

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM  
DIREITO PROCESSUAL CIVIL**

**MARIA AUXILIADORA MONTEIRO**

**SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA**

**CUIABÁ**

**2010**

**MARIA AUXILIADORA MONTEIRO**

## **SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Direito Processual Civil no curso de pós-graduação *Lato sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

**CUIABÁ**

**2010**

**MARIA AUXILIADORA MONTEIRO**

## **SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Direito Processual Civil no curso de pós-graduação *Lato sensu* do instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

Dedico esta conquista a todos os meus  
amigos e familiares.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela sabedoria e pela vida!

## RESUMO

MONTEIRO, M. A. 2010. **Sindicância administrativa**. Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília. Aprovando, Cuiabá.

O presente estudo abordará as diferenças existentes sobre a natureza jurídica da sindicância administrativa entre a doutrina administrativista nacional clássica, aquela estabelecida muito antes da Lei nº 8.112/90, e os doutrinadores pós-regime único dos servidores públicos estaduais. Ao longo dos anos, a Sindicância serviu de meio sumário destinado à investigação preliminar de infração disciplinar, notadamente nas situações onde a Administração Pública carecia de maiores informações acerca do evento disciplinar e respectiva autoria, o que inviabilizava a instauração, desde logo, do processo administrativo disciplinar pertinente. Não raras foram as hipóteses em que a autoridade administrativa delegava poderes para o servidor proceder à investigação prévia, mediante Sindicância e, com base nos resultados obtidos que, em geral já demonstravam, à saciedade, a autoria e materialidade da infração, aplicava a sanção disciplinar, inclusive a pena demissoria.

**PALAVRAS-CHAVE:** Processo Administrativo Disciplinar, Sindicância, Direito Administrativo.

## **ABSTRACT**

MONTEIRO, M. A. 2010. **Administrative Syndicated**. Public Law Institute Brasiliense. Brasilia. Approving, Cuiabá.

The present study it will approach the existing differences on the legal nature of the administrative investigation between the classic doctrine national specialist in administrative law, that one established very before Law n ° 8,112/90, and the doutrinators only after-regimen of the state public servers. Throughout the years, the Investigation served of half summary destined to the preliminary inquiry of infraction to discipline, noted in the situations where the Public Administration lacked of bigger information concerning the event to discipline and respective authorship, what she made impracticable the instauration, since soon, of the administrative proceeding to discipline pertinent. Not rare they had been the hypotheses where the administrative authority delegated to be able serving to proceed it to the previous inquiry, by means of Investigation and, on the basis of the gotten results that, in general already demonstrated, to the seceded, the authorship and materiality of the infraction, applied the sanction to discipline, also the derisory penalty.

Key-words: Administrative proceeding to discipline, Investigation, Administrative law.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	08
<b>1 GESTÃO PÚBLICA</b> .....	12
1.1 Organização da gestão.....	13
1.2 Órgãos.....	15
1.3 Funções.....	16
1.4 Agentes públicos.....	17
1.5 Ética e <i>Accountability</i> na Gestão Pública.....	17
1.6 Transparência e <i>Accountability</i> .....	20
1.7 O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da Lei federal nº 8.112/90.....	21
<b>2 SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA</b> .....	26
2.1 Espécies de sindicância administrativa.....	29
2.2 Fases da sindicância.....	30
2.3 Processo administrativo disciplinar.....	32
2.4 Responsabilidade administrativa, civil e criminal dos agentes públicos (meios de punição; seqüestro e perdimento dos bens; enriquecimento ilícito; abuso de autoridade).....	35
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	44
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	46

## INTRODUÇÃO

O Estado é uma entidade com poder de regular e disciplinar as relações entre os membros de uma sociedade, visando a garantir a sobrevivência e o bem-estar geral da população. É uma criação da própria sociedade moderna, para servi-la. Em tempos mais remotos, quando as famílias viviam isoladas, lutando apenas pela sobrevivência e com poucas necessidades a serem atendidas, o Estado não existia. Apenas quando as sociedades tornaram-se mais complexas, com grandes agrupamentos humanos, disputando o atendimento a um número infinitamente maior de necessidades, é que se tomou indispensável a criação do Estado, já que, sem um poder que disciplinasse a distribuição dos bens e garantisse a ordem interna, só os mais fortes sobreviveriam. Assim, a sociedade transferiu a essa instituição, por ela organizada, parte de seu poder de ação e de sua liberdade, para que, por meio das leis, da aplicação da justiça e do recolhimento de impostos, fosse garantida a ordem interna e promovido o atendimento às necessidades básicas de toda a população.<sup>1</sup>

A organização política dos Estados modernos não consagra a separação absoluta de poderes no sentido em que pretendeu realizá-la a assembléia revolucionária francesa. Há separação de órgãos e especialização de funções, mas também há cooperação entre os órgãos, exatamente para o fim que Montesquieu almejava: para que o poder limite o poder. Assim, a função legislativa é desempenhada principalmente pelo órgão legislativo, o Parlamento, mas o órgão executivo coopera na função, propondo leis, limitando-o e negando a sanção ou vetando as leis. O órgão judiciário igualmente, porque pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei. Por sua vez, o Legislativo colabora com o Executivo e limita-o, pois muitos atos deste têm seu foco dependente da aprovação daquele. Além disso, cada órgão exerce, em especial, sua função peculiar, porém não exclusivamente, pois pratica atos que, por sua natureza, pertencem a funções diversas.

---

<sup>1</sup>SANTOS, Clézio Saldanha. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 15.

A especialização das funções ou divisão dos poderes no Estado é a consequência natural do desenvolvimento social, da complexidade crescente da atividade do Poder Público, do progresso material e do aprimoramento moral dos povos. Os filósofos e escritores têm procurado as razões desse fato, têm indagado sua utilidade, e alguns, apesar de tratar-se de um fenômeno natural a sociedades políticas, têm-lhe negado a legitimidade. Aristóteles já dizia que, na organização do Estado, há três partes que devem merecer especial cuidado. A primeira é a assembléia dos cidadãos, o corpo deliberante, o verdadeiro soberano; a segunda é a magistratura, isto é, os funcionários designados pela assembléia para certas funções, a terceira é o corpo judiciário.

Os instrumentos de planejamento da administração pública têm-se caracterizado pela dicotomia entre os aspectos técnicos - envolvendo o levantamento de dados e a legislação - e a administração como ação política, porém existe um distanciamento entre ambos que precisa ser superado, o que vem sendo trabalhado nesta administração.

A revolução pela qual passou o Estado nas últimas décadas, em especial a partir dos anos 70, trouxe nos anos 80 uma mudança no seu perfil econômico-social, demarcado pela redefinição do Estado na intervenção da economia e pela restrição no atendimento aos serviços públicos e à delegação de setores antes estatais à iniciativa privada (privatização). De outro lado, teve importância fundamental na introdução de novos valores para a administração pública, onde passou a vigorar a preocupação com a legitimidade do Estado mediante o atendimento, com qualidade, aos usuários dos serviços públicos.

