determina a LPA, mantendo o trâmite recursal do Regulamento Disciplinar do Exército apenas para os casos de verificação de irregularidade em que houver configuração da transgressão disciplinar:

Quadro 15 - Proposta de modificação do rito recursal da sindicância

<p>Art. 14.</p> <p>§1º</p> <p>§2º Cumpridas as diligências complementares, o sindicado deverá ser notificado para, querendo, oferecer alegações finais no prazo de dez dias corridos, contados da data do recebimento da notificação.</p> <p>§3º</p> <p>§4º Da solução da sindicância caberá recurso, a ser interposto por meio de requerimento no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo, ainda, juntar os documentos que julgar convenientes:</p> <p>I - O prazo para interposição do recurso é de dez dias, contados a partir da ciência ou divulgação oficial da solução a ser recorrida;</p> <p>II – O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a solução, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade imediatamente superior;</p> <p>III - O recurso deverá ser decidido pelo órgão superior competente no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos, podendo ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.</p> <p>.....</p> <p>Art 38. Os procedimentos aplicáveis na esfera disciplinar são os prescritos no Regulamento Disciplinar do Exército” (grifos nossos)</p>
--

Fonte: elaborado pelo autor

Em resumo, a proposta acima adequa as IG de sindicância, colocando-a em sintonia com os ditames da LPA, ao contemplar a mudança do prazo para apresentação de defesa em alegações finais, previstas nos Art. 13 e Art. 14, bem como ao tratar da situação do recurso em sede de sindicância, por intermédio da criação do §4º no Art. 14. Por fim, apresenta a nova redação do Art. 38, a fim de adequá-lo as novas condições geradas pela criação §4º do Art. 14.

5.3 DURAÇÃO DO PROCESSO NO COMPARATIVO ENTRE SETORES

Os dados analisados permitiram realizar a comparação da duração das sindicâncias instauradas em 2021 entre os 5 setores que utilizam esse processo para elucidação dos fatos administrativos. Desprezados os quantitativos de processos instaurados pela Assessoria Jurídica e pela Divisão de Ensino, que totalizaram 17 e 4, respectivamente, optou-se por utilizar os setores que instauraram mais de 50 processos. Então permaneceram no comparativo final o Batalhão Agulhas Negras, com 200 sindicâncias, o Corpo Administrativo, com 99 sindicâncias e o Corpo de Cadetes, com 211 sindicâncias.

Entre os três setores mais relevantes, em termos quantitativos de sindicâncias, verificou-se que o Batalhão Agulhas Negras foi o único que atingiu a eficácia de 100% nos processos instaurados em 2021, seguido pelo Corpo de Cadetes com eficácia de 98,6% dos seus processos instaurados. No entanto, o Corpo Administrativo atingiu uma eficácia total de 51,5% nos seus processos.

Quanto à eficácia relativizada pela duração do processo (eficiência), constatou-se que o Batalhão Agulhas Negras se diferencia significativamente dos demais, pois atingiu, dentro do prazo de 90 dias a partir da instauração, a eficácia em 74,5% dos seus processos, enquanto o Corpo de Cadetes e o Corpo Administrativo obtiveram índices de 25,1% e 2,0%, respectivamente.

Os fatores motivadores dessas diferenças entre os setores não foram objeto deste estudo, que tratou de analisar apenas a utilização da sindicância como meio de apuração de assuntos de interesse da administração. Portanto, não foram considerados os tipos de objeto em apuração, bem como a natureza e as características específicas dos setores, sendo essas algumas das limitações deste estudo.

Por fim, quanto as diferenças entre os setores, relativas à duração do processo, sugere-se que seja realizado um simpósio interno, a fim de que os setores possam expor as suas melhores práticas. Destaca-se que o BAN foi o setor da AMAN que obteve os melhores índices de eficácia e eficiência, merecendo ter suas melhores práticas difundidas aos demais, a fim de que estes possam avaliar e, conseqüentemente, colocar em prática aquilo que lhes for adequado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa documental realizada no presente trabalho, junto aos arquivos da AMAN, objetivou analisar as sindicâncias instauradas naquela OM no ano de 2021, a fim de constatar a eficácia desse instrumento de apuração dos mais diversos objetos que surgem na prática da rotina diária da Administração. Assim, constatou-se, por meio deste estudo de caso, que a sindicância, no âmbito do EB, consiste em um processo administrativo genérico, haja vista também ser utilizada na concessão de direitos, bem como em outras apurações que não envolvem objetos de natureza disciplinar.

Partindo dessa visão de processo administrativo apuratório genérico, a sindicância foi eficaz na apuração em 90,2% dos casos abertos na AMAN no ano de 2021. Porém, pôde-se afirmar que o alto percentual de eficácia foi relativizado pela eficiência da sindicância como instrumento apuratório, pois, ao ser considerado o prazo de 90 dias como tempo de duração dos processos, constatou-se que a eficácia atinge apenas 40,3% do total de casos.

Sob o escopo do amplo espectro da apuração em sede de sindicância no âmbito do EB, enquanto na Administração Pública Federal, a sindicância é o instrumento utilizado na apuração de objetos relacionados à verificação de irregularidades, ou seja, vocacionado para o campo disciplinar, este estudo de caso permitiu constatar que apenas 15,6% das sindicâncias instauradas objetivaram fatos disciplinares e, ainda, que 12,5% dos processos tiveram como objeto a concessão de direitos. A maior parte das sindicâncias foram instauradas para a realização de meras apurações, correspondendo a 71,9% do total (382), sendo que, dentro deste universo destacam-se aquelas destinadas a apurar as condições do acidente envolvendo militar da ativa.

Ficou notório que as apurações relacionadas ao acidente em serviço necessitam de um processo administrativo próprio, pois de todas as apurações realizadas na AMAN em 2021, esse foi o objeto de 69,3% (368) do total das sindicâncias. Apesar da sindicância ter se mostrado eficaz nas apurações dessa natureza, atingindo um índice de 99,5% de capacidade de solucionar, este índice é relativizado pela eficiência, tendo em vista que, no prazo de 90 dias, a eficácia caiu para 48,9% dentro do assunto “acidente com militar da ativa”. Diante da relevância que o objeto requer e por este não objetivar a verificação de irregularidade, sugere-se um estudo específico, no âmbito da Força, envolvendo um maior número de OM, que vise auxiliar na definição de um processo específico de apuração dos acidentes envolvendo militares da ativa.

Ao considerar a eficácia correlacionada com a eficiência, os processos de apuração de concessão de direitos foram os mais prejudicados, tendo em vista que estes foram eficazes em 65,6% dos casos. Quando se acrescenta os dados de eficiência, considerando o prazo de 90 dias, observou-se uma eficácia muito menor, atingindo apenas 16,7% nos casos de concessão de direitos.

A sindicância por ser um processo ligado às apurações disciplinares possui um rito próprio, extremamente formal, de modo a garantir aos envolvidos a plenitude do contraditório e da ampla defesa. Porém, os excessos procedimentais nesse sentido se mostraram desnecessários diante dos objetos de mera apuração e de concessão de direitos. Mesmo que a utilização da sindicância como processo administrativo genérico atenda frontalmente o princípio da legalidade, do contraditório e da ampla defesa, deixa-se de atender outros princípios como a eficiência, informalismo e economia processual. Nesse sentido, é interessante que a Administração do EB, busque uma solução que garanta um maior equilíbrio entre os princípios.

No geral, os resultados encontrados foram importantes, pois permitiram a análise da eficácia do uso da sindicância como processo administrativo básico, bem como avaliar essa eficácia relativizada pela eficiência. O tempo de duração do processo representou a eficiência do processo e terminou por relativizar a eficácia. A comparação de desempenho entre os setores, no tocante a duração dos processos, também serviu de base para a avaliação da eficiência.

Foi possível observar a diferença entre os setores da AMAN que se valem da sindicância para a realização das apurações necessárias à rotina da Administração. O BAN foi o setor que apresentou o melhor desempenho, seja na eficácia absoluta ou quando esta se correlaciona com o tempo de duração do processo. Contudo, não foi possível verificar os motivos que garantem ao BAN um desempenho superior, sendo essa uma das limitações deste trabalho, haja vista que fatores como a rotina do setor, complexidade dos processos instaurados e outras situações que podem influenciar no desempenho, não foram objeto deste estudo.

Prosseguindo no campo das limitações, não foram consideradas e analisadas as opiniões dos militares envolvidos com o tema deste estudo. Entrevistas e questionários ajudariam na compreensão acerca da visão sobre a aplicação da sindicância sob o enfoque da autoridade, do sindicante e do sindicado, e possivelmente, auxiliariam no esclarecimento acerca das diferenças de desempenho dos setores e dos indivíduos que praticam os atos processuais.

Ainda dentro do campo das limitações, apesar da AMAN ser uma OM *sui generis* no âmbito do EB e possuir um grande efetivo de militares que integram seus quadros, os quais encontram-se distribuídos pelos mais variados setores, verificou-se que seria importante abrir a pesquisa para outras OM do EB. A expandir o número de OM analisadas significa aumentar a amostra, o que seria valioso e exequível, haja vista que a instauração de sindicância faz parte da rotina da Administração no âmbito do EB. Pesquisar em outras OM, possivelmente trará contribuições acerca do tema e, possibilitará o surgimento de inovações no processo apuratório.

Assim, a partir deste estudo, diversos outros poderão surgir com base na replicação do instrumento de pesquisa em outras OM do EB, o que pode ainda ocorrer com base em um período maior do que um ano. Podem ser desenvolvidas pesquisas, a fim de dar tratamento específico aos objetos de acordo com a classificação, principalmente os que envolvem a concessão de direitos e os que consistem em meras apurações. Pode-se buscar entender, por meio da percepção dos administradores e dos administrados, o porquê do número de sindicâncias instauradas por determinada OM em determinado período.

Porém, o assunto que requer a maior atenção das pesquisas futuras está no processo apuratório de acidente em serviço. Tal relevância ficou evidenciada pelos números incontestes de apurações dessa natureza realizadas pela AMAN no ano de 2021. Para tanto, o instrumento de pesquisa poderia ser adaptado e aprimorado, a fim de atender as especificidades que o tema requer, assim como o universo de OM pesquisada pode ser ampliado de forma a corroborar com o volume de dados amostrais.

Por fim, cabe salientar que, mesmo após alguns anos de pesquisas no âmbito da AP, detectou-se a disponibilidade incipiente de estudos envolvendo o processo administrativo, sob o enfoque da eficácia ou da eficiência, no âmbito do EB. Porém, tal incipiência também é observada nas demais FA, como também, no âmbito geral da AP. Assim, espera-se que este estudo contribua com novas pesquisas sobre o tema e que auxilie no aprimoramento dos processos institucionais.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. **Discricionariedade administrativa e judicial: o ato administrativo e a decisão judicial**. São Paulo: Revista do Tribunais, 2014. ISBN 978-85-203-5697-5. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/1228824232/ficha-catalografica-discricionariedade-administrativa-e-judicial-o-ato-administrativo-e-a-decisao-judicial>. Acesso em: 22 mar. 2022.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Resumo de direito administrativo descomplicado**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Método, 2016.
- ALMEIDA, Fabrício Bolzan D. **Manual de Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553618422/>. Acesso em: 01 jun. 2022.
- ARAÚJO, Victor Silva; FRANÇA, Sérgio Luiz Braga. Avaliação da eficiência da metodologia 5S no Setor Público: uma pesquisa aplicada em uma Organização Militar. **Navus: Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 11, p. 01-27, jan./dez. 2021. Disponível em: <https://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/1451/pdf>. Acesso em: 14 fev. 2022.
- BACELLAR FILHO, R.F.; HACHEM, D.W. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 10, n. 39, p. 27-64, 2010.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre A. O Estado Democrático de Direito Pós-Providência Brasileiro em busca da Eficiência Pública e de uma Administração Pública mais Democrática. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 98, p. 119-158, 1 jul. 2008. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/71>. Acesso em: 14 fev. 2022.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 11 abr. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Presidente da República. **Decreto nº 3.213, de 19 de outubro de 1999**. Dispõe sobre as áreas de jurisdição dos Comandos Militares de Área e das Regiões Militares no Exército Brasileiro, e dá outras providências. Brasília, 19 out. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3213.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Presidente da República. **Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002**. Aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências. Brasília, 27 ago. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4346.htm. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Presidente da República. **Decreto nº 5.751, de 12 de abril de 2006**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Comando do Exército do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Brasília, 12 abr. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5751.htm#art5. Acesso em: 6 dez. 2021.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria do Comandante do Exército nº 107, de 13 de fevereiro de 2012**. Aprova as Instruções Gerais para a Elaboração de Sindicância no Âmbito do Exército Brasileiro (EB10-IG-09.001) e dá outras providências. Brasília, p. 1-37, 2012. Disponível em: <http://www.dcipas.eb.mil.br/images/Reserva/novo/eb10-ig-09.001.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.

BRASIL. Aeronáutica. **Portaria do Comandante da Aeronáutica nº 1.915/GC3, de 27 de dezembro de 2017**. Aprova a Instrução que dispõe sobre Sindicância no âmbito do Comando da Aeronáutica (ICA 111-2/2017). Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.sislaer.fab.mil.br>. Acesso em: 22 dez. 2021.

BRASIL. Marinha. **Normas sobre justiça e disciplina da Marinha do Brasil (DGPM-315)**. 3ª Rev., 2018.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria do Comandante do Exército nº 1.555, de 9 de julho de 2021**. Aprova o Regulamento de Administração do Exército (RAE), EB10-R-01.003, 1ª Edição, 2021. Disponível em: http://www.sef.eb.mil.br/images/a2/assessoria2/2021/port_1555_cex_rae.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Academia Militar das Agulhas Negras**. 2021. Disponível em: <http://www.aman.eb.mil.br/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Corregedoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/correg/arquivos/publicacoes/manual-teorico-de-processo-administrativo-disciplinar.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7–40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 391-410, 2008.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, n. 2, p. 297–324, 2010.

CAMPOS, A. C. **Direito Administrativo Facilitado**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559641536/>. Acesso em: 30 maio 2022.

CARVALHO, E. Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 73, p. 131-148, 2013.

