

As peculiaridades da sindicância no âmbito do Exército Brasileiro

The peculiarities of the administrative procedure within the Brazilian Army

RESUMO

A sindicância é a principal feição do processo administrativo no âmbito do Exército Brasileiro. Com características peculiares e regida por ato normativo próprio, concilia, além do caráter procedimental, típico da sindicância investigativa, a natureza processual, mediante a observância dos princípios constitucionais e legais, sobretudo o contraditório e a ampla defesa. Ademais, além do caráter disciplinar, deve ser instaurada para apurar fatos que possam impactar em direitos de militares, servidores civis ou administrados. Nesse contexto, este artigo busca analisar as peculiaridades do rito da sindicância conduzida no âmbito da Força Armada terrestre, tendo por problema de pesquisa o estudo da sua natureza jurídica, bem como discutir a legalidade do procedimento previsto nas 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. Trabalhar-se-á com a hipótese de sua dupla natureza jurídica, as quais obedecem ao disposto na legislação de regência, sobretudo a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999). Para tanto, será utilizado o método hipotético-dedutivo, por meio de pesquisa dogmática e documental.

Palavras-chave: Exército Brasileiro. Sindicância. Processo administrativo. Legalidade.

ABSTRACT

The inquiry is the main feature of the administrative process within the Brazilian Army. With peculiar characteristics and governed by its own normative act, it combines, in addition to the procedural typical of investigative inquiries, the procedural feature, through compliance with constitutional and legal principles, especially the adversarial process and full defense. Furthermore, in addition to its disciplinary nature, it must be set up to investigate facts that may affect the rights of military personnel, civil servants or individuals. In this context, this article seeks to analyze the peculiarities of the rite of inquiry conducted within the scope of the Armed Force, with the research problem being the study of its legal nature, as well as discussing the legality of the procedure set out in the General Instructions for the Preparation of Inquiries within the Brazilian Army (EB10-IG-09.001), approved by Army Commander's Order nº 107 of February 13, 2012. It will work on the hypothesis of its dual legal nature, which complies with the provisions of the governing legislation, especially the Federal Administrative Procedure Law (Law nº 9.784/1999). To this end, the hypothetical-deductive method will be used, through dogmatic and documentary research.

Keywords: Brazilian Army. Inquiry. Administrative process. Legality.

Paula Coutinho Bahia de Souza

Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, DF, Brasil

Email: paulinha.bahia@gmail.com

ORCID:

<https://orcid.org/0009-0008-4606-8090>

Cirelene Maria da Silva Rondon de Assis

Exército Brasileiro, Brasília, DF, Brasil

Email: cirelene@yahoo.com.br

ORCID:

<https://orcid.org/0009-0000-8229-6869>

Received:	9 Jun 2024
Reviewed:	Jun/Oct 2024
Received after revised:	21 Oct 2024
Accepted:	13 Nov 2024



RAN

Revista Agulhas Negras

ISSN on-line 2595-1084

<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/aman>



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



1 Introdução

O conceito comum de sindicância é atrelado, na seara federal, à Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quer seja como procedimento investigativo preliminar, quer seja como processo sancionador sumário.

Não obstante, a expressão possui conceito distinto no âmbito do Exército Brasileiro: pode ser designada como espécie de procedimento administrativo disciplinar ou como processo destinado à apuração de fatos de interesse da administração militar, o que denota o seu caráter peculiar e *sui generis*.

Como decorrência, a sindicância castrense observa aspectos peculiares genéricos, constantes da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e não ao rito descrito no Estatuto dos servidores públicos da União, porquanto este sequer se aplique aos militares¹.

Este artigo visa analisar as características inerentes ao procedimento conduzido no âmbito do Exército Brasileiro, identificando como problema de pesquisa a definição da natureza jurídica e a legalidade da sindicância disciplinada pelas 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.

Trabalhar-se-á com a hipótese de que o mencionado ato normativo estabelece, sob um único rótulo, dois procedimentos distintos: i) a sindicância preliminar verificatória e; ii) a sindicância como espécie de processo administrativo, no qual deve ser observado o contraditório e a ampla defesa, ambas como amparo nas normas jurídicas hierarquicamente superiores, portanto, legais e legítimas.

Em um primeiro momento, será estabelecido o conceito de sindicância no serviço público civil, com enfoque na Lei nº 8.112/1990, a qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e na doutrina administrativista, especialmente Ferraz e Dallari (2020), Carmona e Dezan (2019) e Bacellar Filho (2012).

Em um segundo tópico, serão abordadas as características peculiares da sindicância conduzida no âmbito do Exército Brasileiro, sua definição como procedimento e como processo, bem como os desdobramentos administrativos e disciplinares decorrentes de sua solução, considerado o Regulamento Disciplinar do Exército (RDE), aprovado pelo Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002, além de outros atos administrativos normativos expedidos pelo Comandante da Força que regulem, de forma específica, a processualização e procedimentalização *interna corporis*.

¹ Os militares são regidos por estatuto jurídico próprio – Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), por expressa previsão constitucional. Como advertem Péricles Queiroz e Paula Souza (2020, p. 39): “O art. 142, § 3º, da CF, estabelece que aos militares se aplicam as disposições previstas em seus incisos, bem como aquelas fixadas em lei. Assim, admitiu a necessidade de criação de um diploma normativo com status de lei ordinária que funcionaria, assim como para os servidores civis, como Estatuto para regulamentar a situação, obrigações, deveres, direitos e prerrogativas dos membros das Forças Armadas.”



Um terceiro item descreverá a legalidade e a adequação das EB10-IG-09.001 aos atos normativos superiores, especialmente à Constituição Federal e à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, diante da observância dos princípios gerais previstos no ordenamento.

Para tanto, será utilizado o método hipotético-dedutivo, utilizando-se, como embasamento teórico, a revisão bibliográfica e a pesquisa documental.

2 O conceito tradicional de sindicância no ordenamento jurídico brasileiro

A expressão “sindicância” é reconhecida, no direito brasileiro, por sua previsão legal expressa, no âmbito federal, no art. 143 da Lei nº 8.112/1990².

Lexicalmente, conforme o dicionário Michaelis, sindicância é o “Conjunto de atos por meio dos quais se reúnem informações e investigações, em cumprimento de ordem superior, a fim de apurar a verdade sobre determinado fato ou ocorrência; indagação, inquérito, sindicacão.”. Todavia, a legislação nacional atribui um segundo significado para o termo.

Ferraz e Dallari descrevem ser possível vislumbrar duas espécies da sindicância clássica, traduzidas nas expressões processo e procedimento (2020, p. 214):

A sindicância é um processo e um procedimento administrativo sumários. Serve ela para, de forma expedita, promover uma investigação preliminar a respeito de fato e atos que devam ser alvo de atuação administrativa. Como *processo administrativo*, encarta-se ela no conceito que antes apresentamos (Capítulo I), surgindo como uma relação jurídica tendente à efetivação da aplicação de penalidades expressamente traçadas na lei em razão de comportamentos e atos (e seus agentes) tidos como passíveis de incorrer em infração. Como *procedimento administrativo*, traduz-se ela numa sucessão de atos de apuração, da qual resultarão o arquivamento da iniciativa ou a instauração do processo administrativo. Nessa última configuração é que interessa a sindicância ao presente capítulo, eis que representa ela um meio que pode conduzir à instauração do processo, mediante iniciativa da Administração.

Como bem resume Bacellar Filho (2012, p. 32):

Daqui se extraem as seguintes assertivas: (a) dirigida a simples atividade investigatória, sem acusados ou litigantes, a sindicância comporta-se como procedimento; (b) na presença de litigantes e acusados, a sindicância deve materializar-se como processo (procedimento em contraditório).

