

ATUALIZAÇÃO DAS NORMAS GERAIS PARA OS ATOS ADMINISTRATIVOS DO EXÉRCITO

**Ricardo Vieira Guillarducci¹
Selma Andrade²**

Resumo

O objetivo deste trabalho foi comparar a Normas Gerais para os Atos Administrativos do Exército com o Decreto Presidencial nº 9.191. A escolha do problema de pesquisa ocorreu a partir da experiência do pesquisador que trabalhou por dois anos na elaboração dos boletins do Exército, na Secretaria-Geral do Exército. Para realizar a investigação, foi utilizada a pesquisa aplicada, abordando o problema de forma qualitativa, com metodologia de pesquisa descritiva. Os procedimentos técnicos utilizados foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Inicialmente, o artigo aborda, genericamente, as características de atos administrativos. Em seguida, identifica os principais pontos conflitantes entre o Decreto 9.191 e a norma castrense. Por fim, apresenta proposta de nova redação à norma do Exército. Como conclusão, nota-se que os atos comparados possuem estrutura e princípios que se assemelham. Entretanto, possuem pontos ligeiramente conflitantes. Tais incongruências, com as consequentes sugestões de nova redação, podem fazer parte de um arcabouço de retificações da norma do Exército, alinhando-a à norma do Governo Federal para elaboração de atos administrativos.

Palavras chaves: ato administrativo, Exército, elaboração.

UPDATING OF GENERAL RULES FOR ADMINISTRATIVE ACTS OF THE ARMY

Abstract

The purpose of this article was to compare the General Norms for Administrative Acts of the Brazilian Army with the Presidential Decree 9,191. The choice of the research problem came from the experience of the researcher who worked for two years in the preparation of the Army bulletins at the Secretaria-Geral do Exército. In order to carry out the research, applied research was used, addressing the problem in a qualitative manner, with descriptive research methodology. The technical procedures used were bibliographic research and documentary research. Initially, the article addresses, generically, the characteristics of administrative acts. It then identifies the main points of conflict between Decree 9.191 and the Army norm. Finally, it presents a proposal for new writing to the Army norm. As a conclusion, it is noted that the acts compared have similar structure and principles. However, they have slightly conflicting points. Such inconsistencies, with the consequent suggestions for new writing, may be part of a framework of rectifications of the Brazilian Army norm, aligning it with the Federal Government norm for the elaboration of administrative acts.

Keywords: administrative act, Army, elaboration.

¹ Tenente Coronel do Exército Brasileiro. Aluno do Curso de Pós-Graduação de Gestão em Administração Pública. Uniasselvi. Email: guillarduccieng99@gmail.com

² Profª Me. Uniasselvi. Email: eadselmaandrade@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A Secretaria-Geral do Exército é um dos órgãos de assistência direta e imediata ao Comandante do Exército. Uma de suas atribuições é, segundo o Art. 11, do Anexo I, do Decreto nº 5.751, que trata da Estrutura Regimental do Exército, “elaborar os boletins do Exército” (BRASIL, 2006). Com a finalidade de gerenciar o cumprimento da norma supracitada, o Exército Brasileiro utiliza-se das Normas para Organização, Publicação, Acesso e Distribuição do Boletim do Exército (BE), aprovadas pela Portaria nº 1.639-Cmt Ex, de 9 de novembro de 2015.

Quanto à forma da escrituração dos atos administrativos publicados internamente, incluindo o BE, o Exército adota as Instruções Gerais para os Atos Administrativos do Exército, aprovadas pela Portaria nº 771, de 7 de dezembro de 2011, que “definem as normas para os atos administrativos no Exército, visando a sua padronização e simplificação” (BRASIL, 2011). Por outro lado, os atos administrativos publicados externamente, isto é, no Diário Oficial da União (DOU), seguem o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que aduz em sua ementa o seguinte: “Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado” (BRASIL, 2017).

Do exposto, conclui-se que os atos administrativos publicados pelo Exército internamente e os publicados externamente seguem normas diferentes. Assim, o presente trabalho tem o objetivo geral de comparar a norma castrense em vigor com o Decreto nº 9.191, respondendo a seguinte questão: a norma castrense para elaboração de atos administrativos em vigor está de acordo com o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017? Por fim, levantados os pontos conflitantes, serão propostas as atualizações da norma interna do Exército, alinhando-a ao Decreto Presidencial.