CARVALHO FILHO, J. S. **Processo administrativo federal**, 5. Ed. São Paulo: Grupo GEN, 2013. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522478583/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 36. Ed. Barueri: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 16 fev. 2022.

CHICÓSKI, D. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 237, p. 93-118, 2004.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro. Ed. Elsevier, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3. Ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERRAZ JUNIOR, T. S. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FILIPPIN, E. S.; GEMELLI, I. M. P. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 9, n. 1-2, p. 153-180, 2010. Disponível em: <https://unoesc.emnuvens.com.br/race/article/view/375>. Acesso em: 14 abr. 2022.

FOLHA DE S. PAULO (São Paulo). Datafolha. **Grau de confiança nas instituições: Avaliação das Instituições**. In: FOLHA DE S. PAULO (São Paulo). Datafolha - Instituto de Pesquisas. Opinião Pública: Brasileiros veem Forças Armadas como instituição mais confiável. 15/04/2019. São Paulo, 15 abr. 2019. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/04/1987746-brasileiros-veem-forcas-armadas-como-instituicao-mais-confiavel.shtml>. Acesso em: 31 jan. 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (São Paulo). Direito GV. **Relatório ICJ Brasil**, São Paulo, ano 04, p. 1-34, 14 out. 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11221>. Acesso em: 31 jan. 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (São Paulo). FGV Direito SP. **Relatório ICJ Brasil**, São Paulo, p. 1-28, 6 ago. 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30922>. Acesso em: 31 jan. 2022.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502149236/>. Acesso em: 30 maio. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Como Fazer Pesquisa Qualitativa**. 1. ed. Barueri: Atlas - Grupo GEN, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770496/>. Acesso em: 19 mai. 2022.

HELAL, D. H.; DIEGUES, G. C. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté–MG. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 1, p. 23-45, 2009.

KLERING, L. R.; PORSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Análise - Revista de Administração da PUCRS**, v. 21, n. 1, p. 4-17, 2010.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530994198/>. Acesso em: 08 jan. 2023.

MASSON, N. **Manual de Direito Constitucional**. 8. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração Pública**. 5. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016093/>. Acesso em: 12 jun. 2022

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024753/>. Acesso em: 10 dez. 2022.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 12a ed. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620735/>. Acesso em: 20 maio 2022.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, R. G. **A eficácia do processo administrativo disciplinar no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. 2015. 146 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/20364/1/ReginaGoncalvesDeMelo_DISSERT.pdf. Acesso em: 14 mar. 2022.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 51, n. 2, p. 105–120, 2000.

MOUZAS, S. Efficiency versus effectiveness in business networks. **Journal of Business Research**, v. 59, p. 1124-1132, 2006.

NOHARA, I. P. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022, E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788573651082/>. Acesso em: 11 nov. 2022.

OLIVEIRA, A. L. **A prática educativa de docentes acerca dos conteúdos atitudinais na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN)**. Orientador: Virginia Mara Próspero da Cunha. 2019. 181 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Taubaté, Taubaté, 2019. Disponível em: <https://mpemdh.unitau.br/wp-content/uploads/2017/dissertacoes/mpe/b/Angel-Leckar-Oliveira.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2021.

OLIVEIRA, D. P. R. **Administração Pública: Foco na Otimização do Modelo Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2014. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522490042/>. Acesso em: 11 dez. 2022.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 9a ed. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OLIVEIRA, V. C. S. Modelos de Administração Pública. *In*: SABINO, M. T.; SANTOS, G. J.; DAVID, M. V. (org.). **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013. cap. I, p. 9-34. Disponível em: https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-s%C3%ADntese-Oliveira-2013.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. Eficiência e eficácia na administração: proposição de modelos quantitativos. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, [S. l.], v. 6, n. 11, 2017. DOI: 10.30681/ruc.v6i11.1727. Disponível em: <https://periodicos2.unemat.br/index.php/ruc/article/view/1727>. Acesso em: 10 dez. 2022.

ROBBINS, S. P.; DECENZO, D. A.; WOLTER, R. M. **A nova administração**. São Paulo: Saraiva, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788571441170/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

RODRIGUES, M. M. **Ações subsidiárias do exército brasileiro na garantia da preservação do meio ambiente em faixa de fronteira da Amazônia Ocidental**. 2013. 104f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) - Universidade do Estado do Amazonas, Manaus 2012. Disponível em: <http://repositorioinstitucional.uea.edu.br/handle/riuea/1999>. Acesso em: 10 mar. 2022.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 11, n. 22, p. 35–61, 2013. DOI: 10.21527/2237-6453.2013.22.35-61. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>. Acesso em: 10 dez. 2022.

SANTOS, A. F. Administração Pública Brasileira: O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 03, Ed. 08, Vol. 04, pp. 69-85, ago. 2018. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/o-modelo-gerencial>. Acesso em 15 fev. 2022.

SILVA NETO, A. F.; SILVA, J. D. G.; SILVA, M. C. Análise da eficiência da gestão pública das capitais brasileiras. **REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 7, n. 2, 2017.

SOBRAL, F.; PECI, A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil. 2013.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

APÊNDICE A - Relatório Técnico



A EFICÁCIA DA SINDICÂNCIA NA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO:
UM ESTUDO DE CASO NA ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS.

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Aljacyro Balduino de Souza ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Prof. Dr. Ivan Carlin Passos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Resumo

A sindicância é usualmente utilizada para apurar diversos tipos de fatos de interesse da administração no âmbito do Exército Brasileiro, incluindo a validação e homologação de direitos, nos termos previstos no art. 2º, caput da EB10-IG-09.001. O estudo de caso realizado na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) indicou que no ano de 2021 foram instauradas 531 sindicâncias com os mais variados objetos de apuração. Constatou-se que, na AMAN, a sindicância conseguiu concluir a apuração dos fatos em 90,2% dos casos, porém ao introduzir o fator tempo, considerando o prazo de 90 dias para a conclusão, a eficácia reduziu para 40,3%. Verificou-se, ainda, que houve variação significativa da duração do processo quando comparados os setores responsáveis pela instauração. Quanto aos objetos apurados, a análise indicou que a sindicância no âmbito do EB é largamente empregada para apurar situações que fogem o espectro da verificação de irregularidade, divergindo do seu emprego no âmbito da Administração Pública em geral. Utilizar uma espécie de processo que possui um viés apuratório voltado para a verificação de irregularidade confere à sindicância um rito extremamente formal, que torna o processo menos célere, desproporcional para determinadas apurações. Dessa forma, o relatório técnico tem por objetivo propor adequações às normas que regem a sindicância e o processo administrativo em geral, no âmbito da Força.

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Contexto e/ou organização e/ou setor da proposta de intervenção

A Administração Pública (AP) utiliza o processo administrativo como uma relação que envolve uma sucessão dinâmica e encadeada de atos como meio de suporte para a tomada de decisão (OLIVEIRA, 2021). No âmbito federal, a Lei do Processo Administrativo (LPA), Lei Federal nº 9.784 de 1999 regula as ações adotadas na esfera da administração pública federal. Por sua vez, a sindicância consiste em uma espécie de processo administrativo utilizado pela AP com a finalidade de verificar possíveis irregularidades.

O artigo 142 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) trata das Forças Armadas (FA) constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica. Assim, o Exército Brasileiro (EB), enquanto instituição permanente ligada à Administração Pública Federal, possui estrutura organizacional própria (BRASIL, 2006), composta por Organizações Militares (OM) de vários níveis (RODRIGUES, 2013), tendo cada uma delas como autoridade competente o Comandante, Chefe ou Diretor, a quem compete a autoridade e a responsabilidade administrativa

O Exército Brasileiro (EB), utiliza a sindicância de forma um pouco distinta dos demais órgãos e instituições da AP, haja vista que, no âmbito do EB esse meio de apuração extrapola o campo da verificação de irregularidades, fazendo da sindicância o “processo administrativo padrão” da Instituição. A Academia Militar das Agulhas Negras, enquanto OM que integra a estrutura organizacional do EB e, portanto, utiliza a sindicância como processo de apuração de acordo com as normas da Instituição.

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Público-alvo da proposta

Por se tratar de uma proposta, baseada em um estudo de caso realizado na AMAN, entende-se que o alcance inicial está relacionado à Academia Militar. Contudo, no que tange às possíveis adequações normativas relacionadas ao processo administrativo e da sindicância, o público-alvo é o Comando do Exército, as Organizações Militares que compõem a estrutura organizacional da Força e agentes da administração que atuam nos processos. Por fim, esta proposta também encontra sua relevância social, à medida que visa alcançar os direitos, apurados em sede de sindicância, relativos aos cidadãos, sejam estes, militares ou civis ligados administrativamente ao EB.

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Descrição da situação-problema

A normativa interna denominada “Instruções Gerais (IG) para Elaboração de Sindicância no âmbito do EB (EB10-IG-09.001)” define a sindicância nos seguintes termos:

Art. 2º A sindicância é o procedimento formal, apresentado por escrito, que tem por objetivo a apuração de fatos de interesse da administração militar, quando julgado necessário pela autoridade competente, ou de situações que envolvam direitos.

Diante do amplo espectro de apuração garantido à sindicância pelas IG, constatou-se a prática usual de instauração de sindicância, como instrumento de apoio a decisão daqueles que se encontram na função de autoridade competente nas Organizações Militares, para fins que extrapolam a verificação de irregularidade. Os processos com fulcro na verificação de irregularidade possuem formalismo excessivo, o que, por vezes, soa desproporcional a depender do fato em apuração. Assim, com relação ao contexto existente, a adequação das normativas internas pode auxiliar na eficácia dos processos administrativos, de forma a alcançar melhores resultados, enquanto mantém em equilíbrio a legalidade e a eficiência.

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Objetivos da proposta de intervenção

A intervenção ora proposta tem como objetivo geral adequar as normativas do EB que tratam do processo administrativo e da sindicância, visando aumentar a eficácia do instrumento na solução de problemas administrativos.

A partir do propósito geral desta intervenção, alguns objetivos específicos foram elencados:

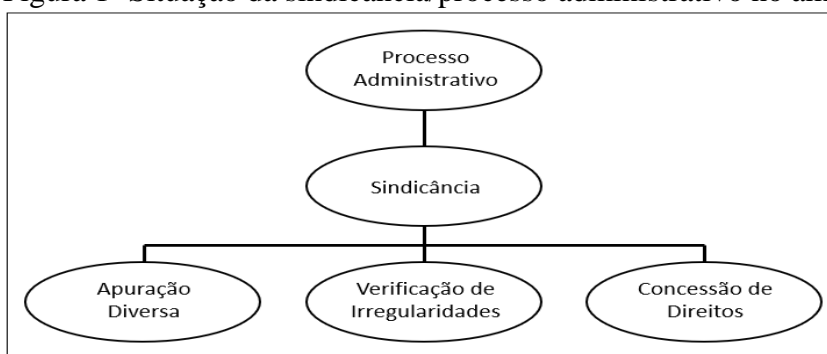
- a) Classificar os objetos de apuração por meio de sindicância no âmbito da AMAN;
- b) Analisar os processos de acordo com a classificação, com base no tempo de duração e nos setores responsáveis;
- c) Indicar possíveis ajustes visando o equilíbrio do desempenho entre os setores da AMAN;
- d) Identificar possíveis adequações às IG de elaboração de sindicância;
- e) Apontar a necessidade de desenvolvimento de procedimentos específicos por meio de IG próprias.

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Diagnóstico e análise da situação-problema

A pesquisa documental realizada na AMAN, com foco na análise das sindicâncias instauradas pela OM no ano de 2021, constatou que somente naquele ano, foram abertas 531 sindicâncias com fulcro em apurar objetos relacionados e classificá-las quanto ao objeto, de acordo com Carvalho Filho (2012), da seguinte forma: i) verificação de irregularidade; ii) apuração diversa (mera apuração); e iii) concessão de direitos (Figura 1).

Figura 1- Situação da sindicância/processo administrativo no âmbito do EB



Fonte: elaborada pelo autor.

De acordo com a Tabela 1, constatou-se que a sindicância é gênero de processo administrativo, tendo em vista não se restringe a apurar fatos ligados a verificação de irregularidade, que neste caso corresponderam a uma quantidade (Qtd) de apenas 83, ou seja, 15,6% do total de processos instaurados.

Tabela 1 - Classificação quanto ao objeto de sindicância – AMAN/2021

Principais Assuntos		Classificação da apuração	Qtd	%
Acidente com militar da ativa	368	Apuração diversa	382	71,9
Outros	14			
Cadastramento/Recadastramento FuSEx	23	Concessão de direitos	66	12,5
Diferença de Ajuda de Custo	17			
Comprovação de dependência	6			
Outros	20			
Transgressão disciplinar	36	Verificação de irregularidade	83	15,6
Outros	47			
Total			531	

Fonte: elaborada pelo autor.

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Como se observa na Tabela 1, das 382 apurações diversas realizadas pela AMAN em 2021, por meio de sindicância, 368 destas se ocuparam com a averiguação das condições em que se deram os acidentes envolvendo militares da ativa. Este tipo de apuração merece destaque, pois corresponde a 69,3% do total de sindicâncias instauradas e não se trata de casos de verificação de irregularidade. Não houve qualquer solução de sindicância que indicasse uma possível irregularidade ou uma transgressão disciplinar e, em suas soluções, 263 delas (71,9%) consideraram que o acidente em questão ocorrera em ato de serviço.

No entanto, verificou-se que a constatação do acidente em serviço por meio de sindicância, ocorre com mais frequência no Corpo de Cadetes (CC), que tem características *sui generis* quando comparado ao Batalhão Agulhas Negras (BAN), que está mais próximo das OM convencionais. Enquanto para o BAN, a constatação de acidente de serviço ocorreu em 57,9% dos casos apurados, no CC esse número subiu para 84%.

De qualquer forma, cabe destacar que o volume de fatos apurados em torno do acidente, suscita a necessidade de criar um processo administrativo próprio, com rito específico, haja visto que esse objeto de apuração não se enquadra nas questões de verificação de irregularidade. Ademais, faz-se uma ressalva quanto ao tratamento dado ao interessado, previsto na LPA, nos casos que envolvem a concessão de direitos e a apuração diversa, não sendo conveniente denominá-lo sindicado, conforme prevê as IG de elaboração de sindicância no âmbito do EB.