No mesmo sentido, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

² Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa (Brasil, 1991).



EMENTA: Servidor público. Aplicação da pena de advertência sem a instauração de sindicância na qual se daria o exercício da ampla defesa dos que vieram a ser punidos. Nulidade. - Do sistema da Lei 8.112/90 resulta que, sendo a apuração de irregularidade no serviço público feita mediante sindicância ou processo administrativo, assegurada ao acusado ampla defesa (art. 143), um desses dois procedimentos terá de ser adotado para essa apuração, o que implica dizer que o processo administrativo não pressupõe necessariamente a existência de uma sindicância, mas, se o instaurado for a sindicância, é preciso distinguir: se dela resultar a instauração do processo administrativo disciplinar, é ela mero procedimento preparatório deste, e neste é que será imprescindível se dê a ampla defesa do servidor; se, porém, da sindicância decorrer a possibilidade de aplicação de penalidade de advertência ou de suspensão de até 30 dias, essa aplicação só poderá ser feita se for assegurado ao servidor, nesse procedimento, sua ampla defesa. [...] (RMS 22789, Relator(a): MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 04-05-1999, DJ 25-06-1999 PP-00045 EMENT VOL-01956-02 PP-00245).

Outrossim, pode-se extrair do enunciado nº 635 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a legalidade de ambas as hipóteses de sindicância, uma vez que seu texto legitima a espécie acusatória. Cite-se:

Os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei n. 8.112/1990 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido - **sindicância de caráter punitivo** ou processo disciplinar - e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção (grifo nosso).³

Nessa senda, e a fim de compatibilizar o instituto jurídico com o texto constitucional, interpreta-se que o rito da sindicância poderá comportar tanto um procedimento simplificado, quando apenas apurar sumariamente fatos sem imputar sanção, como poderá tomar forma de processo que assegure contraditório e ampla defesa, quando puder resultar na aplicação de medidas sancionatórias. Para Dezan e Carmona (2019, p. 33):

Cumpra assinalar que no processo disciplinar sempre se fará presente no polo passivo, como réu, identificado agente público acusado de autoria de infração administrativa. Para os casos de desconhecimento da autoria do ilícito, o procedimento será outro, a sindicância de caráter investigativo, com a finalidade

³ Considere-se, ainda, a legalidade da sindicância investigativa, na esteira do quanto decidido no Mandado de Segurança 21721, *in verbis*: “[...] 2. Os procedimentos disciplinares desenvolvidos no âmbito da Administração Pública Federal podem ter, ou não, natureza acusatória. A sindicância patrimonial, objeto de questionamento do impetrante, se situa entre aqueles de natureza meramente investigativa, não acusatória, pelo que prescinde do contraditório, como dispõe a Instrução Normativa CGU n. 14, de 14 de novembro de 2018, pois cuida tão somente de aferir a compatibilidade da evolução patrimonial do servidor com as rendas oficialmente registradas. Em caso de desconformidade é que se instaurará procedimento acusatório, este sim sujeito ao contraditório e à ampla defesa. [...]” (STJ, MS 21721/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 9/11/2022, DJe de 18/11/2022.).



específica de elucidação das circunstâncias fundantes do processo: suposição de autoria e elementos fortes de materialidade.

Os mesmos autores ainda fazem importante colocação acerca da distinção entre processo e procedimento. Consideram aquele espécie deste, qualificado pela litigiosidade e pelo contraditório, embora reconheçam que a classificação apresentada não seja pacificada pela doutrina nacional e estrangeira.

À luz da abordagem legal, nos diplomas administrativos se afere que os instrumentos formais de procedimentalização administrativa classificam-se, para o serviço público e no âmbito interno da Administração, em procedimentos em sentido lato e procedimentos em sentido estrito. Surge daí a noção de processo administrativo como o procedimento, em sentido lato, qualificado, em sentido estrito, pela relação jurídica litigiosa em contraditório ou pela existência de um interesse, sob a roupagem de um direito, afeto a um particular e exercitável ou factível de concretização contra a Administração Pública, como vínculo jurídico processual. Essa é a natureza jurídica que deferimos ao processo administrativo, em que pese boa parte dos processualistas civilistas defender tratar o processo de espécie de contrato, ou de quase-contrato, ou de situação jurídica, ou ainda, de uma relação institucional (2019, p. 43).⁴

Bacellar Filho ainda disserta ser possível a instauração da sindicância processual não apenas quando houver a apuração de falta disciplinar, como sempre que houver litígio:

No primeiro caso, a presença do litígio transforma a sindicância de procedimento em processo porque “a Constituição não mais limita o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos, não (punitivos) em que haja acusados, mas estende as garantias a todos os processos administrativos, não punitivos e punitivos, ainda que neles não haja acusados, mas simplesmente litigantes” (2012, p. 32).

Sob o mesmo raciocínio, Ferraz e Dallari definem que: “Conquanto típica do processo administrativo disciplinar, nada impede a existência da sindicância também em outros processos administrativos especiais e mesmo no processo administrativo geral” (2020, p. 215).

A afirmação dos autores pode ser corroborada pela redação da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal⁵, a qual não estabeleceu espécies e conceitos de processos administrativos de forma expressa.

⁴ No mesmo sentido, Bacellar Filho, que considera procedimento a forma de exteriorização da competência (sequência de atos direcionados a um fim) e processo como o procedimento qualificado pelo contraditório (2012, p. 21).

⁵ Não se desconhece a discussão acerca do caráter nacional ou federal da norma (Dezan e Carmona, 2019, p. 25-26). Não obstante, para os efeitos pretendidos neste trabalho, reconhecer o caráter federal é suficiente, considerando que o Exército Brasileiro é órgão vinculado ao Ministério da Defesa (portanto, pertencente à estrutura do Poder Executivo Federal).



A despeito de tais considerações, as quais são pertinentes para o desenvolvimento do presente estudo, fato é que a regulamentação majoritária do procedimento e do processo atrelados ao termo sindicância residem na seara sancionatória.

No âmbito da União, além da previsão legal instituída pela Lei nº 8.112/1990, o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, estabeleceu o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e incluiu, entre os instrumentos da atividade de correição, a sindicância. Seu procedimento é regulado, atualmente, pela Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022, o qual estabelece como espécies de sindicância: investigativa (SINVE); patrimonial (SINPA); e acusatória (SINAC). As duas primeiras têm natureza investigativa (em consonância com o art. 145, inciso III, da Lei nº 8.112/1990), ao passo que a última constitui processo disciplinar, pertinente à responsabilização por infrações disciplinares de menor potencial ofensivo (como prevê o art. 145, inciso II, da Lei nº 8.112/1990).⁶

O ato normativo ainda faz menção à sindicância disciplinar para servidores temporários, em regulamentação ao art. 10 da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 2003⁷, a qual também tem natureza processual.

Analisados os aspectos gerais ora apresentados, três conclusões são importantes para os efeitos deste artigo. A primeira é que, na legislação comum, são reconhecidas duas espécies de sindicância: a investigativa, com natureza jurídica de procedimento, e a processual, a qual poderá culminar em aplicação de sanção e deverá respeitar os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Um segundo aspecto diz respeito à possibilidade de utilização da expressão sindicância não só na seara disciplinar/sancionatória, como em outros tipos de procedimentos conduzidos na seara administrativa, como advertem tanto Bacellar Filho (2012, p. 32), como Ferraz e Dallari (2020, p. 215).

