

Processo Administrativo Sumário: uma solução inovativa e eficiente às demandas dos indícios de irregularidades e ilegalidades apontadas pelo TCU ou controle interno.

“Administrative Summary Process (ASP): an innovative and efficient solution to address the demands of evidence of irregularities and illegalities pointed out by the Court of Audit of the Union (TCU) or internal control.”

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar o Processo Administrativo Sumário (PAS), como uma solução inovativa e eficiente perante as demandas de indícios de irregularidade e ilegalidades apontados pelos órgãos de controle externo e interno do Exército, sua tramitação, os cuidados com o devido processo legal e o direito do contraditório e da ampla defesa, mediante a legalidade dos atos realizados no âmbito do Comando da 10ª Região Militar e a validação dos atos pelo judiciário. O PAS busca desenvolver uma nova tecnologia para os indícios e seu processamento dentro dos precedentes, na Lei nº 9.784 / 1999, além de desenvolver os já existentes previstos de outras portarias, e minimizar os seus prejuízos causados por manutenções irregulares ou ilegais de benefícios de atos precedentes anteriores julgados ou não legais pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Porém, a insegurança jurídica decorrente das mudanças de entendimento das Cortes Superiores e das ações de Controle Administrativo, tem impactado na apuração dos indícios e resultando em perda da eficiência e controle. Trata-se de uma proposta com resultados benéficos para a Administração, com a constituição de comissão fixa multidisciplinar. A metodologia empregada foi a pesquisa aplicada e bibliográfica, sob o mapeamento das bases de dados em uso pelos entes federativos combinado com pesquisa qualiquantitativo com o emprego do software *Excel*® para consolidação dos resultados. O estudo pode fornecer uma compreensão avançada da aplicação do PAS resolvendo os problemas existentes dos indícios parados e falta de confiança das autoridades competentes para decisão destes indícios.

Palavras-chave: Eficiência Administrativa. Inovação. Solução de indícios. Tribunal de Contas da União. Controle Interno.

Roberto Augusto Caracas Neto

Exército Brasileiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Email: robertocaracas2000@gmail.com

Gerson Leal de Vasconcellos

Exército Brasileiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Email: gerson.vasconcellos@hotmail.com

Ronaldo Pereira de Oliveira

Exército Brasileiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Email: ronyfla@gmail.com

Paulo Eduardo Filgueiras

Exército Brasileiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Email: filgueiras.paulo@eb.mil.br



ABSTRACT

The objective of this study is to present the Administrative Summary Process (ASP) as an innovative and efficient solution to address indications of irregularities and illegalities pointed out by external and internal control agencies of the Army. It outlines the procedure's processing, adherence to due process of law, and the rights to contradict and provide a full defense, ensuring the legality of actions carried out within the scope of the Command of the 10th Military Region and the validation of these actions by the judiciary. The ASP seeks to develop a new technology for processing indications within the parameters established in Law No. 9.784/1999, in addition to enhancing existing procedures as envisaged in other regulations. Its primary goal is to minimize damages caused by irregular or illegal maintenance of benefits from previous judgments, whether they are considered legal or not by the Court of Audit of the Union (TCU). However, the legal uncertainty resulting from changes in the understanding of the Superior Courts and Administrative Control actions has impacted the investigation of indications, leading to a loss of efficiency and control. The proposal establishes a fixed multidisciplinary commission, which can benefit the Administration significantly. The methodology employed consisted of applied and bibliographic research, involving the mapping of databases used by federal entities and a qualiquantitative study with the use of Excel® software for consolidating the results. This study can provide an advanced understanding of the ASP application, addressing existing problems of stalled indications and a lack of confidence among competent authorities in making decisions regarding these indications.

Keywords: Administrative Efficiency. Innovation. Evidence solution. Court Union accounts. Internal Control.



1 Introdução

O Processo Administrativo Sumário (PAS) é aplicado dentro da administração quando o fato ou objeto puder ser comprovado sumariamente mediante prova documental idônea, tendo como base legal, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 e previsão legal no §4º do Art 2º da Portaria Nº 107, de 13 de fevereiro de 2012, que aprovou as Instruções Gerais (IG) para a Elaboração de Sindicância no Âmbito do Exército Brasileiro (EB10-IG-09.001) e deu outras providências.

Destacamos que os PAS são instaurados “*de officio*”, após a comunicação de denúncias, diligências, relatórios ou indícios encaminhados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ou pelo Controle Interno local da própria Seção de Veteranos e Pensionistas (SVP), do Centro de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército (CGCFEx) ou do Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) ou mesmo encaminhados por outros órgãos públicos federais, estaduais, municipais, autarquias e empresas públicas dependentes, que envolvam o pagamento de direitos e fora dos limites legais Constitucionais de recebimento de vínculos, proventos, benefícios, rendimentos, aposentadorias, reformas, pensões, subsídios, ajudas de custo, entre outras fontes remuneratórias dos Regimes Geral e/ou Próprio de Previdência Social, de naturezas distintas ou comuns entre os Entes Federativos.