No geral, a escolha do formato de processo nos moldes da sindicância está dentro dos parâmetros do princípio da legalidade, tendo em vista que este tipo de processo está muito bem regulamentado no âmbito da Força e atende um grande espectro dos princípios constitucionais e processuais da administração, como publicidade e oficialidade. De acordo com a Tabela 2, a sindicância obteve uma eficácia geral na solução de 90,2%, porém ao observar a concessão de direitos essa eficácia caiu para 66,7%. Destaca-se, ainda, que esse tipo de apuração obteve a maior média de duração do processo (211,7 dias), quando comparado às apurações diversas e as verificações de irregularidade.

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Tabela 2 - Solução dos processos e a média de tempo de duração

Classificação/ Setor	Qtd	Finalizadas			Não finalizadas		
		Qtd	%	Duração do processo (média em dias)	Qtd	%	Duração do processo até 30/11/2022 (média em dias)
Apuração diversa	382	373	97,6	123,6	9	2,4	513,4
BAN	173	173	100,0	76,0	0	0	-
C Adm	8	1	14,3	241,0	7	85,7	534,3
CC	200	198	99,0	163,9	2	1,0	440,5
DE	1	1	100,0	247,0	0	0,0	-
Concessão de Direitos	66	44	66,7	211,7	22	33,3	436,4
Asse Jur	2	2	100,0	70,5	0	0,0	-
BAN	8	8	100,0	124,0	0	0,0	-
C Adm	50	28	56,0	264,3	22	44,0	436,4
CC	3	3	100,0	190,7	0	0,0	-
DE	3	3	100,0	69,7	0	0,0	-
Verificação de irregularidade	83	62	74,7	189,9	21	25,3	519,1
Asse Jur	15	14	93,3	141,6	1	6,7	565,0
BAN	19	19	100,0	94,7	0	0,0	-
C Adm	41	22	53,7	288,8	19	46,3	519,4
CC	8	7	87,5	234,0	1	12,5	469,0
Total	531	479	90,2	140,2	52	9,8	483,2

Fonte: elaborada pelo autor.

Ainda de acordo com a Tabela 2, até o término na pesquisa documental (30 NOV 2022), existiam 52 (9,8%) sindicâncias instauradas no ano de 2021 que não haviam sido solucionadas e todas estas estavam em andamento há mais de 350 dias.

Outro destaque está no comparativo entre setores, considerando aqueles que instauraram mais de 50 sindicâncias no ano de 2021, sendo estes o BAN, o Corpo Administrativo (C Adm) e o CC. O BAN foi o único setor que obteve 100% de eficácia na solução, além de atingir a menor média de duração dos processos junto aos demais. Dentro dessa ótica, o BAN conseguiu finalizar as sindicâncias no prazo de até 90 dias em 74,5% dos casos, enquanto os índices do CC e do C Adm foram 25,1% e 2%, respectivamente.

Notou-se que na maior parte dos casos, o tempo gasto para solução por parte da autoridade competente tem extrapolado de forma significativa, o prazo prorrogável de 10 dias sugerido pelas IG e, conseqüentemente, contribuído para o aumento do tempo total do processo. O fato de a sindicância ser um processo de origem disciplinar, com ênfase nos princípios ligados ao exercício do contraditório e da ampla defesa, tornou o processo mais longo e cadenciado, haja vista que, na maioria das sindicâncias os “sindicados” são na verdade “interessados”, portanto não se utilizam das oportunidades de defesa oferecidas pela rito, o que faz com que esses prazos sirvam apenas para alongar a instrução.

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Existe a discrepância entre os prazos para que os interessados apresentem as defesas em alegações finais concedidos pela LPA e as IG de sindicância. Enquanto a portaria do EB que aprova as IG de sindicância apresenta o prazo de 5 dias corridos para a apresentação das alegações finais, a LPA, que regula o processo administrativo na esfera federal, concede, para mesma oportunidade de defesa, o prazo de 10 dias. Os atos e processos administrativos devem se pautar na legitimidade, portanto devem estar de acordo com a lei, e nesse caso, as IG de sindicância, por se tratar de uma portaria não pode divergir da própria lei, de acordo com o princípio da hierarquia das normas.

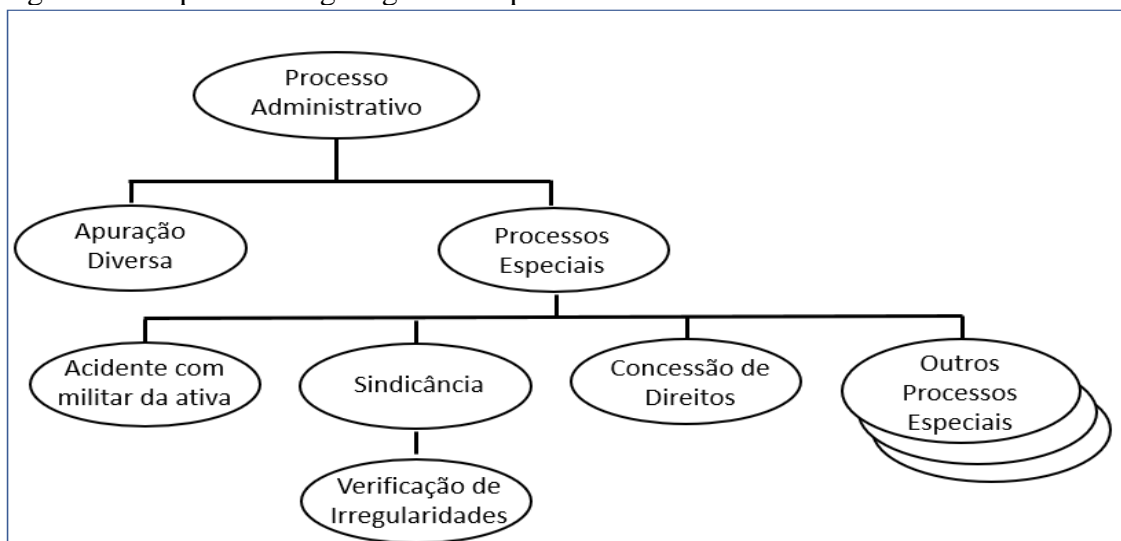
Ainda dentro do contexto de hierarquia das normas, o recurso previsto nas IG atende ao princípio da pluralidade de instâncias, porém diverge do rito previsto na LPA, pois as IG determinam a utilização do rito previsto no Regulamento Disciplinar do Exército - RDE (Decreto nº 4.346/2002). Embora este último esteja em outro patamar na hierarquia das leis, as IG de sindicância se subordinam a LPA, haja vista que tratam de praticamente toda a gama de processos administrativos da Força, não se restringindo aos disciplinares.

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Proposta de intervenção

Inicialmente, propõe-se a mudança de status da sindicância no âmbito do processo administrativo do EB, de forma a empregá-la somente para a verificação de irregularidades (Figura 2). Tal mudança ficaria a cargo do Comando do Exército, a quem cabe normatizar tais disposições por meio de portarias. Para isso, propõe-se, ainda, a criação de um grupo de trabalho para assessorar o Comando na elaboração das “Instruções Gerais do Processo Administrativo no âmbito do Exército Brasileiro”.

Figura 2 - Proposta de organograma do processo administrativo no âmbito do EB



Fonte: elaborada pelo autor.

Visando tornar possível a elaboração das novas normativas ora propostas, seria necessário adequar as IG de sindicância nos seguintes pontos:

“Art. 2º A sindicância é o procedimento formal, apresentado por escrito, **que tem por objetivo a apuração de ocorrências anômalas à administração militar, as quais, caso confirmadas, fornecerão elementos necessários para a abertura do processo disciplinar cabível ou a instauração de Inquérito Policial Militar (IPM).**

§1º

§2º

§3º

§4º (revogado)”

(grifos nossos)

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Ainda em relação à Figura 2, propõe-se, complementarmente, a criação de outras duas IG, nesse caso, subordinadas as IG do Processo Administrativo, a fim de contemplar as apurações relativas: i) IG de processo de apuração de acidente com militar da ativa; e ii) IG de processo de concessão de direitos.

Quanto às questões relativas ao exercício do contraditório e da ampla defesa, propõe-se, visando atender o princípio da hierarquia das normas, as seguintes adequações do texto da IG de sindicância, relacionadas aos prazos das alegações finais e dos recursos administrativos:

“Art. 13.....
§1º
§2º Encerrada a instrução do feito, com a oitiva de testemunhas e demais diligências consideradas necessárias, será lavrado o termo de que trata o inciso IX do art. 6º destas IG, sendo o sindicado notificado pelo sindicante para vista dos autos e para, querendo, oferecer alegações finais no prazo de dez dias corridos, contados do recebimento da notificação.	
§3ª.....
Art. 14.
§1º
§2º Cumpridas as diligências complementares, o sindicado deverá ser notificado para, querendo, oferecer alegações finais no prazo de dez dias corridos, contados da data do recebimento da notificação.	
§3º
§4º Da solução da sindicância caberá recurso, a ser interposto por meio de requerimento no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo, ainda, juntar os documentos que julgar convenientes:	
I - O prazo para interposição do recurso é de dez dias, contados a partir da ciência ou divulgação oficial da solução a ser recorrida;	
II – O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a solução, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade imediatamente superior;	
III - O recurso deverá ser decidido pelo órgão superior competente no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos, podendo ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.	
.....
Art 38. Os procedimentos aplicáveis na esfera disciplinar são os prescritos no Regulamento Disciplinar do Exército” (grifos nossos)	

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Por fim, quanto as diferenças entre os setores, relativas à duração do processo, sugere-se à AMAN, que seja realizado um simpósio interno, a fim de permitir que os setores envolvidos exponham suas melhores práticas. Destaca-se que o BAN foi o setor da AMAN que obteve os melhores índices de eficácia e eficiência, merecendo ter suas melhores práticas difundidas aos demais, a fim de que estes possam avaliar e, conseqüentemente, colocar em prática aquilo que lhes for adequado.

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Responsáveis pela proposta de intervenção e data

Mestrando: Aljacyro Balduino de Souza

Formação: Especialista em Direito Administrativo (UniBF) e Direito Civil/Processual Civil (Estácio), Bacharel em Direito (FAT) e Bacharel em Ciências Militares (AMAN).

Vínculo Institucional: Oficial do Exército Brasileiro e Professor de Direito na Academia Militar das Agulhas Negras.

Endereço Eletrônico: baldox155@gmail.com

Orientador: Ivan Carlin Passos

Formação: Doutor em Ciências (área de concentração Controladoria e Contabilidade - FEA - USP), Mestre em Ciências Contábeis (FEA-USP), Bacharel em Ciências Contábeis (FEA-USP).

Vínculo Institucional: Professor Adjunto do Instituto de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda, da Universidade Federal Fluminense.

Endereço Eletrônico: ivanpassos@id.uff.br

Volta Redonda-RJ, 20 de março de 2023.

A eficácia da sindicância na solução de problemas administrativos no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Presidente da República. **Decreto nº 5.751, de 12 de abril de 2006**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Comando do Exército do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Brasília, 12 abr. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5751.htm#art5. Acesso em: 6 dez. 2021.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria do Comandante do Exército nº 107, de 13 de fevereiro de 2012**. Aprova as Instruções Gerais para a Elaboração de Sindicância no Âmbito do Exército Brasileiro (EB10-IG-09.001) e dá outras providências. Brasília, p. 1-37, 2012. Disponível em: <http://www.dcipas.eb.mil.br/images/Reserva/novo/eb10-ig-09.001.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.

CARVALHO FILHO, José S. *Processo administrativo federal*, 5. Ed. São Paulo: Grupo GEN, 2013. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522478583/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 9a ed. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

RODRIGUES, M. M. **Ações subsidiárias do exército brasileiro na garantia da preservação do meio ambiente em faixa de fronteira da Amazônia Ocidental**. 2013. 104f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) - Universidade do Estado do Amazonas, Manaus 2012. Disponível em: <http://repositorioinstitucional.uea.edu.br/handle/riuea/1999>. Acesso em: 10 mar. 2022.

APÊNDICE B - Proposta de Adequação das IG de Sindicância

PORTARIA Nº X.XXX, DE XX DE XXXXXX DE XXXX.

Altera dispositivos das Instruções Gerais para a Elaboração de Sindicância no âmbito do Exército Brasileiro (EB10-IG-09.001), aprovadas pela Portaria do Comandante do Exército nº 107, de 13 de fevereiro de 2012.

O COMANDANTE DO EXÉRCITO, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 4º da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, e os incisos I e XIV do art. 20 da Estrutura Regimental do Comando do Exército, aprovada pelo Decreto nº 5.751, de 12 de abril de 2006, e ouvidos o Estado-Maior do Exército, o Departamento-Geral do Pessoal e a Secretaria de Economia e Finanças, resolve:

Art. 1º Alterar o Art. 2º, o §2º do Art. 13, o Art. 14 e o Art. 38 das Instruções Gerais para a Elaboração de Sindicância no âmbito do Exército Brasileiro (EB10-IG-09.001), aprovadas pela Portaria do Comandante do Exército nº 107, de 13 de fevereiro de 2012, que passa a vigorar com as seguintes redação:

“Art. 2º A sindicância é o procedimento formal, apresentado por escrito, que tem por objetivo a apuração de ocorrências anômalas à administração militar, as quais, caso confirmadas, fornecerão elementos necessários para a abertura do processo disciplinar cabível ou a instauração de Inquérito Policial Militar (IPM).

§1º

§2º

§3º

§4º (revogado)

.....

Art. 13.....

§1º

§2º Encerrada a instrução do feito, com a oitiva de testemunhas e demais diligências consideradas necessárias, será lavrado o termo de que trata o inciso IX do art. 6º destas IG, sendo o sindicado notificado pelo sindicante para vista dos autos e para, querendo, oferecer alegações finais no prazo de dez dias corridos, contados do recebimento da notificação.

§3º

Art. 14.

§1º

§2º Cumpridas as diligências complementares, o sindicado deverá ser notificado para, querendo, oferecer alegações finais no prazo de dez dias corridos, contados da data do recebimento da notificação.