Por fim, deve ser pontuada a observância das regras e princípios dispostos na lei de processo administrativo federal, quer seja em caráter subsidiário e supletiva⁸, quando houver lei especial que trate sobre processo específico (*e.g.* Lei nº 8.112/1990), quer seja em caráter geral, quando o procedimento for regulado por norma infralegal.⁹

⁶ Utilizou-se como parâmetro o Poder Executivo federal, tendo em vista que o Exército se enquadra na estrutura do Ministério da Defesa, órgão vinculado à Presidência da República.

⁷ Art. 10. As infrações disciplinares atribuídas ao pessoal contratado nos termos desta Lei serão apuradas mediante sindicância, concluída no prazo de trinta dias e assegurada ampla defesa.

⁸ Nesse sentido, Dezan e Carmona (2019, p. 34).

⁹ Não se desconhece o posicionamento de Assis (2018, p. 367-372), para quem a Lei nº 9.784/1999 é inaplicável ao processo administrativo disciplinar. Não obstante, seguimos o posicionamento de Dezan e Carmona, sobretudo porque, em determinadas situações, como na seara disciplinar militar federal, não haveria amparo de lei em sentido estrito para o processo sancionatório caso inadmitida a aplicação da Lei de Processo Administrativo.



3 As EB10-IG-09.001 e as peculiaridades do rito da sindicância no âmbito do Exército Brasileiro¹⁰

A despeito das considerações gerais acerca da sindicância no âmbito da administração pública federal civil, optou o Exército Brasileiro, por meio de ato administrativo normativo, pela regulamentação do procedimento de forma peculiar e especial.

Ocupou-se, para tanto, as 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. Logo em seu art. 2º, as EB10-IG-09.001 estabelecem o conceito de sindicância para aquela Força Armada:

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 Na hipótese de não ser possível identificar a pessoa diretamente envolvida no fato a ser esclarecido, a sindicância terá caráter meramente investigatório; entretanto, sendo identificada a figura do sindicado desde sua instauração ou ao longo da apuração, o procedimento assumirá caráter processual, devendo ser assegurado àquele o direito ao contraditório e à ampla defesa.

§ 2º Nas hipóteses em que legislação específica assim o determinar ou de irregularidades em que **não haja a previsão legal de adoção de outros instrumentos hábeis ao esclarecimento e solução dos fatos, a instauração da sindicância será obrigatória.**

[...] (Brasil, 2012) (grifo nosso)

Para os efeitos que se atribuem a este artigo, portanto, a sindicância deve ser considerada como o procedimento/processo administrativo conduzido no âmbito do Exército Brasileiro, para apurar fatos de interesse da administração castrense, o qual deverá obedecer aos princípios do contraditório e da ampla defesa sempre que identificado militar ou civil (com ou sem vínculo com a União) cujo direito possa ser atingido pela solução do feito.¹¹

Tal constatação pode ser corroborada pelo conteúdo do § 4º do art. 16 das EB10-IG-09.001, o qual considera que se, “[...] no contexto da apuração de um fato, emergirem indícios de cometimento de transgressão disciplinar ou situação ampliativa ou restritiva de direitos de qualquer pessoa

¹⁰ Note-se que cada uma das três Forças Armadas possui regulamentação própria acerca de sindicância, com conceitos e conteúdos distintos. Na Aeronáutica, encontra-se em vigor a Portaria GABAER nº 459/GC3, de 13 de fevereiro de 2023, que aprova a Instrução que dispõe sobre Sindicância no âmbito do Comando da Aeronáutica. Na Marinha, o assunto foi tratado pela DGPM-315 - Normas sobre Justiça e Disciplina na Marinha do Brasil, aprovadas pelo Diretor-Geral do Pessoal da Marinha em 9 de novembro de 2018 (3ª revisão).

¹¹ Cabe fazer menção, também, à Portaria nº 013-Cmt Ex, de 14 de janeiro de 2013, do Comandante do Exército, a qual “Regula, no âmbito do Exército Brasileiro, a execução de medidas sumárias para verificação de fatos apontados por meio de denúncias anônimas.”



(denunciante, testemunha, etc) [...]”, o interessado deverá ser notificado e passará à condição de sindicado, com direito a contraditório e ampla defesa (Brasil. 2012).

Reconhece-se, portanto, uma **dupla natureza jurídica** a tal sindicância: tanto de processo administrativo, como de procedimento, podendo, nesse aspecto, ser denominada, conforme dissertam Dezan e Carmona (2019, p. 41), como sindicância verificatória (“[...] *aquela de cunho investigativo, em que não existe um agente público ou um particular acusado, mas tão somente um objeto investigado* [...]”).

A competência para a instauração foi prevista no art. 4º, e reside, em essência, nos oficiais-generais (maior grau hierárquico dos oficiais das Forças Armadas); nos comandantes, chefes ou diretores de organizações militares (OM); nos Chefes de Estado-Maior, subcomandantes, subchefe, subdiretores ou chefes de gabinete de OM¹²; e respectivos substitutos legais. O art. 5º complementa o dispositivo anterior, ao descrever o contexto no qual deve ser observada a atribuição de cada autoridade para a iniciativa do feito.

Ambos os artigos se amoldam ao disposto no Capítulo VI da Lei nº 9.784/1999, o qual deve ser observado no que toca à delegação e à avocação de competência e, em especial, no que é pertinente à hierarquia da autoridade instauradora, na forma do art. 17 da Lei (“Art. 17. Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir.”) (Brasil, 1999).

Sobre o tema, Nohara e Marrara ainda fazem importante consideração: “Ademais, note-se que a determinação do art. 17 da LPA auxilia na obediência do princípio do duplo grau obrigatório, que é de observância também no âmbito do processo administrativo, [...]”. A instauração do processo pela autoridade de maior hierarquia, concluem os autores, impossibilitaria a apresentação de recurso, mas apenas pedido de reconsideração (2009, p. 159).

Muito embora não haja dispositivo que indique, expressamente, a possibilidade de instauração de ofício ou a pedido do interessado, nos moldes previstos no art. 5º da Lei nº 9.784/1999, considera-se obrigatória a determinação do procedimento apuratório/processo sempre que alguma situação que se amolde ao art. 2º das Instruções Gerais chegue ao conhecimento da autoridade competente, senão por estrita observância do princípio da legalidade (Art. 37, *caput*, da CF), por se tratar de poder-dever da autoridade. Ademais, o direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”, da CF) é garantido a qualquer interessado também na seara administrativa.

Geralmente, quando o processo é iniciado a pedido do interessado, este se vale do direito de petição, que é materializado, nos termos da lei, mediante o requerimento

¹² Aos chefes de Estado-Maior, subcomandantes/subchefes/subdiretores e chefes de gabinete, via de regra, é designada a tarefa da condução das atividades administrativas das OM, a exemplo do que dispõe o art. 22 do Regulamento Interno dos Serviços Gerais (RISG), aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 816, de 19 de dezembro de 2003.



inicial. O particular requer que seja iniciado um processo, via de regra, quando tem a condição de interessado seja na prática do ato final do procedimento ou no desfazimento de ato administrativo que entenda ilegítimo.

[...] Ora, se a Administração Pública pode de ofício editar atos e executá-los, ela também pode revê-los de ofício. Não obstante, nada impede que os reveja por provocação do interessado, porque o fato de a Administração também agir por provocação não diminui seu poder de autotutela, uma vez que ela poderá desfazer o ato, contanto que antes observe o devido processo legal, sem precisar do aval do Judiciário; o que, por sua vez, não impede que o particular recorra a este último poder, se achar que foi lesado ou ameaçado nos direitos (art. 5º, XXXV, CF) (Nohara; Marrara, 2009, p. 92).