A discussão sobre o papel da Secretaria de Estado de Planejamento no processo de coordenação e gestão das políticas públicas tem sido uma preocupação constante do governo e técnicos do setor. Busca-se qual seria a forma ideal de organização institucional para dar maior qualidade ao ciclo de gestão (compreendido pelo planejamento, acompanhamento e avaliação) na perspectiva do órgão que tem como finalidade a coordenação das políticas de governo.

Por conta dos desmandos cometidos por alguns administradores desavisados, muitos servidores foram ao Judiciário buscar, via ação mandamental ou ordinária, o desfazimento do ato administrativo punitivo, por ferir, de maneira

inconteste, os princípios constitucionais da ampla defesa, contraditório e devido processo legal.

Passou a reinar no seio do Judiciário e, por que não dizer, na própria doutrina, a idéia de que a Sindicância não é meio hábil para respaldar a aplicação de medida corretiva disciplinar, por não respeitar os princípios da norma suprema.

Veja-se, por exemplo, que Meirelles, reportando-se ao tema “Processo Administrativo Disciplinar” e cuidando especificamente do que titula como “meios sumários” (sindicância, verdade sabida e termo de declarações do infrator), assevera a respeito, que “sindicância administrativa é o meio sumário de elucidação de irregularidades no serviço para subsequente instauração de processo e punição ao infrator”. Aditando esse comentário acrescenta ainda o ilustrado administrativista que a sindicância tem sido desvirtuada e promovida como instrumento de punição de pequenas faltas de servidores.

Embora não negue o ilustre doutrinador a natureza punitiva da sindicância, indubitoso que tal orientação adotada decerto com o intuito de pôr em evidência a necessidade de garantir a ampliação dos meios de defesa, acha-se calcada no sistema legal que anteriormente vigia, pois não havia na Lei nº 1.711/52 a previsão de utilização da sindicância como procedimento disciplinar autônomo (arts. 2º e 17/232).

Em verdade, analisando o conceito apresentado por alguns autores acerca do instituto, percebe-se, de pronto, que assiste razão aos que se posicionam no sentido de refutar a Sindicância quando utilizada como supedâneo de sanção administrativa, isto porque, em boa parte deles, é pacífica a manifestação tendente a aceitar a inexistência de ampla defesa e contraditório na Sindicância, cujo procedimento seguido é eminentemente inquisitivo, destinado tão-somente a subsidiar o processo administrativo.

É de todos sabido que não raramente a Administração depara-se com situações em que o fato disciplinar ocorre e chega ao conhecimento da autoridade, todavia carente de maior detalhamento para que se possa instaurar, de imediato, o processo disciplinar, razão por que socorre-se, o administrador, de um veículo preliminar, destinado justamente a proceder a tais esclarecimentos, a Sindicância,

que, neste caso, está para o processo disciplinar, assim como o inquérito policial está para o processo penal.

Ocorre que, hodiernamente, a Sindicância tem servido de via para a aplicação de sanção disciplinar, já sendo aceita por boa parte da doutrina e da jurisprudência pátrias, estando a constar até mesmo em alguns Estatutos que tratam da matéria, nos diversos níveis da Administração, que autorizam a aplicação de pena disciplinar ao servidor acusado em Sindicância.

Tal distinção não constitui uma novidade. Não obstante sua antiguidade e utilização, ainda prevalecem a dúvida e a polêmica sobre os direitos fundamentais e as garantias que incidem no instituto da sindicância administrativa.

O presente estudo visa analisar a sindicância administrativa, seus aspectos conceituais, fases e o processo administrativo disciplinar.

Na óptica doutrinária, o que visa à sindicância administrativa? O que a sindicância visa apurar?

Trata-se de um estudo descritivo, exploratório, qualitativo, pois se entende na relação da descrição, o pesquisador assume a posse das informações colhidas nas entrevistas e as articula, com o objetivo de conduzir o leitor. Na prática, entretanto o investigador tem por primeiro objetivo organizar suas próprias reflexões, dialogando com o papel e avançando na estrutura do trabalho. <sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa. 7 ed.** São Paulo: Atlas, 2006, p. 40.

# 1 GESTÃO PÚBLICA

A Administração Pública é uma organização de trabalho muito antiga. O seu nascimento respondeu a objetivos bem determinados e o seu funcionamento adaptou-se ao poder que a criou e que ela representava, ajudando a criar um determinado molde de estar social, político e econômico moldando uma cultura e uma personalidade coletiva. Nasceu nos séculos XII XIII e XIV na Inglaterra, tendo seu apogeu na Prússia no séc. XVIII, se desenvolvendo claramente entre os séc. XIX e XX com o apogeu da ciência política, o capitalismo industrializado, as revoluções democráticas e socialistas e também, com a aparição do Estado Moderno.<sup>3</sup>

É uma organização de trabalho cujo sistema objeto da sua intervenção são as áreas comuns a todos, e cuja legitimidade provém de seu o poder efetivo das entidades políticas, que detém tal poder em representação do poder institucional dos cidadãos, ou seja, é o executivo em ação, é onde se faz o trabalho do governo, ou de uma forma mais abrangente, é uma divisão de ciências políticas, sociais, jurídicas, culturais e econômicas, num sentido mais amplo é todo sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições, e outras formas de conduta humana que determinam como se distribui e como se exerce a autoridade política, para atender aos interesses públicos.

A Administração Direta corresponde à atuação pelo próprio Estado por suas entidades estatais: União, Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal. A primeira é dotada de soberania, as demais, de autonomia política, administrativa e financeira.

A idéia de que o homem só se realiza como ser social, isto é, enquanto inserido no âmbito da sociedade, faz parte da doutrina aristotélica. Não obstante, a vida social nem sempre se desenvolve harmoniosamente, posto que nela divergem interesses individuais, surgindo conflitos que necessitam ser regulados. O Estado

---

<sup>3</sup>HAMILKO, Adeildo. **Ética na Administração Pública**. [Monografia]. Centro de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão Bagozzi. Curitiba, 2005, p. 40.

aparece não só com a incumbência de dirimir tais conflitos, ditando regras de convivência, como também para assumir diversas atividades voltadas para a satisfação das necessidades coletivas. A idéia de submissão dos mais fracos pelos mais fortes é mais adiante contestada pelo autor quando este afirma que, ao adotá-la, estar-se-ia excluindo a possibilidade da existência de um "Estado eventualmente acima das classes sociais e dotado de características neutras que pudessem em determinadas circunstâncias convertê-lo no juiz ou disciplinador correto e insuspeito de arrogantes interesses rivais.<sup>4</sup>