Uma característica é a simplificação dos processos e as buscas de provas de boa-fé dos administrados que optam em regularizar sua situação, conforme prevê a Portaria nº 107/2012, e na Portaria nº 513, de 5 de março de 2009, que aprovou o modelo de formulário do Termo Circunstanciado Administrativo, que trata a Instrução Normativa da Controladoria-Geral da União (CGU) nº 04, de 17 de fevereiro de 2009.

E ainda, empregando o precedente administrativo dos procedimentos adotados nos Processos Administrativos estabelecidos na Portaria nº 244, do Departamento Geral do Pessoal (DGP), de 7 de outubro de 2019, onde foram apresentadas orientações para o cadastramento de pensionista militar que comprove vínculo de dependência com o instituidor da pensão militar, para efeitos da Assistência Médico-Hospitalar no âmbito do Exército e de outras providências como o emprego / constituição de Comissão/ Equipe de especialistas multidisciplinares em prol da otimização e especialização de conhecimentos empregados nas apurações.

Com o intuito de apuração de fatos de interesse da administração militar, de forma objetiva, com conhecimento técnico e para bem assessorar a decisão da autoridade



competente, podemos definir que o PAS é aplicável em situações de denúncia ou constatação de inconformidades, irregularidades ou ilegalidades de **atos originários de processos administrativos anteriores da administração pública militar** e que envolvam **atos endo-administrativos** e regidos pela **teoria dos atos complexos**.

Outrossim, é importante destacar que o presente trabalho científico irá contribuir com a administração castrense, apresentando a minimização de prazos, emprego otimizado de recursos humanos, interrupção de danos ao erário e proporcionando uma opção com baixo impacto judicial desfavorável à União, principalmente no que se refere aos resultados apresentados.

Este artigo foi decorrente dos Processos Administrativos Sumários (PAS), realizados no âmbito do Comando da 10ª Região Militar (10ª RM) como uma solução inovativa e eficiente perante as demandas de indícios de irregularidade e ilegalidades apontados pelos órgãos de controle externo e interno do Exército, sua tramitação, os cuidados com o devido processo legal e o direito do contraditório e da ampla defesa.

Será apresentada uma nova metodologia de construção e tramitação de soluções administrativas no âmbito castrense, o PAS, decorrente dos conceitos do direito ampliado e extensivo da ampla defesa e do contraditório já existentes na Lei nº 9.784/1999.

2 Referencial Teórico

A Lei nº 9.784 / 1999, vide Decreto nº 10.882, de 2021, não determina que todos os processos apuratórios ou investigativos da administração pública federal sejam realizados por meio de sindicância, permitindo ao administrador de forma inovativa e eficiente empregar os meios necessários, respeitados os direitos fundamentais constitucionais dos interessados e/ou envolvidos para se defenderem durante o curso do processo, respeitando o duplo grau de jurisdição administrativo para recorrer das decisões desfavoráveis aos seus interesses.

Portanto, o PAS é um 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.

No âmbito do Exército Brasileiro, foi instituída a Portaria nº 107/2012, do Comandante do Exército, onde a referida norma, estabelece um rito processualístico ordinário para a condução da investigação disciplinar. Tal prática processualista é constituída de uma denúncia formal (parte escrita), com a conseqüente instauração de portaria de ato público



(mediante procedimento formal), onde pode haver o indiciamento ou indicação de autoria ou responsabilização de pessoas (rotuladas de sindicado). Este processo ordinário possui características semelhantes aos do direito processual penal, com a clara referência aos princípios da ampla defesa e do contraditório. Sendo assim, a sindicância tem previsão legal expressa de oportunizar a defesa, a produção de provas e do(s) sindicado(s) constituir(em) defensor(es) ou advogado(s) durante a fase de defesa prévia, fase de instrução, fase de vistas e alegações finais e possíveis recursos.

Porém, quando o fato ou objeto puder ser comprovado sumariamente mediante prova documental idônea, a própria Portaria no seu §4º do Art 2º possibilita a apuração sumária. Não há que se confundir a intenção punitiva das penas criminais com a das penas disciplinares, pois a finalidade destas será sempre educativa e disciplinadora, enquanto, naquelas, trata-se de uma resposta do Estado em prol da segurança pública, que são da esfera criminal. Este dispositivo também possibilitou a aplicação do PAS nas apurações dos casos decorrentes de atos da administração precedentes sob apuração.

Destaca-se que no Art 2º, §3º da IG de Sindicância dispõem sobre denúncia apócrifa sobre irregularidades ou que não contenha dados que permitam a identificação e o endereço do denunciante não constitui documento hábil. Disponibiliza ainda, no seu anexo B, um modelo que embasará a apuração, evitando assim a juntada de denúncia nos autos de sindicância. Tal cuidado formal tem a intenção, nesse caso, de adotar medidas sumárias de verificação, com prudência e discricção, no intuito de avaliar a plausibilidade dos fatos, e, em sendo constatado pontos de verossimilhança, poderá formalmente abrir procedimento necessário e adequado ao caso concreto apurado. Procedimento com a mesmo intuito ao que é realizado no PAS.