O procedimento passa a ser descrito no Capítulo II, que discorre sobre as atribuições do sindicante, o qual, na forma do art. 20, deverá ser oficial, aspirante a oficial, subtenente ou sargento aperfeiçoado, sempre de maior precedência hierárquica que o sindicado, quando houver. Tais características visam a observância do princípio da hierarquia, de matriz constitucional, porquanto previsto no art. 142 da Constituição Federal.

À autoridade instauradora e ao sindicante deverá ser aplicado, ainda, o disposto no Capítulo VII da Lei nº 9.784/1999, referente à identificação de impedimento e suspeição, para fim de fiel cumprimento dos princípios da impessoalidade e da moralidade, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.¹³ Carvalho Filho ainda adverte:

Se o administrador não tem imparcialidade para conduzir e decidir processos administrativos é porque favorece ou prejudica o interessado, conduta totalmente antagônica ao objetivo que lhe deve nortear a atividade, ou seja, o interesse público. Vício dessa ordem revela claro *desvio de poder*, conduta ilegal, que deve ser corrigida na via administrativa ou judicial (2013, p. 138).

Após a descrição geral do procedimento, a norma administrativa se ocupa, em capítulo distinto (Capítulo III), de tratar sobre os prazos, o que demonstra a importância dada não só à ritualística, como aos princípios da eficiência, do contraditório e da ampla defesa. Nas brilhantes palavras de Ferraz e Dallari (2020, p. 69-70):

O tempo é uma dimensão inseparável do processo (aliás, do Direito, mesmo). Há, inclusive, certa tensão dialética entre os dois vocábulos: o tempo razoável possibilita a plena realização de todos os princípios processuais; o exíguo a dificulta; o excessivo a frustra, e frustra o próprio processo. Celeridade e precipitação se espreitam, reciprocamente. No reverso da moeda, a morosidade esfacela a respeitabilidade do processo, quando não o próprio Direito ou interesse nele em jogo. Encarado o Direito como mecanismo especial de regulação, no tempo (e também no espaço), das tensões entre a evolução da sociedade e do Estado, de um lado, e as

¹³ O impedimento do sindicante é previsto, de forma expressa, no art. 35, embora não haja rol de situações que o ensejam. Também não é feita menção à suspeição: "Art. 35. No decorrer da sindicância, se for verificado algum impedimento, o sindicante levará o fato ao conhecimento da autoridade instauradora para, caso acolha motivadamente os argumentos, designar, por meio de portaria, novo sindicante para concluí-la". Nesse sentido é que mais completo o conteúdo do Capítulo VII da Lei nº 9.784/1999.



expectativas comportamentais, de outro, parece correto concluir que a temporalização da expectativa é o próprio sentido da positivação do Direito.

Nesse sentido é que a fixação de prazo inicial de 30 dias para a conclusão do feito concilia a observância de tempo razoável para a defesa do sindicado, além de impor ao sindicante o dever de conclusão do procedimento para o qual foi designado, na medida em que as prorrogações solicitadas devem ser justificadas (art. 10 das EB10-IG-09.001). Outrossim, o não atendimento do prazo, sem motivo razoável, poderá ensejar a instauração do respectivo processo disciplinar, por se tratar de descumprimento de ordem expedida por autoridade superior, na forma consagrada pelo Regulamento Disciplinar do Exército (Decreto nº 4.346/2002) (Brasil, 2002).

Sobre a adequação das EB10-IG-09.001 à Lei de Processo Administrativo (Brasil, 1999), nota-se que a previsão de antecedência mínima de três dias úteis para a notificação do sindicado, quando da realização de atos instrutórios (art. 12) se amolda ao previsto no art. 26, §2º, da Lei nº 9.784/1999. A norma administrativa ainda reconhece, no art. 22, § 2º, o direito de ampla defesa caso o interessado, embora não tenha respondido às notificações anteriores, compareça no curso do procedimento (art. 27 da Lei nº 9.784/1999).

No que toca à concessão de prazo para alegações finais, a Lei nº 9.784/1999, no art. 44, estabelece o prazo máximo de 10 dias, salvo se outro for legalmente fixado. Por sua vez, o ato normativo do Exército concede, no art. 13, § 2º, o prazo de 5 dias corridos.

Todavia, não há que se falar em ilegalidade, tendo em vista a interpretação dada à expressão “máximo” constante da norma superior. Outra não é a conclusão de Carvalho Filho (2013, p. 215): “Como o art. 44 consigna que dez dias é o **prazo máximo**, ao administrador se permite fixar prazo menor dentro desse limite. O que não pode é estabelecer prazo mais amplo”. Portanto, a decisão do Comandante do Exército em limitar o tempo para oportunizar a última manifestação defensiva deve ser abrangida pela conveniência administrativa, considerado, também como disserta Carvalho Filho, que o prazo de 5 dias é razoável e proporcional (2013, p. 216). Observando, também, o princípio da razoabilidade, deve-se admitir a prorrogação do prazo sempre que as circunstâncias fáticas assim o exigirem.

A aparente divergência entre a lei e o ato normativo também é observada na definição do prazo para a solução do procedimento, eis que o art. 49 da Lei nº 9.784 reconhece que a autoridade terá 30 dias corridos para emitir decisão, ao passo que as EB10-IG-09.001 estabelece, no art. 14, 10 dias úteis. Todavia, cuida-se de prazo impróprio que não acarreta qualquer prejuízo para as partes interessadas.

Em prosseguimento, no Capítulo IV das EB10-IG-09.001, o Comando da Força Armada optou por discorrer, de forma específica, sobre aspectos pertinentes ao contraditório e à ampla defesa, o que



mais uma vez ratifica o caráter processual da sindicância¹⁴. Ademais, a previsão específica sobre os princípios demonstra a importância de sua observância no curso do procedimento, sob pena de nulidade.

O art. 15¹⁵ do ato normativo, então, descreve, em síntese, que o contraditório e a ampla defesa devem ser obedecidos, por meio da utilização dos meios e recursos inerentes, aceitando-se qualquer espécie de prova admitida em direito o que, *de per se*, exclui as provas ilícitas. Sua redação é corroborada pelo conteúdo do art. 16, que traz rol exemplificativo de instrumentos que podem ser utilizados pelo sindicado em sua defesa. (Brasil, 2012). A inadmissibilidade de meios ilícitos de prova, aliás, consta do art. 30 da Lei nº 9.784/1999. Por sua vez, a utilização de qualquer meio lícito encontra amparo, além do art. 5º, LV, da CF, no art. 38 da mesma lei de processo administrativo (Brasil, 1999).

O conteúdo ora transcrito descreve, de maneira sucinta, o próprio conceito de ampla defesa. Na visão de Ferraz e Dallari:

A CF, no art. 5º, LV, assegura, de maneira até de certa forma redundante, aos litigantes em geral, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, o direito à defesa, com os meios a ela inerentes. É elementar que quem quer os fins deve dar os meios a isso necessários. Portanto, quando se fala no princípio da ampla defesa, na verdade se está falando dos meios para isso necessários.

[...]

Além disso, no curso do processo é preciso assegurar o acesso aos autos, a possibilidade de apresentar razões e documentos, de produzir provas testemunhais ou periciais, se necessário, e, ao final, de conhecer os fundamentos e a motivação da decisão proferida. Fica ressalvada, entretanto, a possibilidade de recusa à produção de provas inúteis, desnecessárias ou puramente protelatórias (2020, p. 136).