Para uma melhor compreensão acerca do conceito de Administração Pública, faz-se necessário não só delimitar a amplitude da sua definição, como também caracterizar o que vem a ser a função administrativa exercida pelo Estado. Sempre houve dificuldade de fixar com precisão o conceito de Administração Pública. Diz-se mesmo que a Administração se deixa descrever, mas não se deixa definir, sobretudo ante sua complexidade e o caráter multiforme de suas atuações. Para empreender tal tarefa, muitos daqueles procuraram distinguir as três funções do Estado – legislativa, jurisdicional e administrativa – a partir da adoção de alguns critérios. A separação das funções do Estado constitui medida salutar que visa limitar o poder pelo próprio poder. Assim, repartem-se as competências entre os diversos órgãos do Poder do Estado e lhe conferem prerrogativas para que atuem de maneira independente sem que um se sobreponha ao outro. É o que se chama *checks and balance*, ou "sistema de freios e contrapesos", que permite a existência de uma espécie de controle que um órgão pode exercer sobre o outro sem, contudo, estar imune a este mesmo controle.<sup>5</sup>

## 1.1 Organização da gestão

A organização é o estabelecimento da estrutura formal de autoridade, por meio da qual as subdivisões de trabalho são classificadas, definidas e coordenadas para o objetivo definido. À medida que as organizações crescem e se envolvem em

---

<sup>4</sup>MELO, Olivia Braz Vieira de. O controle jurisdicional do ato administrativo discricionário à luz do princípio da juridicidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1179, 23 set. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8955>>. Acesso em: 02 abr. 2010.

<sup>5</sup> Idem.

atividades mais diversificadas, torna-se necessário dividir as principais tarefas em responsabilidades departamentais, havendo uma diferenciação nas estruturas organizacionais. A divisão do trabalho em responsabilidades departamentais contribui potencialmente, e de vários modos, para uma gestão eficiente. Entretanto, é preciso que se encontre a estrutura organizacional certa. A estrutura organizacional é um instrumento básico para o desenvolvimento e a implementação de planos organizacionais. É uma ferramenta básica para alcançar as situações almeçadas pela organização.<sup>6</sup>

Segundo Santos<sup>7</sup>, quando tal estrutura é estabelecida de forma adequada, ela propicia para a organização: organização das funções e responsabilidades; informações, recursos e feedback aos empregados; medidas de desempenho compatíveis com os objetivos; condições motivadoras.

O ato de organizar não é feito somente uma vez; é uma atividade contínua ou, no mínimo, periódica, por meio da qual os gestores tentam adaptar a organização a uma situação em constante mudança. O processo de organização é importante, pois esta tarefa envolve o equilíbrio das necessidades de estabilidade e mudança de uma empresa. Por um lado, a estrutura de uma organização dá liberdade e confiabilidade aos atos de seus membros duas características necessárias para uma organização caminhar coerentemente em direção aos seus objetivos. Por outro lado, a alteração da estrutura de uma organização pode ser um meio de se adaptar à mudança e de provocar mudança; ou pode ser uma fonte de resistência à mudança. Pode-se segundo Santos<sup>8</sup>, descrever a organização como um processo composto de cinco passos: elaborar os detalhes de todo o trabalho que precisa ser feito para atingir os objetivos da organização; dividir todo o trabalho em atividades que possam, lógica e comodamente, ser executadas por uma pessoa ou por um grupo; combinar o trabalho dos membros de uma organização de maneira lógica e eficiente. À medida que uma organização vai aumentando de tamanho identificação e contratando mais empregados para executar diversas atividades, sendo necessário agrupar as pessoas com tarefas relacionadas, criando-se novas estruturas departamentais; criar um mecanismo de coordenação do trabalho dos

---

<sup>6</sup>OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organização & métodos**. São Paulo: Atlas, 1994, p. 40.

<sup>7</sup>SANTOS, Clézio Saldanha. Op. Cit., p. 19.

<sup>8</sup>Idem, p. 21.

membros da organização em um todo unificado e harmonioso; acompanhar a eficácia da organização e ajustes para mantê-la e aumentá-la.

Existem quatro componentes da função organizar: tarefas, pessoas, órgãos e relações. Nas organizações públicas, essa organização se faz normalmente pela lei, Nos campos estrutural e funcional da gestão pública, atua o Direito Administrativo, auxiliado pelas técnicas modernas da administração. A organização da gestão pública basicamente refere-se à estruturação legal dos órgãos que irão desempenhar as funções, por intermédio dos agentes públicos.<sup>9</sup>

## 1.2 Órgãos

O trabalho e as pessoas são agrupados em órgãos, na medida em que envolvem características ou objetivos similares. Os órgãos passam a ser dispostos em níveis hierárquicos e em áreas de atividades. Em função das ligações direta ou indireta com os objetivos da organização, passam a existir os órgãos de linha e de staff.

Como bem acentua Alessi apud Santos<sup>10</sup>, a administração pública, subjetivamente, é o conjunto de órgãos a serviço do Estado, e, objetivamente, é a expressão do Estado agindo in concreto para a satisfação de seus fins de conservação, de bem-estar individual dos cidadãos e de progresso social. Na amplitude desse conceito entram não só os órgãos pertencentes ao Poder Público, mas também as instituições e as empresas particulares que colaboram com o Estado no desempenho de serviços de utilidade pública ou de interesse coletivo, ou seja, a administração direta (entidades estatais classificadas como centralizadas, de acordo com o Decreto-lei nº. 200/67, por exemplo, ministérios, secretarias de governo) e a indireta (entidades autárquicas e algumas paraestatais classificadas como descentralizadas, também de acordo com o Decreto-lei nº. 200/67, por exemplo, departamentos ou órgãos que se enquadram na classificação e os entes de cooperação.

---

<sup>9</sup>Ibidem, p. 22.

<sup>10</sup>Ibidem, p. 23.

Com a descentralização e a autonomia dos órgãos, ocorridas após a reforma administrativa de 1967, surgiram muitas empresas estatais entre 1966 e 1976 (empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista).

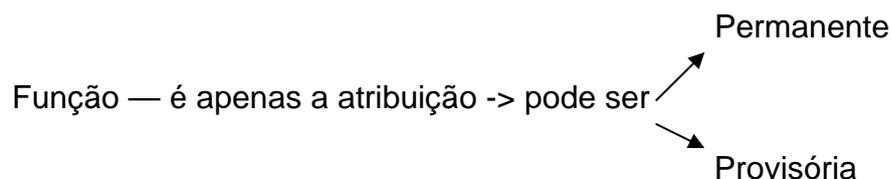
### 1.3 Funções

De acordo com Bergue<sup>11</sup>, a natureza e a amplitude das atividades existentes na administração pública exigem que a organização dos quadros de pessoal seja adequada às necessidades de gestão, e, portanto, pode ser flexível para se adaptar às transformações do órgão.