§3º

§4º Da solução da sindicância caberá recurso, a ser interposto por meio de requerimento no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo, ainda, juntar os documentos que julgar convenientes:

I - O prazo para interposição do recurso é de dez dias, contados a partir da ciência ou divulgação oficial da solução a ser recorrida;

II – O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a solução, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade imediatamente superior;

III - O recurso deverá ser decidido pelo órgão superior competente no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos, podendo ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.

.....

Art. 38. Os procedimentos aplicáveis na esfera disciplinar são os prescritos no Regulamento Disciplinar do Exército”

.....

Art. 2º Estabelecer que esta Portaria entre em vigor na data de sua publicação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria do Comandante do Exército nº 107, de 13 de fevereiro de 2012**. Aprova as Instruções Gerais para a Elaboração de Sindicância no Âmbito do Exército Brasileiro (EB10-IG-09.001) e dá outras providências. Brasília, p. 1-37, 2012. Disponível em: <http://www.dcipas.eb.mil.br/images/Reserva/novo/eb10-ig-09.001.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.

CARVALHO FILHO, José S. **Processo administrativo federal**, 5. Ed. São Paulo: Grupo GEN, 2013. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522478583/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CARVALHO FILHO, José S. **Manual de Direito Administrativo**. 36. Ed. Barueri: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 16 fev. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

APÊNDICE C - Proposta de IG de Processo Administrativo no âmbito do Exército Brasileiro

PORTARIA Nº __.____, DE__ DE _____ DE 202__.

Aprova as Instruções Gerais para a Elaboração de Processo Administrativo no âmbito do Exército Brasileiro (EB __-IG- __.____) e dá outras providências.

O **COMANDANTE DO EXÉRCITO**, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 4º da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, e os incisos I e XIV do art. 20 da Estrutura Regimental do Comando do Exército, aprovada pelo Decreto nº 5.751, de 12 de abril de 2006, e ouvidos o Estado-Maior do Exército, o Departamento-Geral do Pessoal e a Secretaria de Economia e Finanças, resolve:

Art. 1º Aprovar as Instruções Gerais para a Elaboração de Processo Administrativo no Âmbito do Exército Brasileiro (EB __-IG- __.____), que com esta baixa.

Art. 2º Estabelecer que esta Portaria entre em vigor a partir de __ de _____ de 202__.

INSTRUÇÕES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO NO EXÉRCITO BRASILEIRO (EB __-IG __-____)

ÍNDICE DOS ASSUNTOS

	Artigos
CAPÍTULO I - GENERALIDADES	1º/3º
CAPÍTULO II - DA COMPETÊNCIA	4º/5º
CAPÍTULO III - DOS IMPEDIMENTOS E DA SUSPEIÇÃO	6º/8º
CAPÍTULO IV - DOS INTERESSADOS	9º/11
CAPÍTULO V - DOS DEVERES DOS ENVOLVIDOS NO PROCESSO	12
CAPÍTULO VI - DO LUGAR, FORMA, E TEMPO DOS ATOS PROCESSUAIS	13/15
CAPÍTULO VII - DOS PROCEDIMENTOS	16/31
CAPÍTULO VIII - DOS ATOS DECISÓRIOS	32/34
CAPÍTULO IX - DOS PRAZOS.....	35/37
CAPÍTULO X - DOS ATOS DE COMUNICAÇÃO	38/42

CAPÍTULO XI - DOS DEPOIMENTOS.....	43/51
CAPÍTULO XII - DO PROCESSO SUMÁRIO.....	52/55
CAPÍTULO XIII - DO PROCESSO SANCIONATÓRIO.....	56/60
CAPÍTULO XIV - DA SINDICÂNCIA.....	61/63
CAPÍTULO XV - DO PROCESSO DE REPARAÇÃO DE DANOS.....	64/76
CAPÍTULO XVI - DA DENÚNCIA.....	77/80
CAPÍTULO XVII - DO INCIDENTE DE SUSPEIÇÃO.....	81/82
CAPÍTULO XVIII - DO INCIDENTE DE FALSIDADE DOCUMENTAL.....	83/87
CAPÍTULO XIX - DA DESISTÊNCIA E DA EXTINÇÃO DO PROCESSO.....	88/90
CAPÍTULO XX - DOS RECURSOS, DA REVISÃO E DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO.....	91/98
CAPÍTULO XXI - DA TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO.....	99/110
CAPÍTULO XXII - DISPOSIÇÕES FINAIS.....	111/118

INSTRUÇÕES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO NO EXÉRCITO BRASILEIRO (IG XX-XX)

CAPÍTULO I GENERALIDADES

Art. 1º - As presentes Instruções Gerais (IG) têm por finalidade regular os procedimentos para a realização de processos administrativos no âmbito do Exército Brasileiro.

Art. 2º - O processo administrativo é o procedimento formal, apresentado por escrito, através da sucessão ordenada de atos e atividades, que tem por objetivo a apuração de fatos de interesse da administração militar.

§1º - Nas hipóteses em que a legislação específica assim o determinar ou quando não houver previsão normativa e a autoridade competente julgar necessário, a fim de que possa ampliar a base e a fundamentação das suas decisões, a instauração do processo administrativo competente será obrigatória.

§2º - As disposições destas IG aplicam-se subsidiariamente aos processos administrativos com disciplina normativa específica.

§3º - O processo administrativo no âmbito do Exército pautar-se-á pela obediência, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, oficialidade, pluralidade de instâncias, economia processual, formalismo moderado e verdade material.

§4º - A norma administrativa será interpretada da forma que melhor garanta o atendimento ao fim público a que se dirige, sendo vedada a aplicação retroativa de nova interpretação para os atos já publicados.

§5º - A Administração zelará pela celeridade dos processos administrativos, adotando formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos e aos princípios processuais.

§6º - Será instaurado processo administrativo sumário quando do requerimento inicial constar as provas documentais idôneas suficientes para a comprovação de quaisquer fatos ou objetos em apuração, ainda que sejam necessários outros documentos complementares que estiverem sob domínio da administração militar, ficando dispensada a dilação probatória, nos termos do Capítulo XII destas IG.

§7º - As decisões da Administração serão divulgadas no veículo oficial, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição, observada a proibição de publicidade para promoção pessoal de agentes ou autoridades.

Art. 3º - Para os fins dessas IG, considera-se:

I - autoridade competente: militar dotado de poder para instaurar e decidir acerca do processo administrativo;

II - interessado: pessoa física ou jurídica que o inicie como titular, ou como representante, de direitos ou de interesses individuais, ou ainda, aquele que, sem ter iniciado o processo, possa vir a ter direitos e interesses afetados;

III - encarregado do processo: militar nomeado pela autoridade competente como responsável pela apuração decorrente da instauração do processo;

IV - testemunha: toda pessoa que relata o que sabe acerca do objeto em apuração;

V - técnico ou pessoa habilitada: aquele que for indicado para emitir parecer ou laudo;
e

VI - denunciante ou ofendido: aquele que, mediante apresentação de documento hábil ou declaração reduzida a termo, provoca a ação da Administração.

Parágrafo único - Nos casos de maior complexidade e a critério da autoridade nomeante, o sindicante poderá valer-se de um escrivão para auxiliá-lo nos trabalhos, cuja designação será feita na portaria de instauração ou, posteriormente, em ato específico, o qual deverá assinar termo de compromisso.

CAPÍTULO II DA COMPETÊNCIA

Art. 4º - Integram o rol de autoridades competentes:

I - o Comandante do Exército;

II - o ocupante de cargo privativo de oficial-general;

III - o comandante, chefe ou diretor de OM;

IV - o chefe de estado-maior, subcomandante, subchefe, subdiretor ou chefe de gabinete de ODG, ODS, G Cmdo, GU, OADI, de órgão de apoio e de OM cujo cargo de comandante seja privativo de oficial-general; e

V - o substituto legal das autoridades administrativas referidas neste artigo, quando no exercício regular da função.

Art. 5º - É irrenunciável, intransferível, imodificável pela vontade da autoridade, a competência que a lei ou norma vigente atribuir como própria do cargo, ficando facultada a possibilidade de delegação parcial de competência.

§1º - Salvo vedação legal, a autoridade poderá delegar parte do exercício de sua competência em razão de circunstâncias de natureza técnica, social, econômica, jurídica e territorial, atendendo aos seguintes termos:

I - o ato de delegação deve indicar as matérias e as atribuições transferidas, bem como quaisquer ressalvas quanto ao exercício da competência delegada;

II - a competência delegada poderá ser revista e revogada a qualquer tempo pela autoridade delegante;

III - os atos proferidos no exercício de poder por delegação deverão mencionar essa qualidade por expresso; e

IV - os atos que conferirem ou revogarem a competência delegada deverão estar publicados nos boletins vinculados sob a alçada da autoridade delegante.

§2º - São indelegáveis, dentre outras hipóteses previstas em legislação específica:

I - a edição de atos normativos que regulem direitos e deveres dos administrados;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as atribuições de competência exclusiva da autoridade;

IV - as atribuições recebidas por delegação, salvo autorização expressa e na forma prevista no ato delegatório; e

V - a totalidade da competência ou aquela essencial que justifique a existência do cargo.

§3º - É permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída à autoridade inferior, respeitando-se o canal de comando.

§4º - Qualquer agente da administração que exorbitar os limites de suas atribuições, decorrentes da competência que lhe for conferida, responderá administrativamente pelo abuso de poder, sem prejuízo da responsabilização penal e cível.

CAPÍTULO III DOS IMPEDIMENTOS E DA SUSPEIÇÃO

Art. 6º - É impedido de atuar em processo administrativo o encarregado ou a autoridade competente que:

I - seja cônjuge, companheiro ou parente e afins até terceiro grau do interessado;

II - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - tenha cônjuge, companheiro ou parente e afins até segundo grau figurando como advogado, defensor dativo ou representante legal do interessado;

IV - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha, pregoeiro, representante ou auditor, ou se tais situações ocorrerem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

V - tenha conduzido expediente de apuração prévia, integrado comissão ou órgão deliberativo responsável pela análise dos atos que fundamentaram a instauração do processo administrativo.

Parágrafo único - Na hipótese do inciso III deste artigo, o impedimento só se verifica quando o advogado já estava atuando no processo.

Art. 7º - A autoridade ou encarregado que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.

§1º - Caso seja verificado algum impedimento no decorrer do processo, o encarregado levará o fato ao conhecimento da autoridade instauradora para, caso acolha motivadamente os argumentos, designar, por meio de portaria, novo encarregado para concluí-la.

§2º - A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, sujeita à responsabilização disciplinar.

Art. 8º - São causas de suspeição para atuar no processo administrativo o encarregado ou autoridade que:

I - tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum interessado;

II - tenha interesse direto ou indireto no processo administrativo;

III - seja interessado em processo administrativo de objeto análogo;

IV - seja credor ou devedor do interessado, ou dos seus respectivos cônjuges, companheiros ou parentes e afins até o terceiro grau;

V - tiver orientado algum dos interessados acerca do objeto em exame.

§1º - Poderá o encarregado ou a autoridade declarar-se suspeito por motivo de foro íntimo.

§2º - O incidente de suspeição será arguido perante a autoridade competente pela condução do feito e tramitará em autos apartados.

CAPÍTULO IV DOS INTERESSADOS

Art. 9º - São capazes para figurar como interessados, ou representante destes, no processo administrativo, os maiores de dezoito anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio.

Parágrafo único - Caso o interessado seja menor de dezoito anos, este deverá, conforme o caso, ser acompanhado ou assistido por seus pais ou responsáveis, na forma da legislação civil e processual.

Art. 10 - São direitos dos interessados no processo administrativo, sem prejuízo de outros que lhe forem assegurados:

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e demais agentes da administração, os quais deverão garantir os meios para o exercício de seus direitos e cumprimento de suas obrigações;

II - obter decisão final motivada sobre requerimentos ou denúncias formuladas;

III - ter ciência da tramitação dos processos, bem como das manifestações definitivas e das decisões proferidas;

IV - ter vista dos autos, pessoalmente ou por procurador legalmente constituído, ressalvados os casos previstos em lei;

V - obter cópia dos autos, ressalvados os casos previstos em lei;

VI - formular alegações, produzir provas e interpor recursos, os quais serão obrigatoriamente objeto de apreciação e manifestação motivada pelo encarregado do processo;

VII - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação legal; e

VIII - obter documento, que se encontre em poder da Administração, com certificação da sua autenticidade.

§1º A intervenção de terceiro no processo dependerá de decisão da autoridade competente, quando comprovado o interesse.

§2º Na hipótese de violação aos direitos previstos neste artigo, por ato imputável à Administração, o postulante poderá apresentar reclamação formal à autoridade imediatamente superior para adoção das providências cabíveis.

§3º - O encarregado do processo poderá indeferir, mediante decisão fundamentada, quando o pedido do interessado atentar contra a moral, a saúde ou a segurança individual ou coletiva, ou contra a hierarquia, ou contra a disciplina, bem como quando o seu objeto for ilícito,

impertinente, desnecessário, protelatório ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos.

Art. 11 - É assegurada a prioridade da tramitação dos processos administrativos e na execução dos atos e diligências em que o interessado for:

I - pessoa com idade igual ou superior a sessenta anos; e

II - pessoa portadora de necessidades especiais ou de doença grave, nas formas definidas em lei.

§1º Na hipótese prevista no inciso I, o pedido de prioridade poderá ser requerido a qualquer tempo, junto à autoridade competente para decidir acerca do feito, e deverá ser instruído com a cópia de documento de identificação expedido por órgão oficial.

§2º Na hipótese prevista no inciso II, o pedido de prioridade poderá ser requerido a qualquer tempo e deverá ser instruído com documentação comprobatória da sua condição especial, ocasião em que a autoridade administrativa determinará a imediata realização de inspeção pela junta médica ou equivalente, para fins de aferição do seu enquadramento nas hipóteses previstas em lei.

§3º - Concedida a prioridade de tramitação pela autoridade competente, esta determinará as providências a serem cumpridas, consignando a classificação “urgente” de modo visível nos autos do processo, na forma definida em regulamento.

§4º - Caso existam registros formais da pessoa do interessado junto aos sistemas da administração, esta poderá reconhecer, de ofício, a prioridade de tramitação.