Para tanto, quanto à natureza, foi utilizada a pesquisa aplicada que, conforme THIOLENT (2009), “concentra-se em torno dos problemas presentes nas atividades das instituições, organizações, grupos, grupos ou atores sociais. Está empenhada na elaboração de diagnósticos, identificação de problemas e busca de soluções”. No mesmo sentido, corroboram Fleury e Werlang (2007) ao dizerem que “pesquisa aplicada pode ser definida como atividades em que conhecimentos previamente adquiridos são utilizados para coletar, selecionar e processar fatos e dados, a fim de se obter e confirmar resultados, e se gerar impacto”

A abordagem do problema foi qualitativa. Pois, trata-se de uma pesquisa que, ao invés de tentar mensurar seu objeto, como se faria em uma perspectiva quantitativa, procurará analisá-lo em sua relação com a realidade. A abordagem comparará os dois atos normativos já mencionados e oferecerá uma visão de conjunto das suas congruências e incompatibilidades. Segundo GIL (2008), este tipo de abordagem “é capaz de interpretar e verificar os fenômenos, atribuindo-lhes significados, tem um caráter subjetivo e experimental, capaz de fazer com que o pesquisador pense e descreva livremente sobre uma temática.”.

Metodologicamente, é uma pesquisa descritiva que, para Gil (2008), pode ser definida como aquela que descreve um fenômeno ou objeto de estudo estabelecendo relações entre seus elementos, ou seja, aborda e aponta as características de um determinado fenômeno.

Os procedimentos técnicos utilizados foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. O material utilizado para a comparação acima mencionada não tem sido objeto de pesquisa acadêmica. Este trabalho, portanto, foi desenvolvido a partir do procedimento técnico da pesquisa documental, particularmente dos textos normativos já mencionados contando, no que for possível, com o apoio do procedimento de pesquisa bibliográfica.

Os dados primários foram obtidos por intermédio da análise do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2019 e das Instruções Gerais para os Atos Administrativos do Exército, aprovadas pela Portaria nº 771, de 7 de dezembro de 2011. Paralelamente, o pesquisador investigou outros atos normativos que auxiliaram na interpretação do problema levantado na pesquisa, assim como coletou e utilizou dados secundários obtidos em livros e artigos científicos sobre redação de atos normativos e outros temas correlatos ao assunto.

A seguir, na comparação das normas, objeto de estudo deste artigo, serão abordados conceitos de atos administrativos, assim como da hierarquia desses tipos de atos. Posteriormente, haverá a comparação proposta neste trabalho. Por fim, serão apresentadas as sugestões para a adequação da norma castrense à do Decreto nº 9.191.

2 COMPARAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

2.1 Atos administrativos

Antes de adentrarmos em nossa pesquisa propriamente dita, faz-se necessário situar o Decreto 9.191 e a Portaria nº 771, de 7 de dezembro de 2011, objetos desta pesquisa, no ordenamento jurídico Brasileiro. De acordo com BRASIL, 2011, ambos são atos administrativos. O Decreto, ainda segundo BRASIL, 2011, é “um ato administrativo ... destinado a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas, de modo expresso ou implícito na Lei”, já as portarias internas do Exército são atos administrativos ordinatórios

cuja finalidade é “instituir políticas, planos, programas, projetos e demais atividades, bem como para dispor sobre a organização e o funcionamento de órgãos e serviços...”.

Para a melhor compreensão deste trabalho, é necessário abordar o tema da hierarquia das normas jurídicas. Neste escopo, a norma de maior precedência é a Constituição Federal. Abaixo da Carta Magna e suas emendas, no que tange à padronização para escrituração destes atos administrativos, há a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Essa Lei traz em sua ementa o seguinte: “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.”. Logo, esta é a referência específica sobre escrituração de atos administrativos em território nacional, da qual, tanto a norma castrense (uma portaria do Comandante do Exército) quanto a norma estabelecida no Decreto nº 9,191, seguem seus princípios.

Hierarquicamente, abaixo da Lei Complementar nº 95, com relação ao tema de escrituração de atos administrativos, está o Decreto nº 9.191. Este Decreto tem como abrangência os atos dos Ministros de Estado ao Presidente da República. Desde sua promulgação, em 1º novembro de 2017, passou a ser a referência imediata das matérias que são tornadas públicas no Diário Oficial da União (DOU). Dessa forma, o Exército Brasileiro, inserido no Ministério da Defesa, segue as normas deste decreto ao elaborar as matérias que devem ser tonadas públicas no DOU. Entretanto, ainda não adotou seus dispositivos nas matérias publicadas no Boletim do Exército uma vez que a abrangência deste Decreto não abarca as normas internas da Força.

Ainda, quanto às normas para publicação de atos administrativos, com abrangência apenas no âmbito do Exército, há as Instruções Gerais para os Atos Administrativos do Exército, aprovadas por uma portaria do Comandante do Exército no ano de 2011. Estas normas são um exemplo clássico de ato administrativo “[...]são unilaterais, pois sua existência depende apenas da manifestação da vontade da Administração Pública” (MOREIRA, 2009). Têm, portanto, por objetivo padronizar a escrituração das normas internas e seguem os princípios da Lei Complementar nº 95.