Dentre as literaturas que embasam o processo apuratório por meio de PAS, a Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010, que dispõem sobre o passe estudantil nas modalidades de transporte público coletivo no Distrito Federal, regula no caput do Art 5 e no parágrafo único do Art 7 (DA COSTA, 2000, p.120), conforme os trechos abaixo:

“Art. 5º O uso indevido do benefício de que trata esta Lei ou a sua obtenção por meio ilegal serão apurados diretamente pela operadora do SBA e pelo METRÔ/DF, em **processo administrativo sumário**, sujeitando-se o infrator à perda do benefício no semestre letivo, sem prejuízo de eventuais sanções civis e criminais aplicáveis ao caso.

[...]

Art. 7º Havendo fundados indícios de uso indevido do Passe Livre Estudantil, o beneficiário deve ser imediata e previamente notificado para se manifestar no prazo de 10 dias, a contar do recebimento da notificação. [\(Artigo Alterado\(a\) pelo\(a\) Lei 6699 de 26/10/2020\)](#)



Parágrafo único. Após a manifestação do beneficiário, os operadores do STPC/DF e do Metrô/DF estão autorizados a recolher ou bloquear, provisoriamente, o cartão e promover abertura de **processo administrativo sumário para apurar irregularidades, garantida a ampla defesa e o contraditório. (Acrescido(a) pelo(a) Lei 6699 de 26/10/2020)**” (grifo nosso)

Ainda, nesta linha de pensamento, Ribeiro (2011) entende ser correta a submissão do usuário na legislação do Estado do Ceará, ao PAS, ou seja, procedimento a ser tomado, respeitando os direitos dos contribuintes garantidos constitucionalmente, tal opinativa tem por base a Lei nº 12.732, de 1997. Nesta Lei estadual, buscou-se simplificar o processo apuratório, prevendo a utilização do PAS ao contribuinte e pela administração, em relação a tributo sujeito a lançamento por homologação, que foi declarado e não pago. Assim, no estado do Ceará, não seria necessário um processo de maior complexidade para apuração da dívida, do ato, de irregularidade ou ilegalidade, pois havendo a declaração do próprio contribuinte, há de se levar em conta que, os pontos de divergência tendem a ser menores, o que diminui a complexidade processual (RIBEIRO, 2011).

Conforme Gutierrez (2018), nos casos de acumulação ilegal de cargos e outras situações passíveis de Procedimento Administrativo Disciplinar diz ser cabível o processo sumário, principalmente quando a situação contraria a Constituição Federal, conforme trecho abaixo:

“2.3.2 Processo Sumário, nos casos de acumulação ilegal de cargos, de abandono de cargo e de inassiduidade habitual
[...]
O artigo 37, inciso XVI, da Constituição, prevê em quais hipóteses será permitida a acumulação de cargos públicos, sendo eles: ... As acumulações de cargo lícitas deverão ter compatibilidade de horários para serem válidas. A finalidade de proibição da acumulação de cargos públicos é de vedar o recebimento de 2 (dois) vencimentos dos servidores e, principalmente, que não haja prejuízo do serviço público pela incompatibilidade de horário na atividade laboral. Admite-se acumulação de cargos públicos em casos previstos na Constituição e que tratam de atividade educacional, isto é, lecionar; ou de lecionar e pesquisar e na área da saúde.”

A instauração de PAS “*de officio*” tem encontrado resistência no Brasil, decorrente dos seguintes impasses do controle da Administração Pública no Brasil, segundo os aprendizados de Floriano de Azevedo Marques Neto e Juliana Bonacorsi de Palma(2016, p. 21-38) que afirmam:

¹...1º) as competências administrativas deslocam-se para os órgãos de controle com maior prestígio; 2º) o controle é orientado pelas predileções pessoais e orientação jurídica do controlador; 3º) os gestores públicos priorizam atender às solicitações do controlador em vez de cumprir as atividades-fim da Administração; 4º) a cultura do

¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (Coord.). Controle da Administração Pública. Fórum: Belo Horizonte, 2016, p. 21-38.



controle é realmente eficaz no combate à corrupção?; 5º) O administrador de boa-fé é refém do controle; 6º) os órgãos de controle competem entre si (sobreposição das instituições de controle); 7º) a estrutura do sistema de controle desfavorece decisões definitivas.”