Segundo o art. 37 da Constituição Federal, os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

Assim, o cargo público é o menor centro hierarquizado de competência da administração direta, autárquico e fundacional público, criado por lei, com denominação própria e quantidade definida. Portanto, a estruturação dos cargos é de competência privativa, originária do chefe do Executivo, mas deve ser criada e modificada por norma legal aprovada pelo Legislativo.

As funções públicas a serem realizadas são derivadas dos objetivos definidos no planejamento, e formam a base da organização. No entanto, elas estão atreladas à denominação do cargo e ao seu elenco de atividades pertinentes; para executá-las, devem estar estruturadas e formalizadas no cargo. Posteriormente, as funções são subdivididas em tarefas, como demonstrado a seguir:



<sup>11</sup>BERGUE, Sandro T. **Estrutura de cargos na administração pública municipal**. Caxias do Sul: Educs, 2000, p. 40.

Segundo Santos<sup>12</sup>, a função é apenas a atribuição ou o rol de atribuições cometido a determinado agente público. Pode ser permanente, ou seja, definida nos cargos dos servidores públicos; e pode ser provisória, no caso dos agentes temporários.

## 1.4 Agentes públicos

Cada agente público é designado para uma parte específica do trabalho global de uma organização pública. Essa designação deveria, em princípio, considerar as habilidades, aptidões, interesses, experiência e prática, além do comportamento de cada pessoa. Contudo, novamente ela está atrelada ao cargo, portanto, suas funções podem ser permanentes ou provisórias. Conforme Santos<sup>13</sup>, podem ser definidos como agentes públicos todos os que desempenham função pública, independentemente da forma de investidura no cargo ou de vinculação.

Pode-se classificar as pessoas que exercem função pública em:

- a) servidores públicos: todos aqueles que mantêm com o Poder Público relação de trabalho, de natureza profissional e caráter não eventual, sob vínculo de dependência;
- b) agentes públicos: todas as pessoas físicas ou jurídicas que, sob qualquer liame jurídico e, algumas vezes, sem ele, prestam serviços à administração pública,
- c) agentes políticos: presidente e vice, governadores e vices, ministros de Estado.

## 1.5 Ética e *Accountability* na Gestão Pública

A ética, entendida como conjunto de princípios que direcionam o agir do homem apresenta, quando estudada no âmbito da gestão pública, a interligação,

---

<sup>12</sup>SANTOS, Clézio Saldanha. Op. Cit., p. 25.

<sup>13</sup>Idem, p. 27.

profunda, com a relação entre o Estado e a sociedade, notadamente, quanto ao exercício da cidadania. O conceito de cidadania tem sido objeto de muitos estudos e aqueles que se dedicam mais ao tema são capazes de indicar o surgimento de um novo conceito de cidadania. Fundamentalmente, a acepção que se tem de cidadania abrange duas dimensões. A primeira está intrinsecamente ligada e deriva até da experiência dos movimentos sociais; dessa experiência, boa parte é aquilo que entendemos como luta por direitos que, aliás, encampa o conceito clássico de cidadania, que é a titularidade de direitos. A essa experiência dos movimentos sociais tem-se agregado uma ênfase mais ampla na conciliação da democracia. Assim, podemos dizer que a construção da cidadania aponta para a edificação e a difusão de uma conduta democrática, ou seja, as coisas estão intimamente relacionadas.<sup>14</sup>

O controle interno na Administração Pública deve, sobretudo, possibilitar ao cidadão informações que confirmam transparência à gestão da coisa pública. Desta forma, o sistema integrado de controle interno deve servir como agência de *accountability*, agência de transparência, de responsividade e prestação de contas de recursos públicos. Os mecanismos de controle se situam em duas esferas interdependentes de ação: os mecanismos de *accountability verticais* — da sociedade em relação ao Estado — e os de *accountability horizontais*, isto é, de um setor a outro da esfera pública.

A palavra *accountability* é um termo de origem inglesa. Para Castor citado por Peixe:

Que traduzido por responsabilidade ou (...) melhor ainda por imputabilidade (...) obrigação de que alguém responda pelo que faz (...) obrigação dos agentes do Estado em responder por suas decisões, ações e omissões, o que já é universalmente consagrado como norma nas sociedades mais desenvolvidas.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>FÊU, Carlos Henrique. Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 119, 31 out. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4370>>. Acesso em: 02 abr. 2010.

<sup>15</sup>PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças Públicas: controladoria governamental**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 78.

*Accountability* representa a obrigação que a organização tem de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder. Na conceituação de Tinoco:

A responsabilidade (*accountability*), como se vê, corresponde sempre à obrigação de executar algo, que decorre da autoridade delegada e ela só quita com a prestação de contas dos resultados alcançados e mensurados pela Contabilidade. A autoridade é a base fundamental da delegação e a responsabilidade corresponde ao compromisso e obrigação de a pessoa escolhida desempenhá-lo eficiente e eficazmente.<sup>16</sup>

Verifica-se que a palavra *accountability* significa a obrigação de prestar contas dos resultados conseguidos em função da posição que o indivíduo assume e do poder que detém. A *accountability vertical* é, principalmente, embora de forma não exclusiva, a dimensão eleitoral, o que significa premiar ou punir um governante nas eleições. Essa dimensão requer a existência de liberdade de opinião, de associação e de imprensa, assim como de diversos mecanismos que permitam tanto reivindicar demandas diversas como denunciar certos atos das autoridades públicas. Já a *accountability horizontal* implica a existência de agências e instituições estatais possuidoras de poder legal e de fato para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado.<sup>17</sup>

Trata-se apenas dos mecanismos de controle horizontais, pois são considerados mecanismos essenciais de transparência e promoção da ética na gestão pública. Podem ser classificados em quatro tipos principais: a) os controles administrativos, que são um autocontrole, pois exercidos pelos próprios poderes sobre seus atos e agentes; b) os controles legislativos, que são representados pelo apoio ou rejeição às iniciativas do poder executivo nos legislativos (trata-se aqui de um controle político); c) os controles de contas, que são essencialmente técnicos, pois têm a função de controlar as contas públicas, subsidiando os legislativos; e d) os controles judiciários, que objetivam coibir abusos do patrimônio público e do exercício do poder por parte das autoridades. Os controles administrativos são denominados genericamente de controles internos. Fazem parte da estrutura administrativa de cada poder, tendo por função acompanhar a execução dos seus

---

<sup>16</sup>TINOCO. João Eduardo Prudêncio. **Balanço social: balanço da transparência corporativa e da concentração social**. Revista Brasileira de Contabilidade n. 135 – maio/junho 2002, p. 68.