Diante de duas normas para elaboração de atos administrativos, uma usada internamente (Boletim do Exército) e outra externamente (DOU), em 18 de setembro de 2019, o Estado-Maior do Exército expediu o Documento Interno do Exército (DIEEx) nº 24175-SI.2/2 SCh/EME – CIRCULAR, promovendo maior aderência ao Decreto nº 9.191. Entretanto, até o presente momento, não houve a atualização das Normas Gerais para os Atos

Administrativos do Exército, não existindo, assim, aderência completa á norma do Governo Federal.

2.2 Principais pontos conflitantes entre o Decreto 9.191 e as Normas Gerais para os Atos Administrativos do Exército

Inicialmente, é importante destacar a afinidade de conteúdo das normas comparadas. Ambas são herdeiras da tradição de escrituração jurídica brasileira. Possuem, em seu bojo, as mesmas diretrizes da norma superior congênere, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Entretanto, possuem divergências sutis, as quais, serão a seguir abordadas.

Quanto à fonte da letra dos textos, a norma castrense determina que “...será digitado em fonte Times New Roman ou a correspondente dos softwares livres, tamanho doze...” conforme o inciso XXI do art. 28. Por outro lado, o decreto federal, em sua alínea “a” do inciso XXII do art. 15, prevê a utilização de “fonte Calibri, corpo 12”. Do exposto, sugere-se a seguinte redação para o texto da norma castrense: ... será digitado na fonte calibri, tamanho doze...

Na formatação dos dois atos, também se constata um ponto conflitante. A norma do Exército objeto deste estudo, não prevê grafia diferente (negrito, itálico ou tachado) para expressões em língua estrangeira. Já o Decreto 9.191, aduz o seguinte no inciso XXV do art. 15: “as palavras e as expressões em latim ou em língua estrangeira são grafadas em negrito”. Dessa forma, sugere-se que seja acrescido um novo inciso ao art. 25 da norma castrense, o qual teria a mesma redação do inciso do Decreto Presidencial, alterando-se, evidentemente, sua numeração, que seria assim escrito: XXV - as palavras e as expressões em latim ou em língua estrangeira são grafadas em negrito.

Ainda, no que diz respeito à formatação, não se observa nenhuma menção a documentos eletrônicos na norma do Exército. Por outro lado, o Decreto Presidencial é claro e taxativo neste ponto. Assim, sugere-se a inclusão de mais um inciso no art. 15 da norma castrense, o qual seria assim apresentado: XXV - os arquivos eletrônicos dos atos normativos são configurados para o tamanho A4 (duzentos e noventa e sete milímetros de altura por duzentos e dez milímetros de largura).

Na articulação da norma do Exército, nota-se uma pequena diferença em comparação ao Decreto Presidencial. Este, traz em seu inciso II do art. 15 o seguinte: “II - a numeração do artigo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais”, enquanto

que aquele, determina apenas um espaço em branco entre a numeração do artigo e o texto, conforme seu inciso II do art. 28. Assim, sugere-se que este dispositivo da norma do Exército seja assim redigido: II - a numeração do artigo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais.

No que diz respeito a alteração de atos, observa-se também uma oportunidade de melhoria na norma castrense. Esta, conforme a alínea “f” do inciso III do art. 30, define que “o dispositivo que sofrer acréscimo ou modificação de redação será identificado, ao seu final, com as letras NR maiúsculas, entre parênteses”, não deixando claro se é a expressão NR ou a alteração que virá entres parênteses, e ainda, qual o significado da expressão NR. Por outro lado, o dispositivo congênere da norma federal assim define: “ Art. 17. ... I - o texto de cada artigo acrescido ou alterado será transcrito entre aspas, seguido da indicação de nova redação, representada pela expressão “(NR)”. Assim, sugere-se a substituição direta do dispositivo da norma castrense pelo dispositivo da norma federal.

Ainda no tema de alteração de dispositivos, mais especificamente na substituição, supressão ou acréscimo de dispositivos com a utilização de linhas pontilhadas, as normas do Exército não são tão claras quanto a norma do Decreto 9.191. Sobre esse tema, o dispositivo federal assim define no seu inciso VI do art. 17:

“...b) na alteração parcial de artigo, os dispositivos que não terão o seu texto alterado serão substituídos por linha pontilhada; e

c) a utilização de linha pontilhada será obrigatória para indicar a manutenção de dispositivo em vigor e observará o seguinte:

1. no caso de manutenção do texto do **caput**, a linha pontilhada empregada será precedida da indicação do artigo a que se refere;

2. no caso de manutenção do texto do **caput** e do dispositivo subsequente, duas linhas pontilhadas serão empregadas e a primeira linha será precedida da indicação do artigo a que se refere;

3. no caso de alteração do texto de unidade inferior dentro de unidade superior do artigo, a linha pontilhada empregada será precedida da indicação do dispositivo a que se refere; e

4. a inexistência de linha pontilhada não dispensará a revogação expressa de parágrafo. ...”