A previsão de representação facultativa por advogado, constante do art. 16, § 3º, confirma o conteúdo da Súmula Vinculante nº 5, do STF. Não obstante, caso este tenha sido constituído, poderá presenciar todos os atos instrutórios, na forma do art. 17 e do art. 21, §3º, da mesma norma, o que também se coaduna com o conteúdo mínimo do princípio da ampla defesa. Vale as palavras de Dezan e Carmona, para quem:

A falta de defesa ou a falta de acompanhamento por advogado não anula o processo administrativo disciplinar – e assim também se comporta para o processo administrativo sancionador de qualquer outra espécie –, tampouco consiste em óbice

¹⁴ Vale dizer que o art. 16, § 3º, das EB10-IG-09.001 descreve que, na ausência da figura do sindicado, não serão concedidos prazos para oferecimento de defesa prévia ou alegações finais, o que, mais uma vez, ratifica a tese apresentada, referente à dupla natureza jurídica da sindicância conduzida no âmbito do Exército Brasileiro.

¹⁵ Art. 15. A sindicância obedecerá aos princípios do contraditório e da ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos a ela inerentes.
Parágrafo único. Para o exercício do direito de defesa será aceita qualquer espécie de prova admitida em direito, desde que não atente contra a moral, a saúde ou a segurança individual ou coletiva, ou contra a hierarquia, ou contra a disciplina. (Brasil, 2012)



ao exercício do contraditório ou da ampla defesa pessoalmente pelo próprio servidor acusado (2019, p. 118).

De toda sorte, a representação do sindicado por causídico constituído, além de constitucional, rebate as desconfiças da doutrina sobre a legitimidade do processo administrativo castrense, como demonstradas por Ferraz e Dallari: “Há pouco tempo ainda existiam normas procedimentais, especialmente nos regulamentos disciplinares militares, proibindo a presença de advogado”. (2020, p. 137). Não há mais que se falar, portanto, em processo administrativo militar em que o interessado seja proibido de constituir advogado.

Superada as peculiaridades referentes ao contraditório e à ampla defesa, as quais, em verdade, em nada se distinguem do processo administrativo federal civil, diante do amparo constitucional, as EB10-IG-09.001 passam a tratar, no Capítulo V, sobre as disposições gerais.

Seu conteúdo conceitua, inicialmente, as personagens do procedimento (autoridade nomeante; sindicante; sindicado; testemunha; técnico ou pessoa habilitada e; denunciante ou ofendido). Em seguida, estabelecem-se as regras aplicáveis ao depoimento dos atores envolvidos, especialmente ao denunciante/ofendido (art. 21) e às testemunhas (art. 23, 24 e 31), admitindo, ainda, a figura do informante (art. 24, § 2º).¹⁶

Encerrando o Capítulo, o art. 36 disserta sobre o caráter ostensivo da sindicância, como regra, admitindo-se, todavia, a classificação de acesso, a qual deverá observar o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), bem como as Instruções Gerais para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos (EB10-IG-01.011), aprovadas pela Portaria do Comandante do Exército nº 2.145, de 18 de dezembro de 2023.

Todavia, advertência importante deve ser feita em relação aos processos disciplinares, os quais devem preservar a identidade do sindicado até a conclusão do feito, em atenção ao princípio da presunção de inocência. Nas palavras de Bacellar Filho (2012, p. 174):

É nessa exata medida que se pode conjugar o princípio da publicidade com o princípio da presunção de inocência no processo administrativo disciplinar: muito embora a ampla publicidade seja a regra (art. 37, caput da CF), o próprio texto constitucional estabeleceu uma exceção (art. 5º, XXXIII e LX) para compatibilizar

¹⁶ Vale dizer que, muito embora as EB10-IG-09.001 não mencionem a realização de atos por meio de videoconferência, entende-se plenamente possível sua utilização, porquanto concretize, de forma mais abrangente, não só os princípios do contraditório e da ampla defesa, como a busca da verdade real, a eficiência e a transparência, todos de matriz constitucional. Ademais, a ausência de previsão normativa específica não impediu a aplicabilidade plena do instrumento na seara sancionadora administrativa. Conforme entendimento da Controladoria-Geral da União: “À vista disso, constata-se que as audiências mediante sistemas de videoconferência contribuem para o equilíbrio entre diferentes princípios que norteiam a atuação disciplinar: por um lado, asseguram o devido processo legal, com o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa; e, por outro lado, asseguram maior celeridade, economicidade e eficiência dos atos processuais.” (2012, p. 11)

Cite-se, ainda, a Resolução nº 135, de 13 de julho de 2011, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que regulamenta a utilização de videoconferência nos processos administrativos disciplinares conduzidos por aquele Conselho.



o dever de transparência com o dever de tratar o acusado como inocente (art. 5º, LVII), resguardando, ainda, o seu direito fundamental à inviolabilidade da honra, da imagem, da intimidade e da vida privada (art. 5º, X). Até porque, “permitir a divulgação de mera imputação ainda não decidida pode significar, em alguns casos específicos, violação à integridade moral do acusado e condenação social antecipada. Por isso, enquanto não houver decisão, é legítimo manter sob sigilo o procedimento”. Nunca é demais lembrar que, como na sindicância inexistente acusação, mas sim a obrigação de apurar fatos, o relatório conclusivo da Comissão Sindicante não pode sofrer divulgações. O sigilo deve ser assegurado desde a instauração do processo administrativo disciplinar, rompendo-se somente após o seu julgamento definitivo.

Entendidas as questões gerais sobre o rito da sindicância conduzida no âmbito do Exército e a necessária distinção entre o procedimento investigatório e o processo, importante tecer comentários acerca de procedimentos específicos pertinentes à administração militar.

3.1 A sindicância e o processo administrativo sancionador no âmbito do Exército Brasileiro

Das observações até então apresentadas, extrai-se uma grande distinção entre a sindicância prevista na Lei nº 8.112/1990 e aquela conduzida no âmbito do Exército Brasileiro: enquanto aquela se divide em duas grandes espécies, investigativa e acusatória, esta comporta outras duas, que denominamos de procedimental e processual.

A observação, em um primeiro momento, pode soar confusa, mas logo se esclarece: para a Força Armada, a despeito de ser plenamente possível a adoção de uma sindicância investigativa, na qual dispensado o contraditório e a ampla defesa, não há, *como regra*, previsão de sindicância disciplinar acusatória, que resulte, por si só, em cominação de sanção a militar. É o que podemos extrair do art. 37 das EB10-IG-09.001 (Brasil, 2012):

Art. 37. Se por ocasião da solução da sindicância for verificada a existência de fato que em tese constitua transgressão disciplinar, antes da adoção de quaisquer medidas disciplinares, é obrigatória a apresentação do Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar (FATD) ao suposto transgressor, em conformidade com o previsto no Regulamento Disciplinar do Exército.

Portanto, podemos afirmar que a sindicância militar até poderá fazer parte do processo sancionatório, mas não, *como regra*, de forma exclusiva. Nesse sentido, consideramos como espécies de processos sancionatórios no âmbito do Exército Brasileiro: a) Conselho de Justificação (CJ), regulado pela Lei nº 5.836, de 5 de dezembro de 1972; b) Conselho de Disciplina (CD), previsto no Decreto nº 71.500, de 5 de dezembro de 1972 e; c) Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar, disposto no Anexo IV do RDE.¹⁷

¹⁷ O detalhamento dos procedimentos do CJ, do CD e do FATD não serão abordados neste artigo, uma vez que fogem ao problema proposto.