“**Os estudiosos defendem que atualmente são quatro os grandes pilares que estruturam a condução do controle da atividade administrativa, decorrentes da mentalidade de que somente a severa responsabilização de infratores é capaz de conter novas práticas delitivas.** São eles: 1) quanto maior a margem de liberdade conferida aos gestores públicos para atuar (discricionariedade), maior o risco de corrupção; 2) **quanto maior a incidência de controles, maior a certeza de que a Administração atue dentro dos quadrantes da legalidade;** 3) instituições de controle fortes, dotadas de irrestrita independência funcional e avantajados recursos, barram a corrupção; e 4) a corrupção na máquina pública é contida por meio de punições exemplares.” (grifo nosso)

Os gestores públicos que ocupam posição de autoridade competente para decisão, se ressentem de conhecimento legal ou a falta de habilitação atualizada de seu pessoal devido a dinâmica atual de mudanças de entendimento nas Cortes Superiores, o que tem causado erros ou vícios culposos em seus atos. Esses erros e vícios que são causa de danos ao erário geram incertezas, medo ou desconfiança nos agentes da administração. Outro motivo é a falta de uma orientação mais efetiva dos órgãos de controle que refletem em uma das quatro espécies de atitudes administrativas dos agentes e analistas segundo os autores (OLIVEIRA; HALPERN, 2020), conforme reafirmado no trecho abaixo:

“Em primeiro lugar, o agente público possui o medo das consequências prejudiciais que as suas ações podem ter para o interesse público. Em segundo lugar, ele teme as implicações dos atos para terceiros e os resultados sistêmicos dele decorrentes. A terceira espécie de medo relaciona-se com os efeitos eleitorais das suas condutas. Já o quarto tipo de temor se conecta com as decorrências pessoais e patrimoniais dos atos por ele praticados (PRADO, 2022, p. 13).

Pode-se, também, verificar que de forma análoga a outros entes federativos e com base na Lei nº 9.784/1999, o Comandante do Exército, por portaria, normatizou uma modalidade específica de PAS, denominado Termo Circunstanciado Administrativo (TCAdm), de acordo com as Normas para a Apuração de Irregularidades Administrativas no âmbito do Comando do Exército (EB10-N-13-007) - Portaria - C Ex Nº 1845, de 29 de setembro de 2022, 2ª edição (2022, p. 10).

“Do Termo Circunstanciado Administrativo
Art. 6º A apuração por meio do TCAdm poderá, **a critério do Cmt, Ch ou Dir da OM, ser utilizada 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.” (grifo nosso)



Outra referência de norma compatível ao PAS foi a Portaria nº 244-DGP, de 7 de outubro de 2019, que também se apresenta como um PAS para solução do recadastramento de pensionista militar e a comprovação do vínculo de dependência com o instituidor da pensão militar, para efeitos da Assistência Médico-Hospitalar no âmbito do Exército no ano de 2019, mediante as orientações constantes daquela portaria. Orientações que foram minuciosamente realizadas no Comando da 10ª Região Militar (Cmdo 10ª RM) com o processamento de mais de 380 PAS de recadastramentos entre 2020 e 2023, dos quais foram contestados judicialmente apenas 15 (quinze) PAS, destes, 7 (sete) foram julgados improcedentes para o recadastramento e os 8 restantes encontram-se em recurso no Tribunal Regional Federal (TRF), da 1ª e 5ª Região (TRF1e TRF5).

Quanto a possíveis alegativas de nulidade ou anulação administrativas ou judiciais dos PAS, não merecem prosperar, pois conforme trecho abaixo da Revista Nr 81 – TCU de 1999, o PAS é um meio e que podemos nos deparar com situação que merece cuidado especial. Não deve restar dúvida de que o ato é válido e legal e conforme o caso pode se desdobrar com o seu encerramento e a instauração de sindicância ou até mesmo de um Inquérito Policial Militar.

“Diversos doutrinadores, dentre os quais citamos Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella di Pietro e Seabra Fagundes admitem no âmbito do direito público a mesma gradação que é feita no direito privado em que os atos inválidos podem ser classificados em atos nulos ou anuláveis. **Dessa distinção resulta a conclusão que alguns efeitos decorrentes de determinado ato, ainda que praticado em violação ao ordenamento jurídico, possam ser aproveitados.** (DA UNIÃO, 1999, p. 78-79)”. (grifo nosso)

Reforça tal entendimento que após ser concluído e processado o PAS da interessada denominada F.E.S.B. em 2022, insatisfeita com a decisão da administração castrense ingressou na Justiça Federal com a ação nº 0821196-92.2022.4.05.8100 – Procedimento Comum Civil, a qual após decisão de não ser concedida a antecipação de tutela em favor da autora, que transcrevo abaixo, acessível pelo site de consulta pública do Processo Judicial eletrônico (PJe) da Justiça Federal, fez com que a autora ingressasse com pedido de desistência da ação após expressamente renunciar o direito em que fundou a ação.