<sup>17</sup>FÊU, Carlos Henrique. Op. Cit.

atos, indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação. Já em relação ao poder executivo, os poderes que o controlam são os controles legislativos e de contas, denominados *controles externos*, ou seja, são órgãos independentes da administração, não participando, portanto, dos atos por ela praticados, pois cabe a eles exercer a fiscalização. Esse conjunto de controles horizontais, internos e externos, é formalmente institucionalizado por uma rede de órgãos autônomos.<sup>18</sup>

## 1.6 Transparência e *Accountability*

Ao percorrer todos os setores administrativos de uma entidade, a controladoria, além de conhecer o funcionamento, o custo-benefício e a performance de cada setor e seus aspectos legais, poderá oferecer alternativas de melhoria de desempenho do setor e da Administração Pública como um todo. A controladoria propicia elementos para a busca da modernidade, da qualidade, da transparência e da probidade administrativa.<sup>19</sup>

O sistema de *accountability* não se detém somente na preocupação com a probidade dos gestores públicos. Um sistema de *accountability*, na visão de Peixe "[...] que estabeleça e reforce a confiança pública no desempenho governamental", além de outras formas para envolver os cidadãos, uma vez que são estes que necessitam de um melhor desempenho de seu governo.<sup>20</sup>

A visão de Administração Pública, em *accountability*, está diretamente ligada à descentralização de responsabilidades, atribuindo poder à base da administração, à sociedade organizada em empresas sem fins lucrativos, tais como associações, cooperativas, organizações não-governamentais, enfim a sociedade civil organizada em busca da cidadania.

---

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> PEIXE, Blênio César Severo. Op. Cit., p. 77.

Para Peixe,

[...] essa mudança só pode ocorrer por meio da obrigação muito reforçada de prestar contas dos resultados, a não ser que se lance mão da entropia, ou explosão, ou da corrupção no serviço público. A obrigação de prestar contas é para o serviço público uma espécie de substituto do mercado. Ela é também o corolário normal de um sistema democrático em que os funcionários devem dar conta de suas ações às autoridades.<sup>21</sup>

A transparência se impõe como fundamental para substituir controles burocráticos por controles sociais. Se a Administração Pública se torna acessível, faz-se necessário dar maior publicidade às suas ações para poder controlar o bom uso dos recursos utilizados, além de estimular a concorrência entre os fornecedores e a participação da sociedade no processo decisório, dando mais legitimidade à ação estatal. A *accountability* requer o acesso do cidadão à informação e à documentação relativas aos atos públicos, as formas pelas quais seus governantes estão decidindo em seu nome ou gastando o dinheiro que lhes foi entregue sob forma de tributos, portanto, a qualidade da democracia praticada na sociedade depende o grau de transparência das ações governamentais.<sup>22</sup>

## **1.7 O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da Lei federal nº 8.112/90**

A Administração Pública, na qualidade de gestora por excelência dos interesses superiores da coletividade e de tutora do interesse público, por desempenhar um amplo leque de atividades que lhe são confiadas pelo ordenamento jurídico compreensivas da tutela do patrimônio público, do atendimento dos pleitos da sociedade mediante a prestação de serviços públicos e de tantos outros misteres de subida relevância, tem sua atuação jungida a princípios de envergadura constitucional (legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade: art. 37, *caput*, Carta Magna de 1988) e outros não menos relevantes de

---

<sup>21</sup>Idem, p. 149.

<sup>22</sup>FÊU, Carlos Henrique. Op. Cit.

magnitude infraconstitucional (razoabilidade, segurança jurídica, proporcionalidade, interesse público, motivação, dentre outros: art. 2º, *caput*, Lei de Processo Administrativo da União – L. 9.784, de 29.1.1999), determinantes de um regime jurídico próprio conformador dos atos administrativos por ela editados, do que segue a imperatividade da observância de um padrão de comportamento dos que titularizam função ou cargo público, sujeitos a um estatuto consagrador de regras disciplinares que lhes impõem deveres (comportamentos positivos, uma obrigação de agir) e proibições (abstenção de comportamentos) e lhes conformam a conduta funcional, em vista de que compete aos agentes públicos manifestar a vontade do Estado (teoria da imputação volitiva) perante os administrados e em face da ordem jurídica.<sup>23</sup>

A responsabilidade administrativa dos servidores públicos decorre da violação dessas regras legais de procedimento no exercício funcional, conceito expresso na própria Lei federal nº 8.112/90 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União) ao dispor que " a responsabilidade civil-administrativa resulta do ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função" (art. 124). A falta disciplinar é o comportamento do agente público atentatório da disciplina funcional, praticado no exercício das funções, representativo do desacato aos deveres e proibições estatutárias. A infração disciplinar pode consistir em uma ação ou omissão, expressiva de conduta contrária àquela imposta pelo regular cumprimento do dever funcional, tanto pela prática de fato proibido como pela omissão de comportamento exigido, desde que por ato voluntário do agente administrativo.<sup>24</sup>

Uma vez conhecida a infração de deveres ou proibições funcionais por parte de agente público com a conseqüente quebra da disciplina interior administrativa, rende-se ensejo ao exercício do poder disciplinar da Administração Pública, que constitui o poder-dever de impor sanções administrativas previstas em lei aos servidores faltosos, com vistas a corrigir os seus desvios de comportamento nos casos de infrações não expulsórias ou desligar do serviço público os transgressores nas hipóteses mais graves passíveis de demissão, justificando-se "

---

<sup>23</sup>CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da Lei federal nº 8.112/90. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1180, 24 set. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8960>>. Acesso em: 02 abr. 2010.

<sup>24</sup>Idem.

no interesse e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público", segundo Hely Lopes Meirelles<sup>25</sup>

Com efeito, a regularidade da execução das atividades do Estado restaria comprometida se aqueles que agem em nome dele e a ele se ligam por um vínculo especial de sujeição de natureza institucional incorressem, de forma impune e sem controle, em condutas ilícitas, afrontadoras da legalidade, da moralidade, da probidade e de outros preceitos informadores da condigna gestão da coisa pública, determinantes de parâmetros de conduta funcional aos agentes públicos, de sorte que a punição dos infratores acarreta exemplo para os demais servidores e se destina a preservar, em última instância, os interesses administrativos e da sociedade no regular funcionamento da Administração Pública, em harmonia com os princípios e valores aos quais adstrita sua atividade.<sup>26</sup>

Por conseguinte, a apuração das irregularidades verificadas em seus serviços é dever da Administração Pública, como capitulado no texto da L. 8.112/90: 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, tanto que configura fato criminoso a condescendência do superior hierárquico que deixa de punir subordinado por sentimento pessoal (art. 320, Código Penal).<sup>27</sup>

Daí que esse mister apuratório constitui a ação disciplinar, que é a faculdade de promover a averiguação dos fatos que possam ser qualificados como infrações, para efeito de eventual repressão. Alberto Bonfim apud Carvalho<sup>28</sup> explica que a apuração dos ilícitos disciplinares mediante procedimentos legais não se destina apenas como meio de preservação da boa ordem do serviço público, mas como instrumento de garantia dos servidores e da justiça: "não deve o funcionário ser punido senão quando ficar provado que, de fato, cometeu o delito de que é acusado.