Os dois primeiros processos acima citados são identificados como “Tribunais de Honra” e têm a finalidade de julgar a incapacidade do oficial de carreira (CJ) e da praça especial ou com estabilidade assegurada (CD) para permanecer na ativa¹⁸.

O FATD, por sua vez, é processo sumário, destinado à concessão de contraditório e de ampla defesa a militar acusado de prática de transgressão disciplinar prevista no RDE.

Ao dissertar sobre o processo disciplinar conduzido no âmbito da Polícia Militar do Paraná, Mikalovski e Alves (2009, p. 27) descrevem:

a) Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar (FATD) ou, mais acertadamente: Processo de Apuração de Transgressão Disciplinar (PATD) – Estabelecido pela Portaria do Comando-Geral 339, de 27.04.2006, o referido processo administrativo disciplinar visa oportunizar ao militar estadual apontado como autor do fato a ampla defesa e o contraditório, para tanto, já deverá haver autoria certa e fato determinado (autoria e materialidade), caso contrário, deverá ser instaurada sindicância para tal mister.

Prosseguem os autores afirmando o cunho meramente procedimental da sindicância prévia, a qual seria investigatória (2009, p. 27).

Embora seja possível a discussão acerca do conteúdo de autoria e materialidade proposto pelos autores, uma vez que entendemos ser plenamente possível a rediscussão do tema, já que a sindicância preliminar prescinde da observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, deve-se reconhecer o aspecto positivo do comentário: ordinariamente, o FATD é o instrumento previsto em Decreto para a apuração de transgressão disciplinar.

Merece consideração, todavia, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, referente à possibilidade de licenciamento de militar, a bem da disciplina, após prévia sindicância:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MILITAR NÃO ESTÁVEL. LICENCIAMENTO EX OFFICIO A BEM DA DISCIPLINA. NECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE SINDICÂNCIA. AMPLA DEFESA NÃO ASSEGURADA. DEVER DE INDENIZAR. NEXO CAUSAL ENTRE CONDUTA E DANO. QUANTUM INDENIZATÓRIO. VERIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Cinge-se a controvérsia ao licenciamento de militar não estável das fileiras do Exército, a bem da disciplina, no dia 28 de março de 2000, sem sindicância ou processo administrativo disciplinar para oportunizar o exercício da ampla defesa e do contraditório.

2. O STJ orienta-se no sentido de que o militar não estável poderá ser licenciado, a bem da disciplina, sem prévio processo administrativo disciplinar, bastando, para tanto, sindicância em que seja assegurada a ampla defesa e o contraditório.

3. Na hipótese em exame, o Tribunal de origem consignou que, "segundo análise feita das provas colacionadas aos autos, vislumbra-se que não foi instaurada a sindicância para apuração de infração, inquérito administrativo ou processo

¹⁸ O art. 48, §3º e o art. 49, §3º do Estatuto dos Militares preveem a possibilidade de submissão de oficial e praça da inatividade remunerada aos respectivos Conselhos, desde que “[...] presumivelmente incapaz de permanecer na situação de inatividade em que se encontra.”



disciplinar militar. O termo de inquirição não observou o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, com demonstração de prejuízos à defesa do militar". Desse modo, não há como afastar a nulidade do ato do licenciamento compulsório do autor.

[...]

7. Recurso Especial não provido.

(REsp n. 1.651.677/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/3/2017, DJe de 24/4/2017.)

O posicionamento da Corte Superior encontra amparo no art. 32, §1º, do RDE, o qual considera ser a sindicância o devido processo para a aplicação da punição de licenciamento a bem da disciplina¹⁹. Portanto, entendemos que, *em caráter excepcional*, caberá a instauração de sindicância acusatória na situação ora apresentada.

Dessa forma, conclui-se que o processo administrativo disciplinar no âmbito do Exército Brasileiro pode ser conduzido, via de regra, por 3 (três) ritos: FATD, Conselho de Justificação ou Conselho de Disciplina. Caso instaurada sindicância, esta teria natureza procedimental (investigativa/verificatória)²⁰, excepcionada a situação descrita no art. 32, §1º, do RDE, que admite a sindicância processual (acusatória) quando da transgressão couber a aplicação da sanção de licenciamento a bem da disciplina.

3.2 A sindicância como forma de processo administrativo comum

Além do cunho investigativo/sancionador, a sindicância conduzida no âmbito do Exército exerce importante papel de procedimento/processo administrativo comum, utilizado para apurar, como consagrado no art. 2º das EB10-IG-09.001, fatos de interesse da administração militar. Como menciona Souza (2023, p. 58):

Dentro da normatização particular do EB, a sindicância tem um alcance mais amplo, pois não se limita a apurar irregularidades administrativas. [...] 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

¹⁹ Art. 32. Licenciamento e exclusão a bem da disciplina consistem no afastamento, ex officio, do militar das fileiras do Exército, conforme prescrito no Estatuto dos Militares.

§ 1º O licenciamento a bem da disciplina será aplicado pelo Comandante do Exército ou comandante, chefe ou diretor de OM à praça sem estabilidade assegurada, após concluída a devida sindicância, quando:

I - a transgressão afete a honra pessoal, o pundonor militar ou o decoro da classe e, como repressão imediata, se torne absolutamente necessário à disciplina;

II - estando a praça no comportamento "mau", se verifique a impossibilidade de melhoria de comportamento, como está prescrito neste Regulamento; e

III - houver condenação transitada em julgado por crime doloso, comum ou militar.

[...]

²⁰ Ou processual, caso tenha por objeto situação que não a apuração da transgressão disciplinar, a qual poderá ser apreciada em caráter incidental.



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.

Nesse sentido é que apresentamos, *exempli gratia*, outras situações que não disciplinares, previstas em atos normativos expedidos pela Força Armada, que comumente geram a instauração de sindicância.

A primeira delas diz respeito à apuração de acidente em serviço, prevista nas Instruções Reguladoras sobre Perícias Médicas e Acidentes em Serviço no Exército (EB30-IR-20.006), aprovadas pela Portaria – DGP/C Ex nº 461, de 20 de setembro de 2023, do Chefe do Departamento-Geral do Pessoal, *in verbis*:

Art. 103, § 3º Após a comunicação de acidente, o Med Atd da OM deverá realizar o registro do acidente no SIPMED no prazo máximo de 10 (dez) dias e o Cmt, Ch ou Dir deverá determinar a instauração de uma sindicância ou Inquérito Policial Militar (IPM) para apurar as circunstâncias que acercam o fato e concluir pelo enquadramento como acidente em serviço ou não. (Brasil, 2023)²¹

Nesse cenário, a sindicância deverá ter por objeto apurar se o fato comunicado à administração militar ocorreu durante a realização de ato de serviço; no deslocamento entre a residência do acidentado e o local de trabalho; ou no interior de instalações militares (nos casos dispostos no art. 103, § 1º, inciso II, das EB30-IR-20.006). Além disso, o processo deve concluir se o acidente decorreu de prática de crime, transgressão disciplinar, imprudência ou desídia de militar acidentado (ou de seu subordinado, com a sua aquiescência), quando, ainda que se enquadre nas situações previstas no parágrafo anterior, não poderá ser classificado como em serviço.

Ressalte-se que identificação de determinado fato como acidente em serviço poderá apresentar diversas repercussões administrativas, a exemplo de: a) reforma com proventos integrais (art. 106, II, combinado com o art. 108, inciso III e art. 109 da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980); b) contagem de tempo de efetivo serviço durante o afastamento (art. 139 da Lei nº 6.880/1980); c)

²¹ O mesmo art. 103 ainda descreve o conceito de acidente em serviço:

Art. 103, § 1º Para efeito destas IR, considera-se acidente, todo evento físico, químico ou biológico, com data e ocorrência caracterizadas, exclusiva e diretamente externo, súbito, fortuito, inesperado, involuntário e violento e causador de lesão física ou mental.