“EMENTA: TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA. PENSÃO MILITAR. PEDIDO DE RECONHECIMENTO DO DIREITO À CUMULAÇÃO DE PENSÃO MILITAR COM APOSENTADORIA E PENSÃO ORIUNDAS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. NÃO ACOLHIMENTO. ÓBITO DO INSTITUIDOR DA PENSÃO MILITAR POSTERIOR À MEDIDA PROVISÓRIA 2.215/2001. NOVA REDAÇÃO DO ARTIGO 29 DA LEI Nº 3.765/1960. IMPOSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO CONCOMITANTE DE PENSÃO MILITAR COM DOIS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PRECEDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ (RESP 1208204/RJ). AUSÊNCIA DE AFRONTA AO DISPOSITIVO

CONSTANTE NO ARTIGO 37, XVI, ALÍNEA A, DA CRFB/1988. DIREITO DE OPÇÃO PELO MELHOR BENEFÍCIO OBSERVADO PELA ADMINISTRAÇÃO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO.

- Trata-se de ação de procedimento comum, com pedido de tutela provisória de urgência, por meio da qual a autora pretende, em face da União, a declaração da legalidade da cumulação de Pensão Militar com outros 2 (dois) benefícios previdenciários, quais sejam, Aposentadoria e Pensão Civil oriundas do Governo do Estado do Ceará. Subsidiariamente, em caso de indeferimento do pedido, requer que seja lhe seja ofertado o direito de escolha de quais benefícios deve permanecer recebendo.

[...]

- Com efeito, conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ, no julgamento do Recurso Especial 1208204/RJ, com o qual se consente, não é permitida a cumulação concomitante, pelo beneficiário do militar falecido após a vigência da Medida Provisória nº 2215/2001, de pensão militar com proventos de aposentadoria e de pensão de outro regime, tendo em vista que as normas referentes aos benefícios devem ser interpretadas de modo restritivo e que os incisos I e II do artigo 29 da Lei nº 3.765/1960 não trazem, de forma expressa, a possibilidade de cumulação tripla de pensão militar com dois benefícios previdenciários. (STJ, REsp 1208204/RJ, Segunda Turma, Relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 9.3.2012).

- Por outro lado, é fato incontroverso que a autora é titular de pensão militar, decorrente do falecimento de seu ex-companheiro, ocorrido em 22.1.2014; de aposentadoria e de pensão oriundas do Governo do estado do Ceará, de forma que cumula a pensão militar com dois benefícios previdenciários, o que não encontra fundamento em previsão legal.

- Importa evidenciar que a observância da limitação do artigo 29 da Lei nº 3.765/1960 não afronta o dispositivo constitucional constante no art. 37, XVI, alínea "a", da CRFB /1988", haja vista que não impede diretamente a cumulação dos dois benefícios previdenciários derivados de cargo de professor recebidos pela autora, mas a cumulação de pensão militar com mais de um benefício previdenciário.

- Em caso semelhante ao que ora se apresenta, o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região já decidiram pela impossibilidade da acumulação de pensão militar com benefícios previdenciários oriundos da ocupação de cargo público de professor (STJ, AgInt no REsp n. 1.998.169/RJ, Primeira Turma, Relator Ministro Manoel Erhardt (Desembargador Convocado do TRF5), DJe de 17.8.2022 e TRF5, Processo 08085754820174058000, APELAÇÃO CÍVEL, Terceira Turma, Relator Desembargador Federal CID MARCONI, DJU:11.12.2019).

- No que diz com o pedido de que seja ofertado à autora o direito a escolha dos benefícios mais vantajosos, segundo sua ótica, verifica-se que já foi observado administrativamente pelo Comando da 10ª Região Militar, haja vista que, por meio do Ofício nº 1457-SPMEAP/SVP/10 (Id. 4058100.28198064), o órgão oportunizou à autora o direito de "se constatada a irregularidade, optar pela renúncia de um ou mais benefícios/vencimentos de modo a se adequar ao art. 29 da Lei nº 3.765/1960 (apresentando a Escritura Pública de renúncia passada em cartório).

- Dessa forma, em que pese o estado de saúde da autora, não há como acolher o pedido de concessão de tutela de urgência.

- Indeferimento do pedido de tutela provisória de urgência". (grifo nosso)

Portanto, o PAS foi validado e julgado procedente pela Justiça Federal.

3 Metodologia

A metodologia empregada para a revisão bibliográfica foi a análise de artigos tendo o período de coleta dos dados entre 1993 e 2023, na base de dados do governo federal, na rede



internacional de computadores, especificamente em bancos de dados eletrônicos (Scielo, Google acadêmico, EBSCOhost, Periódicos Capes, Exército Brasileiro), na língua portuguesa para as bases nacionais e aplicação da pesquisa que se sucedeu em junho de 2023. Os descritores que foram utilizados foram “Processo Administrativo Sumário”, “Eficiência Administrativa”, “Inovação”, “Solução de indícios”, “Tribunal de Contas da União”, “Controle Interno” nos títulos, nos resumos e publicações na base de dados pesquisadas.

Para realizar a pesquisa foi empregado um estudo quali quantitativo por meio do qual os dados foram tabulados em planilha Excel®.

Os resultados serão disponibilizados no formato de tabelas, de transcrição de textos de artigos em PAS praticados em outros entes federativos e dentro do Exército Brasileiro.