No direito positivo federal, pois, a apuração dos fatos irregulares pode ultimar-se por meio de sindicância ou de processo administrativo disciplinar,

---

<sup>25</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29 ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 743.

<sup>26</sup>CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. Op. Cit.

<sup>27</sup>Idem.

<sup>28</sup>Ibidem.

restringindo-se o presente estudo ao primeiro instituto. Em sua feição própria, José Cretella Júnior:

Sustenta que a sindicância é meio sumário para investigação de anormalidades no serviço público, haja ou não indiciados conhecidos, para coletar os elementos suficientes para indicação de autoria e seguida abertura de processo disciplinar contra o funcionário público responsável, não sendo informada pelas garantias do contraditório e da ampla defesa segundo o mesmo administrativista, porque não conclui por uma decisão contra ou em favor de pessoas, mas pela instauração de processo administrativo ou pelo arquivamento da sindicância, instituto cuja disciplina na Lei 8.112/90, enquanto procedimento investigativo desprovido de contraditório e de ampla defesa porque de seu final não surge penalidade imposta, foi sobejamente analisada pelo Superior Tribunal de Justiça.<sup>29</sup>

Mas a Lei 8.112/90 adotou sistema próprio, por força do qual da sindicância pode resultar, além da ordinária instauração de processo administrativo disciplinar, a imediata punição do servidor investigado (art. 145, II): Art. 145. Da sindicância poderá resultar: I - arquivamento do processo; II - aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias; III - instauração de processo disciplinar.<sup>30</sup>

José Armando da Costa<sup>31</sup> anota, a propósito, que a Lei 8.112/90 abraçou três tipos de sindicância: a meramente investigativa ou inquisitorial (aquela instalada para apuração de irregularidades e identificação da respectiva autoria, visto que aberta sem a presença de acusados); a conectiva (a que serve de meio de instauração de processo administrativo disciplinar nos casos passíveis de penas mais graves do que a suspensão de até 30 dias) e a **autônoma ou punitiva** (aquela instaurada com acusação formal contra determinado servidor e na qual assegurada ampla defesa aos imputados, por destinar-se à imposição, ao seu final, de ato punitivo de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias).

É a sindicância nominada punitiva e as respectivas regras de competência para o seu processamento que interessam ao vertente estudo. Ao ensejar a possibilidade de apenação do servidor acusado, porque também ornado pelas garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, esse

<sup>29</sup>CRETELLA JÚNIOR, José. **Prática de Processo Administrativo**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 57.

<sup>30</sup>CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. Op. Cit.

<sup>31</sup>COSTA, José Armando da. **Controle judicial do ato disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 295.

procedimento sindicante sumário adquire natureza jurídica de autêntico processo administrativo disciplinar.<sup>32</sup>

José dos Santos Carvalho Filho<sup>33</sup>, exemplificando com a hipótese prevista no art. 145, II, da Lei 8.112/90, pontua que, apesar de denominado sindicância, o procedimento deve ser tratado como processo disciplinar, porquanto só deste pode resultar aplicação de penalidades, em vista do caráter acusatório do feito e da obrigatória incidência nele dos princípios da ampla defesa e do contraditório, taxando de inconstitucionais quaisquer dispositivos estatutários que dispensarem a exigência.

Uma vez com natureza de processo administrativo, inevitável a conclusão de que a sindicância apenadora deverá observar os mesmos contornos constitucionais daquele, eis que adstrita aos ditames da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV, CF 1988; arts. 143, *caput*, 153 e 156, *caput*, L. 8.112/90), do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF 1988), como sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pela doutrina, e, em particular, do juiz natural ou do administrador competente, por cujo efeito a Administração Pública deverá respeitar as franquias constitucionais e legais deferidas ao sindicado acusado, no que tange à composição dos colegiados processantes, órgãos de instrução com competência e requisitos de formação previstos em lei, em nome dos postulados da imparcialidade e isenção (art. 150, *caput*, L. 8.112/90).<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup>CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. Op. Cit.

<sup>33</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 11 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 822.

<sup>34</sup>CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. Op. Cit.

## 2 SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA

Sindicância Administrativa é o meio sumário de que se utiliza a Administração do Brasil para, sigilosa ou publicamente, com indiciados ou não, proceder à apuração de ocorrências anômalas no serviço público, as quais, confirmadas, fornecerão elementos concretos para a imediata abertura de processo administrativo contra o funcionário público responsável. Nesse conceito, a sindicância seria uma fase preliminar à instauração do processo administrativo; corresponderia ao inquérito policial que se realiza antes do processo penal.<sup>35</sup>

Como sabido, a Sindicância deriva do Poder disciplinar que é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa; é o caso das que com ela contratam. Não abrange as sanções impostas a particulares não sujeitos à disciplina interna da Administração, porque, nesse caso, as medidas punitivas encontram seu fundamento no poder de polícia do Estado. No que diz respeito aos servidores públicos, o poder disciplinar é uma decorrência da hierarquia; mesmo no Poder Judiciário e no Ministério Público, onde não há hierarquia quanto ao exercício de suas funções institucionais, ela existe quanto ao aspecto funcional da relação de trabalho, ficando os seus membros sujeitos à disciplina interna da instituição.<sup>36</sup>

O poder disciplinar é discricionário, o que deve ser entendido em seus devidos termos. A Administração não tem liberdade de escolha entre punir e não punir, pois, tendo conhecimento de falta praticada por servidor, tem necessariamente que instaurar o procedimento adequado para sua apuração e, se for o caso, aplicar a pena cabível. Não o fazendo, incide em crime de condescendência criminosa, previsto no artigo 320 do Código Penal. A discricionariedade existe, limitadamente, nos procedimentos previstos para apuração

---

<sup>35</sup>LEITE, Ravênia Márcia de Oliveira. **A sindicância administrativa à luz dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.** Disponível em: <http://jusvi.com/artigos/40672>. Acesso em: 02 abr. 2010.