I - acidente em serviço é todo aquele que se verifica em consequência de:

a) ato de serviço; e

b) no deslocamento entre a sua residência e a organização em que serve ou o local de trabalho, ou naquele em que sua missão deva ter início ou prosseguimento, e vice-versa.

II - também são considerados acidentes em serviço os verificados no interior das OM, independente de ação das vítimas e em virtude de sinistros, tais como, incêndios, explosões, desabamentos, desmoraamentos etc.; e

III - não serão considerados acidentes em serviço se os mesmos forem resultado de crime, transgressão disciplinar, imprudência ou desídia do militar acidentado ou de subordinado seu, com sua aquiescência.

[...]



promoção *post-mortem* (Lei nº 5.195, de 24 de dezembro de 1966); d) concessão de isenção de imposto de renda, em caso de reforma por incapacidade física (art. 6º, inciso XIV, da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988) e; e) isenção de custeio de tratamento médico (art. 31, inciso II, das Instruções Gerais para o Sistema de Assistência Médico-Hospitalar aos Militares do Exército, seus Dependentes e Pensionistas Militares – SAMMED (EB10-IG-2.031), aprovadas pela Portaria do Comandante do Exército nº 492, de 19 de maio de 2020).

Dessa forma, deverá ser observado o contraditório e a ampla defesa, concedendo-se ao acidentado o status de sindicado.²²

Uma segunda situação que caracteriza a sindicância como típico processo administrativo de natureza não sancionadora é elencada pelas Normas para a Apuração de Irregularidades Administrativas no âmbito do Comando do Exército (EB10-N-13-007), aprovadas pela Portaria – C Ex nº 1845, de 29 de setembro de 2022.

O art. 3º, § 1º, inciso II, das Normas, orientam que poderá ser instaurada sindicância para a apuração de fatos que apresentem indícios de cometimento de ocorrência de dano ao erário, com o intuito de oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa ao suposto responsável (na forma do § 6º do mesmo dispositivo). A solução do procedimento, na forma do art. 31, poderá imputar ao sindicado a responsabilidade pelo dano causado e determinar que este efetue o pagamento do valor devido (Brasil, 2022).

Outras situações são listadas por Souza (2023, p. 62), *e.g.*: Portaria – DGP/C Ex nº 273, de 14 de dezembro de 2020 (Instruções Reguladoras para o gerenciamento do cadastro de beneficiários do Fundo de Saúde do Exército – FUSEx)²³ e a Portaria-DGP/C Ex nº 47, de 30 de março de 2012 (Instruções Reguladoras para aplicação das IG 10-02, movimentação de Oficiais e Praças do Exército).

Os exemplos apenas concretizam as observações já colacionadas neste trabalho: qualquer situação em que vislumbradas as partes (administração x militar/servidor/administrado) em situação antagônica, que não disciplinar, pode ser objeto de uma sindicância com natureza processual, uma vez que indispensável o respeito aos princípios dispostos no art. 2º da Lei nº 9.784/1999. Por outro lado, os fatos cuja apuração seja de interesse da Força, na forma do art. 2º das EB10-IG-09.001, e que não tenham natureza adversarial, ensejarão a instauração de sindicância procedimental.

²² No mesmo sentido, ver comentários de Ferraz e Dallari (2020, p. 215) e Bacellar Filho (2012, p. 32), constantes do item “2” deste artigo.

²³ Revogada pela Portaria – DGP/C Ex nº 430, de 12 de dezembro de 2022, que aprova as Instruções Reguladoras para o Gerenciamento do Cadastro de Beneficiários do Fundo de Saúde do Exército (EB30-IR-20.039), 2ª Edição, 2022.



4 O princípio da legalidade e o rito da sindicância no âmbito do Exército Brasileiro

O ordenamento jurídico brasileiro defere às leis em sentido estrito o dever de inovação do sistema²⁴, como fonte formal imediata, papel este vedado aos respectivos regulamentos e aos atos administrativos normativos. Nas palavras de Dezan (2019, p. 130):

A exemplo do decreto de execução ou regulamentar, esses atos da administração carecem de veículo introdutor primário, lei em sentido estrito ou decreto autônomo, para apresentarem validade e normatividade, esta *in casu*, também secundária de direito administrativo disciplinar.

Ou seja, se não legitimados a inovar no ordenamento jurídico, os atos administrativos normativos se prestam a esclarecer o conteúdo das normas superiores.²⁵

No contexto apresentado neste trabalho, verifica-se que a única lei em sentido formal que cita, de forma explícita, a expressão “sindicância” nas Forças Armadas é a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar) e, ainda assim, nada mencionada sobre o seu rito. Portanto, para que o procedimento disposto nas EB10-IG-09.001 seja considerado como compatível com o ordenamento jurídico, é imperioso que seja interpretado como fonte formal mediata, destinada a explicitar o conteúdo de norma legal superior.

A previsão do rito da sindicância militar por ato administrativo normativo, de competência do Comandante da Força singular, não retira a legalidade do procedimento, porquanto obedeça ao disposto na Lei nº 9.784/1999, a qual, conforme seu art. 1º, estabelece as normas básicas para regular o processo administrativo no âmbito da União.

Logo, conclui-se que a sindicância, quando se revestir do conteúdo de processo, é feição da Lei nº 9.784/1999. Afinal, como ensina Bacellar Filho:

Ciente da heterogeneidade legal em confronto com a unidade constitucional, acentue-se que, no exame da constitucionalidade de qualquer lei disciplinadora da matéria, é curial, antes de tudo, a cautela terminológica. **Em outras palavras, o**

²⁴ Além das leis (ordinárias, complementares e delegadas), consideram-se fontes formais imediatas ordinárias a CF/88, os tratados e as convenções internacionais, as medidas provisórias e os decretos autônomos (Dezan, 2019, p. 109-116).

²⁵ A doutrina moderna, representada por Gustavo Binbenbom, estabelece o conceito de juridicidade, segundo o qual a legalidade administrativa estaria abarcada em um conceito maior. Dessa forma, admitir-se-ia a regulação de atos administrativos com amparo direto na Constituição Federal: “Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade *secundum legem*), (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade *praeter legem*), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade *contra legem*, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição).” (2014, p. 148). Tal discussão, todavia, não é necessária para os efeitos deste artigo, uma vez reconhecida a vinculação das EB10-IG-09.001 à Lei nº 9.784/1999.



processo administrativo constitucional não se identifica pelo nome, mas sim pelo conteúdo.

[...]

Na linha de Sandulli, a ausência de previsão legal de todos os atos administrativos da sindicância ou da sucessão ordenada deles não lhe retira o caráter de procedimento administrativo (Bacellar Filho, 2012, p. 31 e 33) (grifo nosso).

Outra não é a visão de Ferraz e Dallari, para quem não é o termo empregado, mas a efetiva proteção dos direitos fundamentais, “que determina a validade ou não do procedimento [...]” (2020, p. 217).

Reconhece-se o processo como meio para a concretização dos princípios constitucionais, como forma de aplicação do princípio do formalismo moderado, o qual, nas palavras de Odete Medauar:

Na verdade, o princípio do formalismo moderado consiste, em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa; em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como um fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo (1993, p. 122).