CAPÍTULO V DOS DEVERES DOS ENVOLVIDOS NO PROCESSO

Art. 12 - São deveres, perante a Administração, dos interessados e demais envolvidos no processo administrado, sem prejuízo de outros previstos em lei:

I - expor os fatos conforme a verdade;

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

III - prestar informações e apresentar documentos que lhe forem solicitados, bem como colaborar para o esclarecimento dos fatos;

IV - indicar endereço físico e, se for o caso, endereço eletrônico, para fins de recebimento de notificação e intimação de atos processuais, bem como manter atualizadas tais informações.

Parágrafo único - É dever do militar e do servidor público atender convocação para prestar informações ou figurar como testemunha em processo administrativo, salvo motivo justificado.

CAPÍTULO VI DO LUGAR, FORMA, E TEMPO DOS ATOS PROCESSUAIS

Art. 13 - O processo administrativo será instaurado pela OM que estiver vinculada ao objeto em apuração, ou em local diverso, quando houver determinação em contrário do escalão superior em face de situação excepcional, ou diante da existência de disposição específica acerca do assunto.

Parágrafo único - Na hipótese do objeto em apuração envolver OM distintas e seus respectivos interessados, todos de uma mesma guarnição, caberá ao comandante da guarnição, onde se encontram essas OM, apurar ou determinar a apuração do(s) objeto(s).

Art. 14 São atribuições do encarregado do processo, dentre outras, sem prejuízo de outros previstos em lei:

I - produzir os atos do processo por escrito, em vernáculo, com a data, local de realização e assinatura;

II - conduzir os autos do processo com suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas, desde o ato de instauração;

III - lançar as certidões relativas ao cumprimento de atos ordinatórios, especialmente conclusão para despacho ou decisão, remessa, juntada ou desentranhamento de documentos e apensamento de autos.

§1º Salvo em caso de imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida a respeito da autenticidade.

§2º A autenticação de documentos exigidos poderá ser feita pelo OM de vínculo do encarregado ou dos demais envolvidos no processo, caso não seja a mesma.

§3º Os atos processuais deverão seguir as formas previamente convencionadas pelas normativas, considerando-se as adaptações necessárias à especificidade do caso.

Art. 15 - Os atos do processo realizar-se-ão em dias úteis, em horário normal do expediente e, preferencialmente, na OM em que tramitar o processo.

Parágrafo único - Serão concluídos depois do horário normal os atos já iniciados, cujo adiamento prejudique o curso regular do procedimento ou cause dano ao interessado ou à Administração.

CAPÍTULO VII DOS PROCEDIMENTOS

Art. 16 - O processo administrativo inicia-se, de ofício ou a pedido do interessado, a partir da publicação da portaria instauradora.

§1º - A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover sua imediata apuração, sob pena de responsabilidade.

§2º - A portaria instauradora tem por função, sem prejuízo de outras previstas em lei:

I - designar o agente da administração encarregado do processo;

II - identificar o tipo de procedimento que está sendo instaurado;

III - determinar o prazo de duração dos trabalhos do encarregado; e

IV - delimitar o objeto da apuração, referenciando, de forma sucinta, a documentação ou os fatos que envolvem o processo.

Art. 17 - O requerimento inicial, devidamente datado e assinado pelo interessado ou pelo seu representante legal, será formulado por escrito e conterá os seguintes requisitos:

I - Comandante da OM ou autoridade administrativa a que se dirige;

II - qualificação do interessado, com indicação do domicílio;

III - instrumento de mandato, quando assistido por representante legal;

IV - local para recebimento das comunicações, inclusive endereço eletrônico e telefone celular, se for o caso;

V - pedido, com exposição dos fatos e fundamentos;

VI - indicação das provas que pretende ver juntadas aos autos e que se encontrem da OM competente para apreciação do pedido.

§1º - O requerimento será desde logo instruído com a prova documental de que o postulante disponha.

§2º - É vedada à Administração a recusa imotivada a receber qualquer requerimento, devendo o postulante ser orientado quanto ao saneamento de eventuais falhas.

Art. 18 - Os Departamentos e Diretorias poderão elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes.

Art. 19 - Dois ou mais interessados podem postular em conjunto, no mesmo processo, quando forem idênticos o conteúdo ou os fundamentos do pedido, salvo disposição normativa em contrário.

§1º - Ao constatar que a prática conjunta dos atos instrutórios irá causar prejuízo ao exame da matéria, a autoridade competente, mediante decisão fundamentada, poderá determinar o desmembramento do processo.

§2º - Quando dois ou mais interessados pretenderem da Administração o reconhecimento ou atribuição de direitos conexos ou que se excluam mutuamente, a autoridade competente, mediante decisão fundamentada, ordenará a reunião dos processos a fim de que sejam decididos simultaneamente.

Art. 20 - As atividades de instrução destinam-se a subsidiar a motivação dos atos decisórios e se realizam de ofício, por iniciativa da Administração, sem prejuízo do direito do interessado de requerer e produzir prova.

§1º - Os atos de instrução serão realizados do modo menos oneroso para o interessado.

§2º - Quando da utilização de meios eletrônicos para realização dos atos de instrução, estes também serão registrados nos autos.

Art. 21 - O encarregado do processo é o responsável por instruir o processo, registrando nos autos os elementos necessários para a tomada de decisão, por meio dos seguintes procedimentos:

I - lavrar o termo de abertura do processo;

II - juntar aos autos os documentos por ordem cronológica, numerando e rubricando as folhas no canto superior direito, a partir do termo de abertura;

III - indicar na capa dos autos, além da Numeração Única de Processo (NUP), seus dados de identificação, os dos interessados, se houver, e o objeto em apuração;

IV - regular as ações a serem desenvolvidas no contexto do processo, mediante a elaboração de despachos, ainda que não tenha sido designado escrivão, situação em que tais despachos têm caráter meramente coordenativo;

V - cumpridas as formalidades iniciais, promover a notificação do interessado, se houver, para conhecimento do objeto em apuração, acompanhamento do feito, ciência das data de sua inquirição e da possibilidade de defesa prévia, além da possibilidade de requerer a produção ou juntada de provas;

VI - fazer constar, nos pedidos de informações e nas requisições de documentos, referências expressas ao fim a que se destinam e à prioridade na tramitação (normal, urgente ou urgentíssima);

VII - juntar, mediante termo ou despacho na própria peça ou carimbo de “JUNTE-SE”, todos os documentos recebidos. Os documentos produzidos pelo sindicante serão anexados aos autos em ordem cronológica de produção;

VIII - realizar ou determinar, de ofício ou a pedido, a produção ou a juntada de todas as provas que entender pertinentes ao fato a ser esclarecido;

IX - encerrar a instrução do feito com o respectivo termo, notificando o interessado, quando houver, para vista dos autos e apresentação de alegações finais;

X - encerrar a apuração com um relatório completo e objetivo, contendo o seu parecer conclusivo sobre a elucidação do fato, o qual deverá ser apresentado em quatro partes:

a) introdução: contendo a ordem de instauração, a descrição sucinta do fato a ser apurado e os dados de identificação do sindicado, se houver;

b) diligências realizadas: onde deverão estar especificadas as ações procedidas pelo sindicante;

c) parte expositiva: com o resumo conciso e objetivo dos fatos e uma análise comparativa e valorativa das provas colhidas, destacando aquelas em que formou sua convicção; e

d) parte conclusiva: na qual o encarregado emitirá o seu parecer, coerente com as provas carreadas aos autos, com o relatado na parte expositiva e com a legislação afim vigente, sugerindo, se for o caso, a adoção de providências; e

XI - elaborar o termo de encerramento dos trabalhos atinentes ao feito e remeter os autos à autoridade instauradora.

§ 1º - A observância dos procedimentos estabelecidos neste artigo não obsta a adoção de outras medidas específicas que sejam necessárias em razão das particularidades do objeto do processo.

§ 2º - Caso seja autorizado pela autoridade competente, poderá ser designado um escrivão para atuar em conjunto com o encarregado do processo.

Art. 22 - Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução, mediante a juntada dos documentos que se encontram em seu poder.

Art. 23 - São admitidos no processo administrativo os meios de prova permitidos em direito.

§1º - É admitida a prova emprestada, produzida validamente em outro processo administrativo ou processo judicial, desde que seja garantido ao interessado o exercício do direito ao contraditório sobre esta prova.

§2º - Será recusada, em decisão fundamentada, a prova considerada impertinente, desnecessária, protelatória ou ilícita, a qual, neste caso, deverá ser desentranhada dos autos.

§3º - A arguição de falsidade do documento será objeto de incidente processual.

Art. 24 - Quando for necessária a prestação de informação ou a apresentação de provas pelos interessados ou terceiros, será expedida intimação para esse fim, mencionando-se data, prazo, forma e condições de atendimento.

§1º - Não sendo atendida a intimação, o encarregado relatará à autoridade competente, a qual entendendo acerca da relevância da matéria, se possível, poderá suprir de ofício a omissão, não se eximindo do dever de decidir.

§2º - Quando informação, prática de ato ou documento solicitados ao interessado, for imprescindível à apreciação de pedido formulado, o não atendimento da solicitação implicará arquivamento fundamentado do processo.

Art. 25 - O prazo para que o postulante atenda à solicitação da Administração quanto à prática de ato destinado à regularização do processo ou para juntada de documento é de 10 (dez) dias, salvo disposição expressa em contrário prevista em legislação específica.

§1º - Decorrido o prazo previsto no caput, extingue-se o direito do interessado de praticar o ato, independentemente de declaração da autoridade administrativa, salvo se comprovar que não o realizou por justa causa, observado o disposto no art. 24, § 2º, destas IG.

§2º - Reputa-se justa causa o evento imprevisto, alheio à vontade do postulante, e que o impediu de praticar o ato por si ou por mandatário.

§3º - Verificada a justa causa, a autoridade administrativa competente concederá ao postulante prazo razoável para a prática do ato.

Art. 26 - Quando os elementos colhidos puderem conduzir ao agravamento da situação do postulante, será ele intimado para manifestação, no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 27 - O parecer emitido por órgão consultivo, quando exarado por exigência normativa ou mediante solicitação, integrará a instrução processual para subsidiar a decisão da autoridade competente.

Parágrafo único - Inexistindo disposição específica determinando a manifestação do órgão consultivo, durante a instrução processual, a solicitação do seu pronunciamento deverá ser justificada.

Art. 28 - Quando, por disposição de ato normativo, houver necessidade de obtenção prévia de laudo técnico de órgão administrativo e este não cumprir o encargo no prazo assinalado, o órgão responsável pela instrução poderá solicitar laudo técnico de outro órgão oficial, dotado de qualificação e capacidade técnica equivalentes.

Art. 29 - Será assegurada ao interessado a faculdade de apresentar manifestação final após o encerramento da instrução processual, em até 10 dias após ser notificada pelo encarregado do processo acerca do término da instrução.

Parágrafo único - Se novos documentos forem juntados aos autos, após ou durante o prazo de apresentação de manifestação final concedido ao interessado, ficará a autoridade impedida de proferir a decisão, devendo determinar a notificação do interessado para que este conheça o novo prazo para apresentação de manifestação final.

Art. 30 - Encerrado prazo concedido ao interessado para a apresentação da manifestação final, o encarregado do processo remeterá, no prazo de 10 (dez) dias, os autos conclusos à autoridade competente para expedir o ato decisório.

Art. 31 - A autoridade competente emitirá decisão motivada nos processos administrativos, bem como sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data em que receber os autos conclusos.

Parágrafo único - Caso entenda ser necessário para alcançar a verdade material, a autoridade competente poderá determinar a realização de diligências complementares, mediante decisão fundamentada, fixando o prazo de até 20 (vinte) dias, prorrogáveis por iguais períodos, quantas vezes se fizerem necessárias, para dirimir quaisquer dúvidas sobre o objeto em apuração, ficando a cargo do encarregado do processo:

I - notificar o interessado para o acompanhamento das respectivas averiguações;

II - instruir o processo com aquilo que foi determinado;

III - solicitar as prorrogações que se fizerem necessárias à execução da tarefa, justificando tais pedidos;

IV - conclusa a instrução, notificar o interessado, para que este, caso julgue conveniente, apresente sua manifestação final, em até dez dias, a contar da data de sua notificação; e

V- findo o prazo para a manifestação final do interessado, elaborar o relatório com parecer conclusivo e remeter os autos do processo para autoridade competente, em observância ao prazo concedido para realização das diligências.

CAPÍTULO VIII DOS ATOS DECISÓRIOS

Art. 32 - A Administração emitirá decisão motivada nos processos administrativos, indicando de forma clara e precisa os fundamentos de fato e de direito que embasaram a decisão.

Parágrafo único - Em decisões reiteradas sobre a mesma matéria, poderão ser reproduzidos os fundamentos integrantes da motivação do ato decisório, desde que não fique prejudicado direito ou garantia do interessado.

Art. 33 - A Administração tem o dever de emitir decisão final no processo, sob pena de responder, na forma da lei, pelos prejuízos decorrentes do perecimento do direito do interessado.

Parágrafo único - Responderá regressivamente a autoridade, o encarregado ou qualquer outro agente da administração que der causa ao perecimento do direito do interessado.

Art. 34 - Os efeitos do ato decisório terão início a partir da sua publicação nos meios previstos em norma.

CAPÍTULO IX DOS PRAZOS

Art. 35 - Os prazos começam a correr a partir do primeiro dia útil após a ciência oficial do encarregado do processo, por meio do recebimento da portaria de instauração.

§1º - Salvo disposição em contrário, computar-se-ão os prazos excluindo o dia do começo e incluindo o do vencimento.

§2º - Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil se o vencimento cair em dia em que não houver expediente na OM.

§3º - Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo, não se interrompendo nos feriados.

Art. 36 - Se o interessado falecer no decorrer do processo, os prazos começarão a correr a partir da decisão que reconhecer a legitimidade do sucessor.

Art. 37 - Compete à autoridade julgadora verificar se foram excedidos, sem motivo legítimo, os prazos previstos nestas IG, determinando, se for o caso, a instauração de processo administrativo disciplinar.