O presente estudo foi decorrente de uma pesquisa aplicada e bibliográfica, sob o qual mapeou-se por meio de informações extraídas das bases de dados da internet, sobre o desenvolvimento e utilização do PAS na administração dos entes federativos e esferas de poder.

A seqüência procedimental do PAS é simples, composta de abordagens, os métodos e/ou as técnicas escolhidos que iniciam com o ofício de notificação contendo anexo, a denúncia ou o extrato individualizado do indício do TCU ou informações dos vínculos constantes do sistema vínculos do TCU, ocasião que se oferece o prazo de apresentação de defesa prévia e regularizar a situação a contar de sua notificação (1ª fase). Nesta fase o Gestor de Indícios ou membro da Comissão ou equipe realizará as diligências necessárias junto aos entes federativos, fundações, autarquias e empresas públicas para subsidiar documentalmente o PAS.

Destaca-se que no PAS conforme prevê o Art 246 e seus parágrafos do Código de Processo Civil Brasileiro tem as suas notificações e citações realizadas preferencialmente por meios eletrônicos fornecidos ao banco de dados corporativo do Exército pelo vinculado. Em caso de insucesso da notificação eletrônica, são empregados o contato telefônico fornecido, ainda sem sucesso é enviado estafeta ou via correio notificação com aviso de recebimento (AR) e em última tentativa, a convocação do vinculado, por edital, no Diário Oficial da União (DOU), para atualização de seus dados cadastrais junto a sua Organização Militar de vinculação, por ser considerado encontrar-se em local incerto e não sabido (RIBEIRO, 2011, p.31).

Ressalta-se que passados 30 dias corridos da publicação no DOU sem a sua apresentação, o processo é sobrestado e enviado o apartado com todas as tentativas de



notificação (processo autônomo), ao Serviço de Atendimento a quem caberá suspender o benefício de inatividade ou pensão do vinculado (por inconsistência provocada), que só deverá desbloquear e pagar após a regularização cadastral do interessado e sua notificação no PAS.

Iniciada a 2ª fase (Instrução) após à apresentação da defesa prévia ou emissão da certidão de decurso de prazo das alegações iniciais, é realizada a juntada das diligências recebidas e confeccionado o relatório parcial (inovação), que deverá ser assinado pelo analista designado (podendo ser um assessor jurídico designado para a comissão) e o gestor de indícios.

A 3ª fase (vistas e alegações finais) inicia com a notificação (mesmo procedimento da 1ª fase) junto com cópia do relatório parcial, onde consta resumidamente a análise histórica dos atos decorrentes da concessão do benefício e demais atos integrantes dos atos complexos originários de outros entes federativos e suas limitações legais, junto com a concessão do prazo de regularização final e do direito de opção para escolha dos benefícios mais vantajosos na visão do usuário vinculado (RIBEIRO, 2011, p.30).

Após o decurso do prazo ou apresentação das alegações finais é confeccionado o relatório final ou 2º parcial, conforme o caso concreto, a 3ª fase (despacho e decisão) com a situação definida (regularização, processo de regularização ou contestação do mérito) remete-se o PAS para confecção de memória decisória ou interlocutória da autoridade competente, publica-se em aditamento ao Boletim Regional e realizado a notificação do resultado do PAS à pessoa interessada (usuário vinculado) ou ao seu representante legal e proporcionando prazo de ingressar com o pedido de reconsideração de ato e demais ordens aos elementos subordinados.

A 4ª fase é a recursal, subdividida em reconsideração de ato para a mesma autoridade competente que deu solução ao PAS e posterior recurso ao Comandante Imediato que decidiu o PAS. Deve ser alertado que no direito administrativo castrense, não há efeito suspensivo na fase recursal, podendo a autoridade competente rever seus atos, ou caso durante essa fase o vinculado apresente documento de regularização ou protocolo requerendo a regularização do indício, à autoridade pode determinar a inserção no sistema de indícios no formato .pdf a solução ou nova solução e encaminhar via canal técnico ao TCU, a quem compete arquivar, determinar diligências complementares ou julgar, mediante acórdão sobre o tema.

Por fim, é possível agrupar os resultados apurados no âmbito do Cmdo 10ª RM, possibilitando a comparação entre o período de aplicação do PAS proposto e demais métodos,

inclusive o emprego de sindicância, em períodos anteriores facilitando assim o entendimento, o que gerou resultados mais precisos e abrangentes para os levantamentos realizados.

4 Resultados e Discussões

Iniciados os estudos com base nas 9 (nove) literaturas da referência bibliográfica, nas portarias do Exército, nos autos dos PAS e com fulcro nos precedentes e amparos supracitados, destaca-se que é dispensada a instauração de sindicância como procedimento formal ordinário, sendo o PAS também apresentado por escrito. Antes considerado um Processo Administrativo Inominado e específico, o PAS é realizado para apurações de verificações específicas, reconhecer atos ilegais, firmar acordo de regularização e subsídio de sindicâncias e inquéritos.