Dezan, ao abordar o princípio sob o viés do processo administrativo disciplinar, complementa: “Assim, exprime um viés do princípio constitucional da eficiência, pois deve usar a forma como mero instrumento para a consecução de seus fins” (2019, p. 284). Logo, se o ato (ou o processo como um todo) atingiu o seu objetivo e observou os princípios constitucionais aplicáveis à atividade administrativa julgadora, a ele é concedida a pecha da juridicidade, porquanto alinhado ao direito.

Nesse conspecto, as EB10-IG-09.001, combinada com a lei de regência, obedecem aos princípios necessários à consecução tanto do procedimento, como do processo em comento, sobretudo aqueles dispostos no art. 2º da Lei, a saber: “legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência” (Brasil, 1999). Consequentemente, eventual prejuízo deve ser comprovado (*pas de nullité sans grief*), à exceção dos casos de nulidade absoluta²⁶.

A despeito de tais considerações, a jurisprudência nacional sequer discute, em sede de controle judicial dos atos administrativos, a legalidade da sindicância como modalidade de processo administrativo. Cite-se:

²⁶ Como concluem Dezan e Carmona: “Nesse contexto, ao se vislumbrar o conflito entre o interesse público e os direitos fundamentais do acusado, há de se considerar prevalente os direitos da parte ré, e isso se dá também no âmago do processo administrativo disciplinar, a se inferir da “teoria da posição prevalente”, consoante assinala Martel (2005)”. (2016, p. 135)



PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR MILITAR. INCAPACIDADE. ÔBICES AO CONHECIMENTO DO RECURSO. ACÓRDÃO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.

[...]

III - [...] **Posteriormente, em sindicância realizada pela Administração Pública militar (fls. 67/68), concluiu-se que o acidente sofrido pelo apelante em nada se relacionou com o serviço militar, na medida em que ele estava de férias**, in verbis: [...]

IX - Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp n. 1.248.544/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 15/6/2020, DJe de 26/6/2020.) (grifo nosso)

Dessa forma, da análise de todo o conteúdo até então apresentado, é possível concluir que a sindicância conduzida no âmbito do Exército Brasileiro, além de observar os princípios constitucionais, não só não ofende a Lei nº 9.784/1999 (Brasil, 1999), como concretiza o conteúdo mínimo da mesma norma, sobretudo quando apresenta natureza processual.

5 Considerações finais

Muito embora se reconheça a associação da nomenclatura sindicância ao processo administrativo sancionador, a própria doutrina administrativista, representada por Bacellar Filho (2013) e Ferraz e Dallari (2020) admitem que o termo pode ser empregado para o processo comum.

No curso do texto, observou-se que, para o Exército Brasileiro, a sindicância não só pode tomar uma concepção verificatória, quando deverá ser considerada como mero procedimento, como poderá ser interpretada como processo, o qual deverá respeitar os princípios do contraditório e da ampla defesa. Tal concepção, embora diversa daquela prevista na Administração Pública comum e, até mesmo, nas demais Forças Armadas, não impedem o reconhecimento de sua juridicidade.

A verificação da juridicidade (Binenbojm, 2014, p. 148) é possível na medida em que, diante da ausência de lei específica que trate sobre o processo administrativo militar, são observadas as regras e princípios gerais inseridos na Lei nº 9.784/1999. Ou seja, a previsão do rito da sindicância castrense por ato administrativo normativo – EB10-IG-09.001 – não ofende ao princípio da legalidade, nem aos demais postulados inseridos na Constituição Federal (em especial e o art. 5º, XXXIV, “a”, e LV, e art. 37, *caput*, da Carta Magna) e no art. 2º da Lei de Processo Administrativo.

Nota-se que, em verdade, a sindicância conduzida no âmbito do Exército Brasileiro nada mais é do que uma espécie de processo ou de procedimento administrativo, e que a alcunha formulada não enseja a nulidade do ato normativo que a propõe, porquanto o mais importante é que seu conteúdo esteja respaldado em fonte formal imediata.

Demonstrou-se que as máximas apresentadas tanto repercutem o melhor entendimento jurídico sobre o tema que a jurisprudência pátria, especialmente do STJ, sequer questiona, em sede de controle judicial de atos administrativos, a legitimidade da sindicância militar da Força terrestre.



Portanto, é possível concluir que as EB10-IG-09.001, ato normativo expedido pelo Comandante do Exército, é fonte formal mediata e se destina a regulamentar, para a administração pública castrense, as regras e princípios previstos, de forma genérica, na Constituição Federal e na Lei de Processo Administrativo.



Referências

ASSIS, Jorge César. **Curso de Direito Disciplinar Militar**: da simples transgressão ao processo administrativo. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book. ISBN 9788502189904. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502189904/>. Acesso em: 27 dez. 2023.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002**. Aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4346.htm Acesso em 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980**. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6880.htm Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm Acesso em 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei 4.375, de 17 de agosto de 1964**. Lei do Serviço Militar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14375.htm Acesso em 12 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Portaria nº 107-Cmt Ex, de 12 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, DF: Comando do Exército, 2012. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/002_instrucoes_gerais_reguladoras/01_gerais/port_n_107_cmdo_eb_13fev2012.html. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Portaria – C Ex nº 1845, de 29 de setembro de 2022**. Aprova as Normas para a Apuração de Irregularidades Administrativas no âmbito do Comando do Exército (EB10-N-13-007 2ª edição, 2022). Brasília, DF: Comando do Exército, 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: 12 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando do Exército. Departamento-Geral do Pessoal. **Portaria – DGP/C Ex nº 461, de 20 de setembro de 2023**. Aprova as Instruções Reguladoras sobre Perícias Médicas e Acidentes em Serviço no Exército (EB30- IR-20.016), 1ª Edição, 2023. Brasília, DF: Comando do Exército, 2023. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/002_instrucoes_gerais_reguladoras/02_reguladoras/04_departamento-geral_do_pessoal/port_n_461_dgp_20set2023.html Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº135, de 13 de julho de 2011**. Dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerca do rito e das penalidades, e dá outras providências. Disponível em:



https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_135_13072011_02042019162104.pdf Acesso em 12 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 635**. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=SUMU&sumula=635>. Acesso em 12 jan. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal**: comentários à Lei nº 9.784, de 29.1.1999. 5 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

DEZAN, Sandro Lúcio. **Fundamentos de direito administrativo disciplinar**. 4. ed. rev. e ampl. Curitiba: Juruá, 2019.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. O princípio pas nulté sans grief e os limites da convalidação no processo disciplinar. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 53, n. 212, p. 121-137, out./dez. 2016. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p121. Acesso em 9 jan. 2024.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Processo administrativo: Lei 9.784/99**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

FERRAZ, Sérgio. DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 4. ed. atual., rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MIKALOVSKI, Algacir. ALVES, Robson. **Manual de processos administrativos disciplinares militares**. Curitiba: Juruá, 2009.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo administrativo: Lei nº 9.784/99 comentada**. São Paulo: Grupo GEN, 2009. E-book. ISBN 9788522467211. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522467211/>. Acesso em: 03 jan. 2024.

QUEIROZ, Péricles Aurélio Lima. SOUZA, Paula Coutinho Bahia de. *In* ASSIS, Jorge Cesar de. **Estatuto dos militares comentado: Lei 6.880, de 09 de dezembro de 1980**. Curitiba: Juruá, 2020. pp. 39-78.

SOUZA, Aljacyro Balduino de. **A sindicância no âmbito do Exército Brasileiro: um estudo de caso na Academia Militar das Agulhas Negras**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Fluminense. Volta Redonda, 2023. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/30034>. Acesso em 12 jan. 2024.