CAPÍTULO X DOS ATOS DE COMUNICAÇÃO

Art. 38 - Notificação é o ato pelo qual a Administração convoca alguém para integrar o processo administrativo, a fim de que apresente defesa sobre os fatos descritos pela autoridade competente.

§1º - A notificação deverá conter a descrição dos fatos e a indicação dos dispositivos legais supostamente violados, e será acompanhada de cópia do documento inaugural do processo administrativo, assinalando prazo para manifestação.

§2º - A notificação é condição de validade do processo administrativo, sendo que o comparecimento espontâneo do notificado supre a sua falta.

§3º - Comparecendo o notificado apenas para arguir nulidade, considerar-se-á feita a notificação na data que for intimado da decisão.

§4º - Se o notificado não souber ou não puder assinar a notificação, o seu representante legal ou um agente da administração assinará a rogo, pelo notificado, na presença, se possível, de duas testemunhas, devendo descrever a situação, mediante termo nos autos.

Art. 39 - Intimação é o ato pelo qual se dá ciência a alguém dos atos e termos do processo, para que faça ou deixe de fazer alguma coisa, ou das decisões que resultem imposição de deveres, ônus, sanções, restrição ao exercício de direitos ou de atividades de seu interesse.

Parágrafo único - As intimações deverão ocorrer com a antecedência mínima, a contar do recebimento, de três dias antes do comparecimento.

Art. 40 - Os atos de comunicação serão realizados preferencialmente na seguinte ordem:

I - pessoalmente, mediante aposição de data e assinatura do destinatário no instrumento ou expediente, ou através de lavratura de termo em livro próprio, se houver;

II - mediante mensagem enviada ao endereço eletrônico (e-mail), com confirmação de leitura, ou mediante e-mail-resposta do notificado ou intimado;

III - mediante mensagem enviada por intermédio de aplicativo de mensagens do telefone celular, com confirmação de leitura, ou mediante mensagem-resposta do notificado ou intimado;

III - mediante remessa por via postal, com aviso de recebimento;

IV - por edital.

§1º - Os atos de comunicação dirigidos a agentes da administração, cadastrados no sistema digital da Administração, serão realizados, preferencialmente, por via eletrônica.

§2º - Consideram-se efetivadas a notificação e a intimação:

I - quando por via eletrônica, na data da confirmação de leitura, quando se tratar de pessoa cadastrada no sistema digital do órgão ou entidade, de acordo com o previsto no Capítulo XXI, Seção I, destas IG;

II - quando por via postal, na data de juntada aos autos do aviso de recebimento;

III - quando pessoal, na data da aposição da ciência no instrumento ou expediente;

IV - quando por edital, três dias após sua publicação.

Art. 41 - O ato de comunicação será obrigatoriamente pessoal quando:

I - o processo envolver interesse de incapaz;

II - o destinatário da comunicação residir em local não atendido pela entrega domiciliar de correspondência;

III - o destinatário for agente da administração, encontrar-se na OM e inexistir possibilidade de comunicação por meio eletrônico.

Parágrafo único - Será determinada a notificação pessoal ou por via postal quando for realizada a notificação por via eletrônica e o sistema não registrar confirmação de leitura no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir da sua expedição.

Art. 42 - O ato de comunicação será realizado por edital:

I - quando ignorado, incerto ou inacessível o lugar em que o notificado ou o intimado se encontrar;

II - quando houver fundada suspeita de ocultação para frustrar o recebimento do ato de comunicação;

III - nos demais casos expressos em lei.

Parágrafo único - Para fins de notificação e intimação por edital, será necessário a declaração formal da autoridade competente, por termo dos autos, acerca das circunstâncias previstas nos incisos I e II do caput deste artigo.

CAPÍTULO XI DOS DEPOIMENTOS

Art. 43 - Os interessados, as testemunhas e os denunciantes deverão comparecer ao local onde prestarão seus depoimentos, na data e hora indicados na notificação, munidos de documento oficial de identificação pessoal.

Art. 44 - O denunciante ou ofendido e os interessados poderão indicar cada um, até três testemunhas, podendo o encarregado do processo, se julgar necessário à instrução do procedimento, ouvir outras testemunhas.

Art. 45 - Qualquer pessoa poderá ser testemunha.

§ 1º - Na hipótese de a testemunha ser militar ou servidor público, a solicitação de comparecimento para depor será feita por intermédio de seu comandante ou chefe de seção ou repartição competente.

§ 2º - Quando a testemunha deixar de comparecer para depor, sem justo motivo, ou, comparecendo, se recusar a depor, o encarregado lavrará termo circunstanciado, mencionará tal fato no relatório e, em se tratando de militar ou servidor público, providenciará a informação dessa situação à autoridade militar ou civil competente.

Art. 46 - Em seu depoimento, a testemunha declarará seu nome, data de nascimento, estado civil, residência, profissão, lugar onde exerce sua atividade, se é parente de alguma das partes e, em caso positivo, o grau de parentesco.

§ 1º - A testemunha prestará, na forma da lei, o compromisso de dizer a verdade sobre o que souber e lhe for perguntado.

§ 2º - Não prestam o compromisso de que trata o § 1º deste artigo os doentes e deficientes mentais, os menores de quatorze anos, nem os ascendentes, os descendentes, os afins em linha reta, o cônjuge, ainda que separado de fato ou judicialmente, e os irmãos do sindicado, bem como pessoa que, com ele, tenha vínculo de adoção.

Art. 47 - As pessoas desobrigadas por lei de depor, em razão do dever de guardar segredo relacionado com a função, ministério, ofício ou profissão, desde que desobrigadas pela parte interessada, poderão dar o seu testemunho.

Art. 48 - Os depoimentos serão tomados em dia com expediente na OM, no período compreendido entre oito e dezoito horas, salvo em caso de urgência inadiável, devidamente justificada pelo encarregado, em termo constante dos autos.

§1º - O depoente não será inquirido por mais de quatro horas contínuas, sendo-lhe facultado o descanso de trinta minutos, sempre que tiver de prestar declarações além daquele tempo.

§2º - O depoimento que não for concluído até as dezoito horas será encerrado, para prosseguir no dia seguinte, em hora determinada pelo sindicante, salvo casos excepcionais inadiáveis, o que deverá constar do respectivo termo.

§3º - Não havendo expediente na OM no dia seguinte ao da interrupção do depoimento, a inquirição deve ser adiada para o primeiro dia em que houver expediente, salvo em caso de urgência inadiável, devidamente justificada.

§4º - Se a pessoa ouvida for analfabeta ou não puder assinar o termo de inquirição, o encarregado da inquirição deve solicitar que ela indique alguém para assinar a seu rogo, depois de lido na presença de ambos, juntamente com mais duas testemunhas, lavrando no respectivo termo o motivo do impedimento e eventual recusa de indicação por parte do depoente.

Art. 49 - Os depoimentos deverão ser tomados, individualmente, de modo que uma não conheça o teor do outro, sendo facultado ao interessado e seu advogado, legalmente constituído, o comparecimento, bem como a elaboração de perguntas, as quais deverão ser realizadas por intermédio do encarregado, quando este entender como relevantes para o esclarecimento da verdade material.

§1º - O denunciante ou ofendido, quando houver, deve ser o primeiro a ser ouvido.

§2º - As testemunhas do denunciante ou ofendido serão ouvidas antes das do interessado.

§ 3º Caso a presença do sindicado cause constrangimento ao denunciante ou ofendido ou à testemunha, de modo que prejudique o depoimento, o sindicante poderá proceder à inquirição em separado, dando-se ciência ao sindicado do teor das declarações, tão logo seja possível, para que requeira o que julgar de direito, admitindo-se a presença do advogado, caso tenha sido constituído, consignando tal fato e motivo em seu relatório.

§4º - Nos depoimentos em geral, o encarregado poderá, quando as circunstâncias assim o indicarem, providenciar a presença de duas testemunhas instrumentárias, se possível de maior precedência ou do mesmo círculo hierárquico do inquirido, para assistirem ao ato, as quais prestarão compromisso de guardar sigilo sobre o que for dito na audiência.

Art. 50 - Quando a residência do denunciante ou ofendido, da testemunha ou do interessado estiver situada em localidade diferente daquela em que foi instaurado o respectivo processo, no país ou no exterior, e ocorrendo impossibilidade de comparecimento para prestar depoimento, este poderá ser realizado por meio de carta precatória, expedida pelo encarregado do processo, ou por vídeo conferência gravada.

§1º - Constará da carta precatória, o ofício com pedido de depoimento, a cópia da portaria de instauração do processo administrativo e a relação das perguntas a serem feitas ao depoente, devendo o Comandante da OM destinatária dar tratamento de urgência à tramitação da solicitação.

§2º - No caso de expedição de carta precatória visando o depoimento do interessado, este deverá ser notificado para, querendo, apresentar, no prazo de 3 (três) dias úteis, os quesitos que julgar necessários ao esclarecimento do fato objeto do processo, observado o previsto no Art. 10, §3º, destas IG.

Art. 51 - Será admitida a realização de acareação sempre que houver divergência em declarações prestadas sobre o fato.

Parágrafo único - O encarregado, ao realizar acareação, esclarecerá aos depoentes os pontos em que divergem.

CAPÍTULO XII DO PROCESSO SUMÁRIO

Art. 52 - A competência para apreciação do requerimento será da autoridade competente assessorado pelo encarregado da matéria versada, salvo previsão legal ou regulamentar em contrário.

Art. 53 - O requerimento será dirigido à autoridade competente para sua decisão, devendo indicar:

I - o nome, a qualificação e o endereço do requerente;

II - os fundamentos de fato e de direito do pedido;

III - a providência pretendida;

IV - as provas em poder da Administração que o requerente pretende ver juntadas aos autos.

Parágrafo único - O requerimento deverá, desde logo, ser instruído com a prova documental de que o interessado disponha.

Art. 54 - A tramitação dos requerimentos de que trata o processo sumário observará as seguintes regras:

I - protocolado o expediente, a OM que o receber providenciará a autuação e seu encaminhamento à seção competente, no prazo de 2 (dois) dias;

II - o requerimento será desde logo indeferido, se não atender aos requisitos dos incisos I a IV do artigo anterior, notificando-se o requerente acerca das inconsistências, a fim de que possa sanear o respectivo pedido e protocolá-lo novamente, se assim o desejar;

III - se o requerimento houver sido endereçado à OM incorreta, esta providenciará seu encaminhamento à OM adequada, notificando-se o requerente;

IV - a autoridade nomeará o encarregado do processo, bem como determinará as providências adequadas à instrução dos autos, ouvindo, em caso de dúvida quanto à matéria jurídica, a seção de assessoria jurídica, quando houver;

V - o encarregado do processo encaminhará o término da instrução, quando os elementos colhidos conduzirem para o deferimento;

VI - quando os elementos colhidos puderem conduzir ao indeferimento, o encarregado intimará o requerente para, no prazo de 10 (dez) dias, apresentar sua manifestação final;

VII - terminada a instrução, o encarregado providenciará, no prazo de 5 (cinco) dias, o relatório do processo e a remessa dos autos conclusos à autoridade competente, a fim de que esta possa expedir o ato decisório;

VIII - nos processos administrativos sumários, a autoridade competente emitirá decisão motivada no prazo de 10 (dez) dias, contados da data em que receber os autos conclusos.

IX - entendendo ser necessário, a autoridade competente poderá determinar a realização de diligências complementares, mediante decisão fundamentada, de acordo com o previsto no Art. 31, parágrafo único dessas IG.

X - da decisão caberá recurso.

Art. 55 - Quando duas ou mais pessoas pretenderem da Administração o reconhecimento ou atribuição de direitos que se excluam mutuamente, será instaurado procedimento administrativo ordinário para a decisão.

CAPÍTULO XIII DO PROCESSO SANCIONATÓRIO

Art. 56 - O processo sancionatório é destinado à imposição de penalidade, em face da prática de infração administrativa.

§1º - Nenhuma sanção administrativa será aplicada à pessoa física ou jurídica pela Administração, sem que lhe seja assegurada as garantias da ampla defesa.

§2º - No curso do procedimento ou, em caso de extrema urgência, antes dele, a Administração poderá adotar as medidas cautelares estritamente indispensáveis à eficácia do ato final.

Art. 57 - A autoridade que tiver conhecimento de infração administrativa é obrigada a promover sua apuração imediata, sob pena de responsabilidade, nos casos em que:

I - tiver ciência de irregularidade no serviço público;

II - verificar a existência de indícios suficientes de prática de infração administrativa, após o juízo de admissibilidade de denúncia apresentada perante a Administração.

Parágrafo único - Quando não houver elementos suficientes para a abertura imediata do processo sancionatório, poderá ser instaurada sindicância, a fim de colher indícios de autoria e materialidade do fato supostamente ilícito.

Art. 58 - O procedimento sancionatório observará, salvo legislação específica, as seguintes regras:

I - verificada a ocorrência de infração administrativa, será instaurado o respectivo procedimento para sua apuração;

II - o ato de instauração, expedido pela autoridade competente, nomeará o respectivo encarregado, bem como indicará os fatos em que se baseia e as normas pertinentes à infração e à sanção aplicável;

III - o encarregado notificará o acusado, com cópia do ato de instauração, para, em 15 (quinze) dias, oferecer sua defesa e indicar as provas que pretende produzir;

IV - caso haja requerimento para produção de provas, o encarregado apreciará sua pertinência, em despacho motivado;

V - o acusado será intimado para:

a) manifestar-se, em 10 (dez) dias, sobre os documentos juntados aos autos pela autoridade, se maior prazo não lhe for assinado em face da complexidade da prova;

b) acompanhar a produção das provas orais, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis;

c) formular quesitos e indicar assistente técnico, quando necessária prova pericial, em 10 (dez) dias;

d) concluída a instrução, apresentar, em 10 (dez) dias, sua manifestação final;

VI - o encarregado do processo remeterá os autos conclusos à autoridade competente para que esta possa expedir o ato decisório, nos termos do Art. 31, destas IG.

VII - antes da decisão, poderá ser consultada a seção de assessoria jurídica, quando houver;

VIII - a decisão, devidamente motivada, nos termos do Capítulo VIII, destas IG, notificando-se o interessado;

IX - da decisão caberá recurso.