Antes de empregar o PAS, era empregada a técnica de atos sumaríssimos e posterior instauração de sindicância entre junho de 2021 e março de 2022, em um total de 65 (sessenta e cinco) atos sumaríssimos e sindicâncias subsequente, à época, as pensionistas vinculadas ao Cmdo 10ª RM, dos quais resultaram em 20 (vinte) suspensões e exclusões e destas 10 (dez) foram restabelecidas por decisão judicial, devido a falhas formais e relatórios tênues e módicos.

Ensina Silva (2022), que é possível inovar na administração pública, porém essa inovação deve se sustentar em Lei que possibilite essa concepção inovativa e tendo como precedente o estado da arte normativo, conforme diz o trecho: *“Inovar pode ser criar algo do zero ou melhorar uma solução, produto ou serviço já existente de uma forma nunca pensada. Na prática, o seu principal objetivo é gerar valor, transformando algo que já era bom em algo ainda melhor para o público”*.

Durante os procedimentos apuratórios dos PAS instaurados *“de officio”* entre os resultados coletados entre abril de 2022 e junho de 2023, de acordo com a **Tabela 1**, segue em números a ordem de concessão de vínculos das Pensões entre os vínculos com outros cofres públicos, que foram alvos das apurações.

Tabela 1: ordem de concessão de vínculos

VÍNCULO COM O EXÉRCITO	QUANTIDADE
1º Vínculo	29
2º Vínculo	62
3º Vínculo	48

VÍNCULO COM O EXÉRCITO	QUANTIDADE
4º Vínculo	13
5º Vínculo ou mais	02
Total	154

Fonte: Cmdo 10ª RM

Para solução aos PAS e com base nos relatórios finais da Comissão / Equipe de apuração dos indícios de irregularidades e ilegalidades do TCU, a autoridade competente, mediante analogia ao que prevê a Portaria nº 244-DGP/2019, passou-se a utilizar a Memória Decisória como solução ao ato administrativo ou despachos quando decorrente de restabelecimentos determinados por decisão judicial provisória ou mandado de segurança.

Conforme Gil (2002, p.41) o estudo exploratório utilizado neste trabalho tinha por intuito “proporcionar com maior familiaridade o problema, com vista a torná-lo mais explícito”, possibilitando propor a tramitação do PAS, os cuidados principiológicos Constitucionais que foi validado pelo poder judiciário federal na sentença da 10ª Vara da Seção Judiciária Federal em Fortaleza no processo Nr 0821196-92.2022.4.05.8100 e demais textos.

De acordo com a **Tabela 2 e 3**, constata-se os resultados das ações decorrente das decisões da autoridade competente para agir em cada caso concreto, originadas no sistema de indícios do TCU ou no sistema de vínculos do TCU que identificaram indícios de irregularidades ou ilegalidades na concessão ou manutenção dos atos administrativos dos entes federativos, seja federal, estadual, municipal, admissionais em autarquias ou fundações públicas ou empresas públicas dependentes de acúmulos ilegais de pensões ou de cargos.

Tabela 2: ações realizadas de memórias decisórias ou interlocutórias ou despachos sobre Pensões

AÇÃO DO EXÉRCITO	MOTIVO	QUANTIDADE
Suspender	Não preencheu os requisitos de manutenção, por acúmulo ilegal	35
Arquivar	Renúncia à Pensão Militar	12
Arquivar	Por óbito da interessada	08
Arquivar	Recebeu o deferimento da renúncia / exoneração/ suspensão / encerramento de benefício de um ou mais entes federativos	29
Manter	Por erro de lançamento de outro órgão público nas bases de dados junto ao sistema vínculos do TCU (RAIS/TCETCM/RGPS)	16
Manter	Decorrente do acórdão nº 937 - TCU	01
Manter	Trânsito em Julgado (em desfavor da União)	01

AÇÃO DO EXÉRCITO	MOTIVO	QUANTIDADE
Manter	Apresentação do protocolo de renúncia ou exoneração	51
Abster-se	Decorrente de Tutela Provisória até julgamento do mérito	01
Restabelecer	Restabelecimento Judicial (mandando de segurança)	02
Total		156

Fonte: Cmdo 10ª RM

Tabela 3: ações realizadas de memórias de acúmulo ilegal de cargo de militares inativos e servidores civis

AÇÃO DO EXÉRCITO	QUANTIDADE
Manter	03
Suspender	01
Total	04

Fonte: Cmdo 10ª RM

Como comprovação da eficiência destes PAS, foi realizada a mensuração dos valores que deixaram de ser pagos após a análise, regularização e/ou suspensão dos acúmulos ilegais, de acordo com a **Tabela 4**, que apresenta em números os danos ao erário evitados e revertidos no período em prol da União, Estados, Município, fundações / autarquias e empresas públicas.