<sup>36</sup> Idem.

da falta, uma vez que os Estatutos funcionais não estabelecem regras rígidas como as que se impõem na esfera criminal.<sup>37</sup>

Inspirado no Direito Administrativo Português, a Sindicância, foi desenvolvida e aprimorada pelo Direito Administrativo Brasileiro, no que tange ao equilíbrio criterioso, na busca dos responsáveis por infrações disciplinares no âmbito do serviço público, demonstrando transparência e senso de Justiça, fatores que concorrem para o bom andamento do serviço público. Sindicar é tomar informações de (alguma coisa) por virtude de ordem superior; inquirir.<sup>38</sup>

A sindicância administrativa é um procedimento apuratório sumário que tem o objetivo de apurar a autoria ou a existência de irregularidade praticada no serviço público que possa resultar na aplicação da penalidade de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias. Pelo que se colhe da leitura dos arts. 143 e 145 da Lei nº 8.112/90, a Sindicância vem a ser a adoção de uma medida investigatória de irregularidade cometida ou em fase de ocorrência no serviço público, que se desencadeia sem rito ou procedimento previamente estipulado, cuja finalização pode ensejar: a) o arquivamento do processo; b) a aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias; c) a instauração de Processo Disciplinar.<sup>39</sup>

Doutrinariamente, a sindicância classifica-se em dois tipos: Como preliminar de processo administrativo disciplinar, instaura-se quando não houver elementos suficientes para se admitir a existência da falta ou de sua autoria, ou ainda, quando o processo deva ser iniciado em virtude de denúncia anônima ou feita por pessoa estranha à administração. Portanto, esse tipo de sindicância constitui-se em meio puramente investigatório, objetivando a apuração de fatos e sua autoria (art. 249, caput, LC 46).

Como procedimento disciplinar autônomo, nesse caso, o fato praticado está tipificado e sua autoria definida. A sindicância se volta à imposição de

---

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> OLIVEIRA, Arcanjo Vieira de. **Sindicância**. Disponível em: [http://www.periodicoedireito.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=237&Itemid=31](http://www.periodicoedireito.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=237&Itemid=31). Acesso em: 02 abr. 2010.

<sup>39</sup> MARTINS, João Bosco Barbosa. A sindicância administrativa como instrumento sumário de busca de autoria ou da existência de irregularidades no serviço público federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 268, 1 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5028>>. Acesso em: 02 abr. 2010.

penalidade leve, do tipo que não torna obrigatório o Processo Administrativo Disciplinar na forma como se verá adiante (art. 249, § 2º, LC 46).

Toda sindicância instaurada nos Juizados de Direito deverá ser comunicada à Corregedoria-Geral da Justiça. Na escolha dos membros da comissão deve-se dar preferência aos servidores hierarquicamente superiores ao servidor denunciado. Conforme a Lei Complementar nº 46/94, em seu art. 249, da sindicância somente poderá resultar a infração da advertência (ou repreensão, no caso dos notários ou oficiais do registro), respeitando-se o direito ao contraditório.<sup>40</sup>

Para qualquer outra punição, como suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de função de confiança ou de cargo em comissão, ou ainda, no caso dos notários e oficiais do registro, multa, suspensão por noventa dias, prorrogável por mais trinta, e perda da delegação, o processo administrativo disciplinar será obrigatório. No caso do item anterior, quando a sindicância for encaminhada a Corregedoria para as anotações em ficha funcional, sendo identificada a reincidência do sindicado na penalidade de advertência (ou repreensão), o Corregedor-Geral da Justiça tomará as providências necessárias para a abertura de processo administrativo disciplinar com o fim de aplicar a penalidade de suspensão (art. 233, LC nº 46), de acordo com a sistemática adotada pelo Estatuto Estadual no que se refere ao escalonamento hierárquico para aplicação de penalidades, bem como ao instrumento idôneo para tal fim.<sup>41</sup>

Verifica-se a reincidência quando o agente comete nova infração depois de transitar em julgado a sentença que o tenha penalizado por fato anterior; não obstante tal concepção, este instituto não possui lineamento definido na legislação administrativa estadual, tal como ocorre no direito penal.<sup>42</sup>

Se no decorrer da fase instrutória da sindicância for evidenciada uma situação ensejadora de futura aplicação de penalidade (de advertência ou repreensão) a algum servidor (já caracterizado como possível autor do ilícito), a comissão sindicante deverá conceder prazo de defesa ao mesmo, de 48 horas, antes da elaboração do relatório final. A aplicação de penalidade ao sindicado, sem

---

<sup>40</sup>ESPÍRITO SANTO. Corregedoria Geral da Justiça. **Manual de referência para sindicância e processo administrativo.** Disponível em: <http://www.cgj.es.gov.br/arquivos/normasinternas/manuais/MANPRCAD.PDF>. Acesso em: 02 abr. 2010.

<sup>41</sup>Idem.

<sup>42</sup>Ibidem.

que o mesmo tenha oportunidade de se defender da acusação que lhe foi feita, gera nulidade na sindicância. Após a elaboração do relatório final, a comissão sindicante deverá encaminhar todo feito ao juiz que determinou a instauração da sindicância para seu julgamento. A sindicância, portanto é instrumento administrativo sumário para apuração de fatos que aparentam irregularidade. Por ser sumário a conclusão será em 10 dias, podendo haver prorrogação por mais 05 dias, não obedece a qualquer rito solene, conforme o interesse do serviço público, devendo tal fato constar na portaria designadora.<sup>43</sup>

## 2.1 Espécies de sindicância administrativa

A sindicância poderá ser investigatória ou acusatória. No primeiro caso, o fato é conhecido, mas o autor do ilícito administrativo é desconhecido. No segundo caso, tanto o autor como o fato são conhecidos, e a autoridade administrativa busca colher elementos para comprovar os indícios dos fatos que são atribuídos ao funcionário, que poderá ser submetido a um processo administrativo para a perda da função. As autoridades administrativas, principalmente as autoridades militares, não têm assegurado aos acusados em sindicância acusatória o direito de exercerem por meio de advogado a ampla defesa e o contraditório, o que fere o texto constitucional. Além disso, a defesa realizada por oficial da Corporação designado para o ato, também fere o princípio da ampla defesa e do contraditório. A defesa somente pode ser considerada técnica quando realizado por profissional regularmente inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados. Nesse ponto, já que, a sindicância administrativa, não tem formalidades previstas em lei para a defesa e o contraditório, verifica-se, muitas vezes, os sindicatos empreendendo os próprios atos de defesa, para os quais não é possível auferir qualquer nulidade.<sup>44</sup>

Em análise jurisprudencial junto ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais, verifica-se que, uma série de Sindicâncias Administrativas, das mais variadas, vêm sendo submetidas à apreciação do Poder Judiciário, e inclusive anuladas em razão de desobediência aos princípios do contraditório e ampla defesa. No direito público,

---

<sup>43</sup>COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 86.