Art. 59 - O procedimento sancionatório será classificado com “reservado” até decisão final, tendo o acesso franqueado ao acusado, ao seu procurador ou à terceiro que demonstre legítimo interesse.

Parágrafo único - Incidirá em infração disciplinar grave o agente da administração que, por qualquer forma, divulgar irregularmente informações relativas à acusação, ao acusado ou ao procedimento

Art. 60 - Aplica-se subsidiariamente, no que couber, ao processo sancionatório, as regras contidas nas Instruções Gerais para elaboração de sindicância no âmbito do Exército Brasileiro.

Parágrafo único - Persistindo a lacuna da norma quanto ao processo sancionatório, aplicar-se-á o Código de Processo Penal, subsidiariamente.

CAPÍTULO XIV DA SINDICÂNCIA

Art. 61 - A sindicância é um procedimento de apuração de irregularidades administrativas, servindo de meio para buscar o esclarecimento dos fatos, de forma a reunir as condições necessárias para tomada de medidas corretivas cabíveis.

Art. 62 - Consideram-se possíveis irregularidades administrativas aquelas que envolvam indícios de dano ao erário e/ou de problemas disciplinares.

Art. 63 - A sindicância, nos termos das Instruções Gerais para a Elaboração de Sindicância no âmbito do Exército Brasileiro, deverá ser adotada como procedimento padrão para a apuração das irregularidades administrativas.

Parágrafo único. O Termo Circunstanciado Administrativo (TCAdm) poderá, a critério do Cmt, Ch ou Dir da OM, ser utilizado como alternativa à apuração por meio de Sindicância desde que estejam presentes, de forma cumulativa e concomitante, os seguintes requisitos:

I - responsável pelo dano previamente identificado e com intenção de reconhecer a dívida;

II - ausência de indícios de conduta dolosa ou de má-fé, ainda que de forma subjetiva; e

III - inexistência de normativo específico que determine a instauração obrigatória da sindicância, a exemplo da apuração de acidentes de trânsito envolvendo viaturas pertencentes ao Exército Brasileiro.

CAPÍTULO XV DO PROCESSO DE REPARAÇÃO DE DANOS

Art. 64 - Regem-se pelo disposto neste Capítulo os processos de reparação de danos patrimoniais causados pela Administração a terceiros, e pelo administrado ao erário.

Art. 65 - A tutela ressarcitória será adimplida preferencialmente mediante obrigação de fazer ou não fazer, destinada à reconstituição do patrimônio ofendido pelo ato lesivo ou obtenção de resultado equivalente, com prévia manifestação do órgão jurídico, observadas as orientações administrativas uniformes.

Art. 66 - O ressarcimento mediante prestação pecuniária pressupõe que o dano seja passível de apuração objetiva.

§1º - Na determinação dos valores em razão de perda, avarias ou deterioração de bem, deverão ser utilizados critérios de aferição de preço de mercado, preferencialmente através cotação com fornecedores e consulta ao registro de preços, da forma prevista em regulamento.

§2º - Excepcionalmente, quando não for possível a determinação dos valores na forma prevista no parágrafo anterior, a Administração poderá determinar a realização de perícia.

§3º - O órgão jurídico competente deverá se manifestar previamente sobre o adimplemento da prestação pecuniária.

Art. 67 - Não incidirão honorários advocatícios nas indenizações pagas nesses termos.

Art. 68 - O processo administrativo de reparação de danos causados ao administrado será instaurado a pedido do interessado ou de ofício.

Art. 69 - O processo tramitará na OM vinculada à ocorrência do fato, o qual deverá instruí-lo com as informações necessárias e submetê-lo à apreciação do órgão competente interno à Força, a fim de que este se pronuncie sobre o cabimento da tutela ressarcitória na instância administrativa.

Art. 70 - O acordo extrajudicial celebrado no processo de reparação de dano ao administrado poderá ser homologado judicialmente, nos termos do Código de Processo Civil, para conferir-lhe o caráter de título executivo judicial, submetendo-se, quanto ao pagamento, ao regime constitucional dos precatórios.

Art. 71 - Quando o dano causado ao administrado tiver sido causado em razão de apontada conduta dolosa ou culposa de agente público, este será notificado para, se desejar, acompanhar o processo de reparação.

Parágrafo único - Concluído o processo de reparação de danos, a Administração cobrará os valores pagos do agente público que praticou o ato ilícito, identificado mediante sindicância.

Art. 72 - A sindicância será instaurada para apuração dos casos de reparação de danos ao erário, a fim de delimitar e cobrar os prejuízos causados ao erário por agente público, administrado ou qualquer pessoa jurídica.

Art. 73 - O agente público deverá ressarcir o dano que, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, causou ao erário, sem prejuízo da aplicação de outras sanções previstas em outras normas, mediante sindicância prévia, em que lhe seja garantido o exercício da ampla defesa e contraditório.

Art. 74 - Ressalvadas as hipóteses previstas em legislação específica, aquele que, a qualquer título, receber verbas de natureza alimentar do Estado, e for identificado no processo administrativo como causador do prejuízo ao erário, será notificado para expressar concordância com o desconto mensal da remuneração, pensão ou proventos, não excedentes a sua terça parte, para recomposição do erário.

Parágrafo único - Na falta da concordância prevista no caput, o débito será inscrito em Dívida Ativa e executado na forma das normativas pertinentes.

Art. 75 - A apuração dos danos causados ao erário por pessoa física ou jurídica que celebrou contrato, convênio ou termo de parceria com a Administração se submeterá à legislação específica, aplicando-se subsidiariamente o rito do processo sancionatório previsto nestas IG.

Art. 76 - Concluído o processo de reparação de danos, o causador do dano será notificado para, no prazo de 30 (trinta) dias, efetuar o pagamento dos valores apurados.

§1º - O pagamento dos valores devidos poderá ser parcelado, na forma prevista nas normas.

§2º - A não quitação do débito no prazo estipulado implicará sua inscrição em Dívida Ativa, na forma da legislação pertinente.

CAPÍTULO XVI DA DENÚNCIA

Art. 77 - Qualquer pessoa que tiver conhecimento de violação da ordem jurídica, no âmbito da Administração do Exército, poderá denunciá-la às autoridades competentes.

Art. 78 - A denúncia deverá conter a descrição do fato e suas circunstâncias, com fundamentação mínima que possibilite sua apuração, e, se possível, identificação dos responsáveis ou beneficiários.

§ 1º - Quando a denúncia for apresentada verbalmente, a autoridade lavrará termo, assinado pelo denunciante.

§ 2º - É recomendável a identificação do denunciante a fim de dirimir eventuais dúvidas quanto aos fatos denunciados.

Art. 79 - Na hipótese de denúncia anônima, a Administração promoverá investigação preliminar interna acerca dos fatos constantes da peça anônima, observando-se as cautelas necessárias para evitar injusta ofensa à honra do denunciado.

Parágrafo único - Não será conhecida a denúncia anônima nos casos em que a lei exigir a identificação do denunciante.

Art. 80 - Recebida a denúncia, a autoridade competente exercerá juízo de admissibilidade, decidindo acerca da verossimilhança dos fatos denunciados, ocasião em que providenciará a instauração de sindicância ou processo administrativo sancionatório, na forma prevista nas normativas.

CAPÍTULO XVII DO INCIDENTE DE SUSPEIÇÃO

Art. 81 - Quando o encarregado ou a autoridade excepta não reconhecer como legítima a causa de suspeição, será dado início ao incidente processual, que, uma vez concluído, será encaminhado para a respectiva autoridade julgadora:

I - autoridade instauradora, caso o excepto seja o encarregado do processo; e

II - autoridade imediatamente superior à autoridade a autoridade instauradora, caso esta seja a excepta.

§1º - O exceptante deverá instruir o incidente com as provas documentais da suspeição, salvo se necessária dilação probatória, oportunidade em que deverá requerer a produção das provas, arrolando o número máximo de 03 (três) testemunhas.

§2º - Quando a suspeição se dirigir ao responsável pela condução do processo, a autoridade julgadora designará outro agente da administração para a instrução do incidente processual.

§3º - O excepto será afastado do encargo até a conclusão do incidente.

Art. 82 - O indeferimento do incidente de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo

CAPÍTULO XVIII DO INCIDENTE DE FALSIDADE DOCUMENTAL

Art. 83 - O incidente de falsidade documental pode ser instaurado em qualquer fase do processo administrativo, de ofício ou a pedido do interessado, a quem caberá suscitá-lo na defesa ou no prazo de 10 (dez) dias, contados da intimação da sua juntada aos autos.

Parágrafo único - A arguição de falsidade documental estará sujeita ao exame de admissibilidade pela autoridade competente, a qual sustará o processo até a decisão final acerca da falsidade ou autenticidade do documento.

Art. 84 - Quando o incidente for promovido pelo interessado, a petição será dirigida à autoridade competente para a instrução, e deverá demonstrar os motivos pelos quais reputa falso o documento.

Art. 85 - Admitido incidente de falsidade documental, a parte que produziu o documento será intimada para, no prazo de 10 (dez) dias, manifestar-se e apresentar prova acerca da

veracidade do documento questionado, podendo ser determinado o exame pericial, se for o caso.

Art. 86 - A decisão que resolver o incidente declarará a falsidade ou autenticidade do documento.

Parágrafo único - Se for declarada a falsidade do documento, a autoridade competente determinará a instauração de processo administrativo destinado a apurar a responsabilidade da parte que juntou documento falso e impor penalidade cabível, sem prejuízo do dever de representar ao Ministério Público.

Art. 87 - A decisão que resolver o incidente de falsidade documental poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo

CAPÍTULO XIX DA DESISTÊNCIA E DA EXTINÇÃO DO PROCESSO

Art. 88 - O interessado poderá, mediante manifestação escrita, desistir total ou parcialmente do pedido formulado ou renunciar a direitos disponíveis.

§1º - Havendo vários interessados, a desistência ou renúncia atinge somente aquele que a tenha formulado.

§2º - A desistência ou renúncia, conforme o caso, não prejudica o prosseguimento do processo, se a Administração considerar que o interesse público assim o exige.

Art. 89 - A autoridade competente, mediante ato decisório fundamentado, declarará extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou se o objeto da decisão for impossível, ineficaz ou prejudicado por fato superveniente.

Art. 90 - A Administração poderá desarquivar o processo, por motivo justificado ou em razão de fato superveniente.

CAPÍTULO XX DOS RECURSOS, DA REVISÃO E DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

Art. 91 - Das decisões definitivas no processo administrativo cabe recurso.

§1º - Salvo disposição legal específica, o prazo para interposição de recurso é de 10 (dez) dias, contado da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

§2º - O recurso conterà os motivos de fato e de direito que fundamentam o pedido de nova decisão e será dirigido à autoridade que a proferiu, a qual, se não a reconsiderar, o encaminhará à autoridade imediatamente superior.

Art. 92 - A interposição de recurso independe de caução ou depósito prévio.

Art. 93 - São legitimados para recorrer:

I - os interessados; e

II - aqueles que forem indiretamente afetados pela decisão recorrida.

Art. 94 - O recurso não será conhecido quando interposto:

I - fora do prazo;

II - perante autoridade incompetente;

III - por quem não tenha legitimação; e

IV - depois de esgotados todos os recursos cabíveis na esfera administrativa.

§1º - Na hipótese do inciso II deste artigo, deverá a autoridade remetê-lo, de ofício, à autoridade competente para exercer o juízo de admissibilidade, ou indicar ao recorrente o endereçamento correto, hipótese em que lhe será devolvido o prazo.

§2º - O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

Art. 95 - A tramitação dos recursos observará as seguintes regras:

I - a petição será juntada aos autos em até 2 (dois) dias, contados da data de seu protocolo;

II - quando os autos em que foi produzida a decisão recorrida tiverem que permanecer na seção de origem para quaisquer outras providências cabíveis, o recurso será autuado em separado, trasladando-se cópias dos elementos necessários;

III - requerida a concessão de efeito suspensivo, a autoridade recorrida apreciará o pedido nos 3 (três) dias subsequentes;

IV - havendo outros interessados representados nos autos, serão estes intimados, com prazo comum de 5 (cinco) dias úteis, para oferecimento de contrarrazões;

V - com ou sem contrarrazões, os autos poderão ser submetidos à seção de assessoria jurídica ou afim, para elaboração de parecer;

VI - a autoridade recorrida poderá reconsiderar seu ato, nos 5 (cinco) dias subsequentes ao recebimento do recurso ou das contrarrazões, quando houver;

VII - mantido o ato, os autos serão encaminhados à autoridade imediatamente superior para conhecer do recurso, para decisão, em até 30 (trinta) dias após o recebimento dos autos.

§1º - As decisões previstas nos incisos III, VI e VII, deverão ser encaminhadas para a publicação em boletim, em até 3 (três) dias.

§2º - Da decisão prevista no inciso III, não caberá recurso na esfera administrativa.

§3º - Havendo mais de um interessado no mesmo processo, a interposição do recurso por qualquer um deles a todos aproveita, salvo se distintos ou opostos os interesses.

§4º - Na hipótese de o recorrente alegar que a decisão contrária enunciado de súmula vinculante ou orientação uniforme da jurisprudência administrativa e a autoridade não reconsiderar sua decisão, o despacho de encaminhamento à autoridade superior deverá explicitar as razões da manutenção da decisão recorrida.

Art. 96 - Cabe à autoridade competente decidir o recurso, confirmando, anulando, total ou parcialmente, ou revogando a decisão recorrida, quanto à matéria de sua competência.

Parágrafo único - O julgamento do recurso não poderá agravar a situação do recorrente sem a sua prévia intimação para se manifestar no prazo de 10 (dez) dias, salvo na hipótese em que o vício de legalidade verificado envolver matéria já suscitada nas razões do recurso.

Art. 97 - O recorrente poderá, a qualquer tempo, mediante manifestação escrita, sem anuência da Administração, desistir total ou parcialmente do recurso.

Art. 98 - Cabe recurso administrativo para suprir omissão ou recusa da autoridade em emitir decisão ou manifestar-se acerca de requerimento apresentado.

§1º - O prazo para interposição de recurso administrativo é de 10 (dez) dias, contados a partir do trigésimo dia após a data que lhe fora fixada para emitir decisão, ressalvados os casos previstos em legislação específica.