Tabela 4: ações realizadas de memórias decisórias ou interlocutórias ou despachos sobre indícios

CPF ANALISADOS	MODALIDADE	VALOR DE DANO EVITADO
74	Suspensão do INSS de Pensão por Morte	R\$ 1.432.567,56
50	Suspensão do INSS de aposentadoria	R\$ 682.498,94
02	Suspensão de Pensão Especial no INSS /outro órgão federal	R\$ 54.976,88
01	Suspensão do Auxílio Invalidez	R\$ 67.750,21
70	Suspensão / renúncia de Pensão Militar	R\$ 2.980.028,24
09	Suspensão de outro cargo público	R\$ 588.349,09
Total	-----	R\$ 5.806.170,92

Fonte: Cmdo 10ª RM

Por fim, com estribo nos resultados apresentados acima, onde em pouco mais de um ano foram realizados mais de 154 PAS conclusos de indícios por uma equipe multidisciplinar fixa e composta de elementos das SVP Gu, SVP R, Assessoria Jurídica e apoio administrativo foi possível evitar o dano ao erário até 30 de junho de 2023 do valor de R\$ 5.806.170,92.



5 Considerações Finais

Elucidou-se a definição de processo administrativo aplicável aos indícios, bem como os seus elementos, realizando uma análise na teoria dos atos administrativos. Fez-se também um estudo sobre os componentes principiológicos do processo administrativo, ocasião na qual se demonstrou que é direito do usuário vinculado a discussão sobre o recebimento de ato ilegal e o direito da Administração em âmbito administrativo de reanalisar a manutenção desta ilegalidade pelo PAS.

Ademais, aprofundou-se no estudo sobre o amparo legal, os precedentes e o emprego do PAS em outros atos da administração pública, demonstrando sua natureza jurídica legal, a competência deste ato administrativo, bem como as modalidades já previstas.

Demonstrou-se a problemática a que se vincula as teses relacionadas ao cerceamento de defesa em processo administrativo e os aspectos do controle administrativo que justificam o refreamento da ideia inovativa de utilização do PAS decorrente de atos anteriores.

Desta forma, nos moldes inicialmente propostos, conclui-se que os objetivos almejados foram devidamente alcançados. As tendências de utilização do PAS como uma tecnologia inovativa, cria um cenário de emprego de um método teórico, sistemático e documental. Dessa forma, as decisões tomadas com base em vantagens do uso do PAS já existentes como referência para a produção de novos processos aplicáveis e modelos de utilidade são essenciais para solução dos indícios de irregularidades e ilegalidade apontadas pelo TCU.

Assim, feitas todas essas considerações, o trabalho científico que ora se encerra teve índole informativa, mas jamais exaustiva, visto que o tema, por ser polêmico pouco explorado e atual, não se esgotou. Cabe ainda ressaltar que o PAS se limitou a coleta de dados na 10ª RM, de PAS de indícios do TCU e do Controle Interno, entre abril de 2022 e 30 de junho de 2023, também está sendo utilizado do Comando da 3ª Região Militar com êxito.

Abriram-se, desta forma, janelas a serem exploradas pela Diretoria de Assistência ao Pessoal (DAP) para uniformizar por Portaria do DGP o PAS de apuração dos indícios e as competências das autoridades locais responsáveis pela apuração dos indícios, órgãos de controles internos do Exército (CGCFEx e CCIEx), gestores de indícios locais, os doutrinadores e pesquisadores, sendo enfatizado o grande volume de valores de danos ao erário evitados com a implementação do PAS que chegou ao número de R\$ 5.806.170,92.



Referências

DA COSTA, José Armando. **Contorno jurídico da improbidade administrativa**. Brasília Jurídica, 2000.

DA UNIÃO, Brasil Tribunal de Contas. STJ-Acumulação ilegal de cargos por servidor. **Revista do TCU**, n. 81, p. 75-81, 1999.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

GUTIERREZ, Raul Ciampolini. **Segurança jurídica no processo administrativo disciplinar da lei nº 8.112/90**. 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (Coord.). **Controle da Administração Pública**. Fórum: Belo Horizonte, 2016, p. 21-38.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. **O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública**, Zênite Fácil, categoria Doutrina, 07 out. 2020. Disponível em: <[O-mito-do-quanto-mais-controle-melhor_RafaelOliveira_Erick_Halpern.pdf \(zenite.blog.br\)](#)> Acesso em: 05 jul. 2023.

PRADO, Luana Amaral et al. O controle da administração pública no estado democrático de direito: reflexões sobre os desafios práticos à atividade controladora eficiente. 2022.

RIBEIRO, Pedro Henrique Gomes. **Do cerceamento de defesa no processo administrativo tributário relativos a tributos sujeitos a lançamento por homologação**. 2011.

SILVA, Douglas da. Gestão da Inovação: como aplicar ao seu negócio? Web Content & SEO Associate, LATAM. 2022. Disponível em: <[Gestão da inovação: o que é e qual a importância? \(zendesk.com.br\)](#)> Acesso em: 6 jul. 2023.