

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.

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 Administração Pública 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.

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.

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.

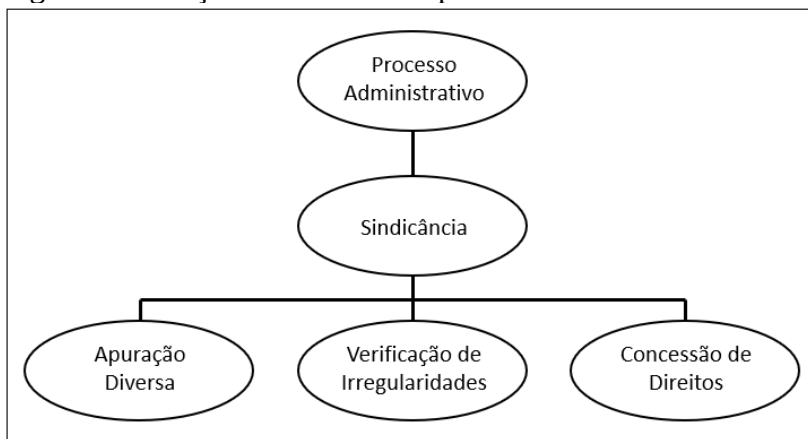
A partir do propósito geral desta intervenção, alguns objetivos específicos foram elencados:

- 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 em IG próprias.

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 acima, 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 pela 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

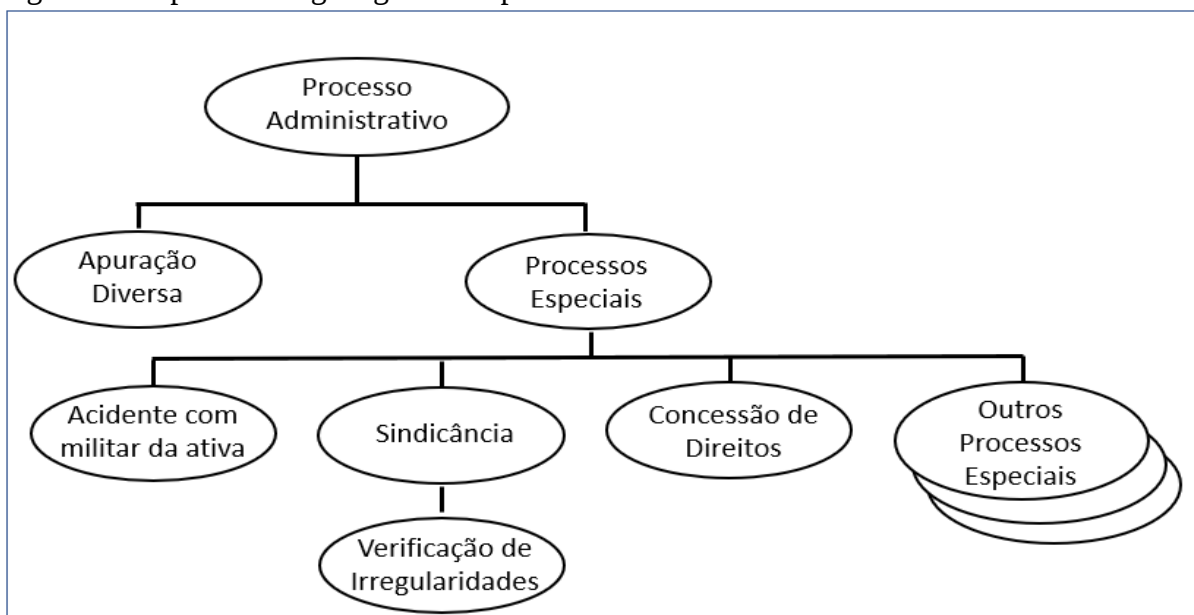
Existe a discrepância entre os prazos para que os interessados apresentem as defesas em alegações finais concedidos pela LPA e a IG de sindicância. Enquanto a portaria do EB que aprova a IG de sindicância apresenta o prazo de 5 dias corridos para a apresentação das alegações finais, a LPA, que regula 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, a 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.

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 fatos de interesse da administração militar**, quando julgado necessário pela autoridade competente, **ou de situações que envolvam direitos**.

§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

§4º (revogado)

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.

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.dcpas.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.