§2º - O recurso administrativo será dirigido à autoridade imediatamente superior, a qual poderá proferir decisão ou adotar providências para suprir a omissão, sem prejuízo da apuração de responsabilidade, em até 90 (noventa) dias a contar do recebimento.

CAPÍTULO XXI DA TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

SEÇÃO I DOS ATOS PROCESSUAIS ELETRÔNICOS

Art. 99 - O uso de meio eletrônico na tramitação dos processos administrativos para comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos destas IG.

Parágrafo único - Todos os atos do processo eletrônico serão assinados eletronicamente, na forma estabelecida em regulamento.

Art. 100 - Para os fins destas IG, considera-se:

I - meio eletrônico: qualquer forma de armazenamento ou tráfego de documentos e arquivos digitais;

II - transmissão eletrônica: toda forma de comunicação à distância com a utilização de redes de comunicação, preferencialmente a rede mundial de computadores;

III - assinatura eletrônica: as seguintes formas de identificação inequívoca do signatário:

a) assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, na forma de lei específica;

b) assinatura cadastrada, obtida perante a Administração, conforme disposto em regulamento;

IV - sistema: conjunto de rotinas e procedimentos informatizados criados para produzir efeitos de tramitação processual a partir da operação nele realizada;

V - ambiente digital: local próprio de armazenamento e processamento de informações processuais realizadas por meio eletrônico.

Art. 101 - A prática de atos processuais por meio eletrônico será admitida mediante uso de assinatura eletrônica digital ou cadastrada, sendo obrigatório o prévio credenciamento na Administração.

§1º - O credenciamento será realizado mediante procedimento no qual seja assegurada a inequívoca identificação do interessado, conforme disposto em regulamento.

§2º - Ao credenciado será atribuído registro e meio de acesso ao sistema, de modo a preservar o sigilo, identificação e autenticidade das comunicações.

Art. 102 - Consideram-se realizados os atos processuais por meio eletrônico no dia e hora do seu envio ao sistema, que fornecerá o respectivo protocolo eletrônico, gerando confirmação da prática do ato.

§1º - Quando a petição for enviada para atender prazo processual, serão consideradas tempestivas as transmitidas até às 24 (vinte e quatro) horas do seu último dia.

§2º - Se a transmissão se tornar indisponível por motivo técnico, o prazo previsto no §1º deste artigo ficará automaticamente prorrogado para o primeiro dia útil seguinte à resolução do problema.

Art. 103 - Os atos de comunicação dirigidos ao administrado credenciado, na forma do art. 101, serão realizados por meio eletrônico no sistema da respectiva OM.

§1º - Consideram-se realizadas a notificação e a intimação ao administrado credenciado no dia em que a confirmação de leitura for recebida pelo sistema da OM ou da Administração, ou no primeiro dia útil seguinte da consulta eletrônica no ambiente digital, quando esta não se realizar em dia útil, certificando-se nos autos a sua realização.

§2º - Em se tratando de intimação ao administrado credenciado e inexistindo confirmação de leitura em até 10 (dez) dias, contados da data do envio, considerar-se-á automaticamente realizada a intimação na data do término deste prazo.

§3º - Nos casos urgentes em que a comunicação realizada na forma deste artigo possa causar prejuízo a quaisquer das partes ou for evidenciada tentativa de burla ao sistema, o ato processual será realizado por outro meio que atinja sua finalidade, conforme determinado pela autoridade competente.

Art. 104 - Todas as comunicações oficiais, que transitem entre as OM, serão feitas preferencialmente por meio eletrônico.

SEÇÃO II DO SISTEMA DE PROCESSO ELETRÔNICO

Art. 105 - A Administração poderá desenvolver sistema eletrônico para os processos administrativos por meio de autos total ou parcialmente digitais, utilizando, preferencialmente, a rede mundial de computadores e o acesso por meio de redes internas e externas.

Parágrafo único - Para a plena operacionalização do sistema eletrônico, a Administração deverá manter equipamentos de digitalização e de acesso à rede mundial de computadores à disposição dos interessados para protocolo eletrônico de peças processuais.

Art. 106 - No processo eletrônico, todas as intimações e notificações serão feitas por meio eletrônico, na forma destas IG.

§1º - As intimações, notificações e remessas, que viabilizem o acesso ao sistema da integralidade do processo correspondente, terá efeito legal de vista dos autos pelo destinatário.

§2º - Quando, por motivo técnico, for inviável a realização de atos de comunicação por meio eletrônico, esses atos processuais poderão ser praticados segundo as regras ordinárias disciplinadas pelo Capítulo X, destas IG, digitalizando-se o documento físico.

Art. 107 - O envio de petições de qualquer natureza em formato digital pode ser feito diretamente pela parte ou seus representantes legais, sem necessidade da participação da OM, hipótese em que o recebimento dar-se-á de forma automática, fornecendo-se recibo eletrônico de protocolo.

Art. 108 - Os documentos produzidos eletronicamente e os digitalizados, recebidos com garantia da origem e de identificação inequívoca de seu signatário, na forma estabelecida em regulamento, serão considerados originais para todos os efeitos legais, ressalvada a arguição de falsidade motivada e fundamentada de adulteração, antes ou durante o processo de digitalização, na forma estabelecida no Capítulo XVIII, destas IG.

§1º - Os documentos digitalizados, anexados ao processo eletrônico, estarão disponíveis para acesso exclusivamente por meio da rede externa para as respectivas partes processuais, respeitado o disposto em lei para as situações de sigilo e de segredo de justiça.

§2º - Tratando-se de cópia digital de documento relevante à instrução do processo, a autoridade competente poderá determinar o seu depósito, na forma do regulamento.

Art. 109 - A conservação dos autos do processo poderá ser efetuada total ou parcialmente por meio eletrônico, na forma do regulamento.

§1º - Os autos de processos eletrônicos que tiverem de ser remetidos a outra OM, órgão, poder ou instância superior, que não disponham de sistema compatível, poderão ser impressos em papel e autuados, seguindo a tramitação estabelecida para os processos físicos, caso não seja possível, de alguma outra forma, compatibilizar a via digital.

§2º - A digitalização de autos em mídia, em tramitação ou já arquivados, será precedida de publicação de editais de intimações ou da intimação pessoal das partes e de seus procuradores, para que, no prazo preclusivo de 30 (trinta) dias, manifestem-se sobre o desejo de manterem a guarda de algum dos documentos originais.

Art. 110 - A Administração poderá determinar que sejam realizados por meio eletrônico a exibição e o envio de dados e documentos necessários à instrução do processo.

Parágrafo único - O acesso aos dados e documentos, de que trata este artigo, dar-se-á por qualquer meio tecnológico disponível, preferencialmente o de menor custo, considerada sua eficiência.

CAPÍTULO XXII DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 111 - Quando houver indício de que o Cmt, Ch ou Dir OM esteja envolvido no fato em apuração, caberá ao comando enquadrante adotar os procedimentos para apuração.

Art. 112 - As medidas administrativas de ressarcimento não se confundem com as medidas administrativas disciplinares.

Parágrafo único - A imputação de responsabilidade por ressarcimento, mediante os instrumentos tratados nestas IG ou por ato voluntário de elisão do dano, não substitui as medidas e sanções disciplinares.

Art. 113 - Os processos administrativos que tenham disciplina legal específica continuarão a reger-se por norma própria, aplicando-lhes subsidiariamente os preceitos destas IG.

Parágrafo único - Apenas os processos que envolverem verificação de irregularidade deverão ser apurados por meio de sindicância, enquanto os demais deverão ser apurados em processo administrativo compatível.

Art. 114 - A tecnologia de informação e comunicação no processo administrativo será implantada pela Administração de forma compatível com os dispositivos destas IG.

Art. 115 - Os prazos concedidos aos particulares poderão ser devolvidos, mediante requerimento do interessado, quando óbices justificáveis resultarem na impossibilidade de atendimento do prazo fixado.

Art. 116 - O encarregado do processo será oficial, aspirante a oficial, subtenente ou sargento aperfeiçoado, de maior precedência hierárquica que o interessado.

Art. 117 - O processo administrativo, em regra, será ostensivo, podendo, conforme o fato em apuração, ser classificado, desde o início ou em seu curso, obter a classificação sigilosa de “reservado” - pela autoridade nomeante ou, no caso de juntada de documentos sigilosos, pelo próprio encarregado - hipótese em que a restrição de acesso não alcançará o interessado, bem como seu advogado, caso tenha sido devidamente constituído.

Art. 118 - Os casos omissos serão resolvidos pelo Comandante do Exército.

REFERÊNCIAS

BAHIA. **Lei nº 12.209, de 20 de abril de 2011**. Dispõe sobre o processo administrativo, no âmbito da Administração direta e das entidades da Administração indireta, regidas pelo regime de direito público, do Estado da Bahia, e dá outras providências. Salvador, 20 abr. 2011. Disponível em: https://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/AUDITORIA_LEI_12209_20ABRIL2011.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções em virtude da prática de ato de improbidade administrativa, de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, 2 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, 1º ago. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Presidente da República. **Decreto nº 3.213, de 19 de outubro de 1999**. Dispõe sobre as áreas de jurisdição dos Comandos Militares de Área e das Regiões Militares no Exército Brasileiro, e dá outras providências. Brasília, 19 out. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3213.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Presidente da República. **Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002**. Aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências. Brasília, 27 ago. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4346.htm. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Presidente da República. **Decreto nº 5.751, de 12 de abril de 2006**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Comando do Exército do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Brasília, 12 abr. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5751.htm#art5. Acesso em: 6 dez. 2021.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria do Comandante do Exército nº 107, de 13 de fevereiro de 2012.** Aprova as Instruções Gerais para a Elaboração de Sindicância no Âmbito do Exército Brasileiro (EB10-IG-09.001) e dá outras providências. Brasília, p. 1-37, 2012. Disponível em: <http://www.dcipas.eb.mil.br/images/Reserva/novo/eb10-ig-09.001.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria do Comandante do Exército nº 1.555, de 9 de julho de 2021.** Aprova o Regulamento de Administração do Exército (RAE), EB10-R-01.003, 1ª Edição, 2021. Disponível em: http://www.sef.eb.mil.br/images/a2/assessoria2/2021/port_1555_cex_rae.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria do Comandante do Exército nº 1.845, de 29 de setembro de 2021.** Aprova as Normas para a Apuração de Irregularidades Administrativas no âmbito do Comando do Exército (EB10-N-13.007), 2ª Edição, 2022. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/005_normas/01_normas_diversas/01_comando_do_exercito/port_n_1845_cmdo_eb_29set2022.html. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Corregedoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar.** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/correg/arquivos/publicacoes/manual-teorico-de-processo-administrativo-disciplinar.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2022.

CARVALHO FILHO, José S. **Processo administrativo federal**, 5. Ed. São Paulo: Grupo GEN, 2013. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522478583/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CARVALHO FILHO, José S. **Manual de Direito Administrativo**. 36. Ed. Barueri: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 16 fev. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SÃO PAULO. **Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. São Paulo, 30 dez. 1998. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10177-30.12.1998.html>. Acesso em: 10 nov. 2022.

ANEXO A - Ata de Reunião do Comitê de Governança em pesquisa na AMAN

MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS
(Academia Real Militar/1811)

ATA DE REUNIÃO Nº 03/2022**COMITÊ DE GOVERNANÇA EM PESQUISA NA AMAN**

Aos treze dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte e dois, o Comitê de Governança e Ética em Pesquisa da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) reuniu-se, às 10:00 horas, na Seção de Pesquisa Acadêmica e Extensão para deliberar sobre pesquisa a ser desenvolvida pelo Coronel ALJACYRO BALDUINO DE SOUZA, adido a essa Academia, aluno do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, vinculado à Universidade Federal Fluminense, em Volta Redonda. O tema de pesquisa definido foi: "a eficácia da sindicância como processo administrativo no âmbito do Exército". Sendo a pesquisa realizada por intermédio de estudo de caso. Objetiva-se a analisar a eficácia da sindicância como procedimento utilizado para a apuração de fatos de interesse da administração militar, nos termos previstos no art. 2º, caput da EB10-IG-09.001. Compõem o respectivo Comitê, o Coronel Edson Tito Vieira do Canto, Coronel João Freire Junior, Cel R1 Rafael Roesler, Tenente-coronel Jorge Affonso da Silva Filho. Inicia-se a reunião com a explicação acerca da importância da apresentação ao respectivo Comitê e a apresentação dos proponentes das pesquisas aos participantes. Na sequência, foi dada a oportunidade ao Coronel Balduino para realizar a apresentação da pesquisa no tempo de vinte minutos. O pesquisador pretende selecionar apenas as sindicâncias instauradas no ano de 2021, para que, posteriormente, tenham seus dados registrados, codificados e digitados em planilha eletrônica. Ainda, para a discussão dos resultados se pretende utilizar a estatística descritiva, enquanto a análise será fundamentada nas leis e normas que envolvem a sindicância. O pesquisador se compromete a, uma vez de posse dos dados para a elaboração da dissertação de mestrado, manter sob sigilo todos os dados pessoais, nos termos do artigo 5º, inciso X, da CRFB/1988. Após o levantamento das questões que envolvem a pesquisa, os integrantes do Comitê resolveram **AUTORIZAR a realização das pesquisas, no período de 13 de julho de 2022 até o 30 de abril de 2023**, sob a supervisão do Coordenador de Pesquisa Docente da SPAE em exercício no período de realização da pesquisa. Para a realização das pesquisas, quando necessário, serão utilizados instrumentos que já foram anteriormente aprovados em comitê de ética e devidamente adaptados ao contexto militar. Os dados coletados serão utilizados na produção de conhecimento científico.

podendo ser divulgado em artigos científicos e apresentações acadêmicas, mantendo sob sigilo a identidade dos participantes. Fica definido que o Coordenador de Pesquisa Docente da SPAE, em exercício, será o representante institucional que acompanhará todo o processo da pesquisa a ser desenvolvida na AMAN, emitindo relatórios de acompanhamento, caso seja solicitado pelo Comando.


Edson Vieira do Tito Canto - Cel


Rafael Roesler - Cel R1


João Freire Junior - Cel


Jorge Affonso da Silva Filho - TC