Como exemplo de aplicação do acima descrito tem-se art. 143 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações:

“Art. 43. O inciso VI do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 116.

.....

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

.....”
(NR)”

Neste exemplo, observa-se que o caput e os dispositivos inferiores ao art. 116 não sofreram alteração; que o inciso VI teve a redação alterada; e que os dispositivos superiores ao inciso VI continuam em vigor. Assim, sugere-se que a norma do Exército passe a ter a redação *ipsis litteris* à das alíneas “c” e “d” do inciso VI do art. 17 do Decreto 9.191.

Outro ponto que a norma do Exército não esclarece é a inserção de novos dispositivos aos atos administrativos. Sobre este tema, a norma federal define o seguinte no parágrafo único do art. 17:

“...caso seja necessária a inserção de novos dispositivos no ato normativo, será utilizado, separados por hífen, o número ou a letra do dispositivo imediatamente anterior acrescido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem necessárias para identificar os acréscimos.”

Como exemplo deste caso, temos, ainda, na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o seguinte:

Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei nº 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:

“Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

Assim, sugere-se a redação de um dispositivo na norma da Força Terrestre congênere ao da norma do executivo federal.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi elaborado com a finalidade de comparar dois atos administrativos: as Instruções Gerais para os Atos Administrativos do Exército, aprovadas pela Portaria nº 771, de 7 de dezembro de 2011, com o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Ambos têm a finalidade, em síntese, de normatizar a elaboração de outros atos administrativos no Exército Brasileiro e no Executivo Federal, respectivamente.

A questão a ser respondida foi se a norma castrense para elaboração de atos administrativos em vigor está de acordo com o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Em síntese, chega-se à conclusão de que os atos comparados possuem estrutura e princípios

que se assemelham, seguindo os princípios da legislação infraconstitucional que trata do assunto de redação de atos administrativos, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Todavia, tratando-se de normas com origem em diferentes órgãos da administração federal, foram observados pontos ligeiramente conflitantes. Assim, foram apresentadas as sugestões para a atualização das normas do Exército alinhando-a à norma do Decreto Presidencial. Desta forma, foram atendidos o objetivo geral ao realizar a comparação, bem como os objetivos específicos estudando ambas as normas, levantando seus pontos conflitantes e apresentando uma proposta de nova redação para a norma do Exército.

Importante ressaltar que será um avanço os ajustes apresentados para a norma castrense. Entretanto, é necessário ter em mente que as proposições apresentadas não esgotam o tema, pelo contrário, demonstra a importância da constante atualização e estudo do tema tratado neste trabalho.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 5.751, de 12 de abril de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores-DAS e das Funções Gratificadas do Comando do Exército do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5751.htm>. Acesso em: 2 jun. 2020.

_____. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm>. Acesso em: 4 jun. 2020.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em 30 ago. 2020.

BRASIL. Exército Brasileiro. Portaria nº 771, de 7 de dezembro de 2011. Aprova as Instruções Gerais para os Atos Administrativos do Exército (EB10-IG-01.003), 1ª Edição, 2011. Boletim do Exército nº 50, de 16 de dezembro de 2011. **Separata nº 3 ao Boletim do Exército nº 50**, de 16 dez. 2011.

_____. Exército Brasileiro. Portaria nº 1.639, de 9 de novembro de 2015. Aprova as Normas para Organização, Publicação, Acesso e Distribuição do Boletim do Exército (EB10-N-12.008). **Boletim do Exército nº 46**, de 13 nov. 2015.

_____. Exército Brasileiro. Documento Interno do Exército (DIEx) nº 24175-SI.2/2 SCh/EME – CIRCULAR. Elaboração de documentos e correspondências. 18 set. 2018.

FLEURY, Maria Tereza Leme; WERLANG, Sergio Ribeiro da Costa. Pesquisa aplicada: conceitos e abordagens. Anuário de Pesquisa GVPesquisa, [S.l.], nov. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/apgvpesquisa/article/view/72796>>. Acesso em: 24 Jul. 2020.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. Atos Administrativos. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. 19 de abril de 2009. Acesso em: 30 ago. 2020.

THIOLLENT, Michel. Pesquisa-ação nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.