<sup>44</sup>LEITE, Ravênia Márcia de Oliveira. Op. Cit.

não existe sigilo, a não ser que por lei as informações sejam consideradas essenciais para a sobrevivência do Estado, o que não é o caso. O Estado de Direito não admite que uma pessoa seja punida ou fique sujeita a perda de seus bens sem que tenha exercido a ampla defesa e o contraditório, com todos os recursos a ela inerentes. Exercer a ampla defesa não é apenas oferecer alegações finais, mas acompanhar a realização de prova técnica, oitiva de testemunhas, podendo realizar reperguntas, formular quesitos, ou seja, tudo aquilo previsto em lei. Sob a égide da atual Constituição Federal seria inadmissível admitir-se o contrário do exposto, já que, o direito ao contraditório e à ampla defesa é um direito individual, núcleo inatingível da Carta Magna, como sabido, devendo ser sobremaneira respeitado.<sup>45</sup>

Além disso, o servidor público, no exercício da função, ou até mesmo fora dela, representa o Estado e seria inadmissível recusar-lhe o direito de tal monta. Muitos poderiam discordar do aqui afirmado, já que, o servidor público alheio ao exercício funcional poderia ser considerado apartado do Estado. Todavia, assim não se pode considerar, isso porque, as legislações que regulam certas carreiras, assim não o fazem, por exemplo ao prever como causa de demissão a bem do serviço público a incontinência pública e escandalosa, ao vício de jogos proibidos, à embriaguez habitual, bem como ao uso de substâncias entorpecentes que determine dependência física ou psíquica (art. 159, I, Lei n.º 5.406/60). Na sindicância acusatória, ao negar-se o direito do sindicato acompanhar o processo e exercer a ampla defesa e o contraditório, a autoridade administrativa está violando os direitos e as garantias previstas na Constituição Federal. A adoção deste procedimento, autoriza o acusado a buscar a proteção jurisdicional em atendimento ao disciplinado no art. 5.º, inciso XXXV, do Texto Constitucional.<sup>46</sup>

## **2.2 Fases da sindicância**

A portaria que instaura a sindicância deverá, necessariamente, delinear, de forma resumida, os fatos a serem apurados e individualizar a ação de cada agente ou imputado. Não se admite denúncia temerária, baseada em fatos

---

<sup>45</sup>LEITE, Ravênia Márcia de Oliveira. Op. Cit.

<sup>46</sup>Idem.

inconsistentes, sob pena de ilegitimidade do procedimento, o que, enseja seu arquivamento por insuficiência de requisitos (art. 144, Lei 8.112/90, parágrafo único). As comissões de sindicância deverão ser compostas necessariamente de três servidores estáveis, nos termos do art. 149 da Lei no 8.112, de 1990, conforme redação dada pela Lei no 9.527, de 1997. A Lei nº 8.112, de 1990, em nenhum momento, estabelece a possibilidade da comissão sindicante ser composta de apenas um ou dois membros.<sup>47</sup>

### **Instauração**

Depois de publicada a portaria de designação da comissão sindicante, começa a correr o prazo de 30 (trinta) dias para a conclusão dos trabalhos, prorrogáveis por igual período, desde que o pedido à autoridade que determinou a abertura da sindicância seja fundamentado (parág. único do art. 145 da Lei nº 8.112/90). Assim, deve a comissão ser instalada imediatamente após a publicação da respectiva portaria de designação, iniciando de pronto seus trabalhos.<sup>48</sup>

### **Instrução**

Nesta fase há indicação das provas e juntada de documentos capazes de conferir segurança e robustez aos trabalhos da comissão, sendo tomados os depoimentos, feitas as acareações, investigações e demais diligências, sendo cabível recorrer à ajuda de técnicos e peritos. O depoimento não poderá ser apresentado à comissão por escrito (art. 158 da Lei no 8.112/90), mas prestado oralmente e reduzido a termo pelo secretário da comissão durante a audiência e inserido nos autos do procedimento da sindicância. Quando depoimentos essenciais para a elucidação dos fatos forem frontalmente divergentes pode-se promover a acareação de testemunhas. Ao final da instrução, ocorre a indicição do sindicato, se for o caso, por meio de despacho. O art. 161 da Lei n.º 8.112/90, é aplicável à sindicância Assim, o despacho de indicição não poderá ser vago, incerto, temerário ou infundado. O sindicato deverá saber do que se defender em concreto, do que

---

<sup>47</sup>YURTSEVER, Leyla Viga. **Sindicância e o processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/18690/1/sindicanciaeprocessoadministrativodisciplinar/pagina1.html>. Acesso em: 02 abr. 2010.

<sup>48</sup>Idem.

está sendo acusado. O despacho de indicição há que estar fundamentado em fatos e provas constantes dos autos, que revelem incontestavelmente a violação das disposições legais, citando, por fim, o acusado, para apresentação da defesa.<sup>49</sup>

## **Defesa**

A defesa do sindicado poderá ser feita, por escrito, pelo próprio servidor indiciado ou por procurador deste, legalmente constituído. O prazo para apresentação da defesa será de dez ou vinte dias, em se tratando de um ou de mais indiciados, a teor do disposto nos §1º e §2º do art. 161 da Lei n.º 8.112/90, em aplicação analógica a dispositivo que regulamenta o prazo para defesa no processo administrativo disciplinar. Em havendo necessidade de realização de novas diligências, o prazo para apresentação de defesa escrita poderá ser dobrado (§ 3º do art. 161). Nesse caso, considerando que o prazo para conclusão da sindicância é de apenas 30 dias, prorrogável por igual período, nos termos do parágrafo único do art. 145, recomenda-se que a comissão solicite a dilação do prazo para encerramento dos trabalhos. O art. 162 da Lei no 8.112/90, ainda em continuidade à questão da defesa do sindicado, estabelece que, na hipótese de mudança de residência, o servidor indiciado deverá comunicar à comissão sindicante o lugar onde poderá ser encontrado. Estando o indiciado em local incerto e não sabido, há que ser promovida a convocação ficta (a citação por meio de edital em veículo oficial e em jornal de grande circulação no último domicílio conhecido do sindicado). Caso o sindicado não compareça mesmo depois de regularmente citado, será declarado revel, devendo ser a ele designado defensor dativo e restituído o prazo para defesa.

50

## **2.3 Processo administrativo disciplinar**

A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigado a promover a sua apuração imediata, mediante processo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa. Portanto, os procedimentos para instauração

---

<sup>49</sup>Ibidem.

<sup>50</sup>Ibidem.

de processo disciplinar são: 1. Denúncia da irregularidade à autoridade competente. 2. Autos da sindicância, quando houver. 3. Ato de designação de Comissão de Processo Administrativo Disciplinar. 4. Instrução, defesa e relatório – Inquérito Administrativo. 5. Julgamento.

As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade. Caso o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

O perdão tácito não é abraçado pelo Direito Administrativo, pelo fato de não ser direito disponível, ao contrário do que ocorre com os empregados regidos pela CLT. Como a lei 8.112/90 é silente para determinar quem tem a competência para instaurar o processo administrativo disciplinar, por exemplo, a Secretaria da Receita Federal - SRF, através da Portaria SRF n.º 825 , de 19 de maio de 2000, alterada pela Portaria SRF n.º 3.032 , de 29 de novembro de 2001, disciplinou a matéria, dispondo sobre a instauração de sindicância administrativa e processo administrativo disciplinar no âmbito desse órgão e sobre a situação funcional dos servidores integrantes de comissões disciplinares e dos acusados.<sup>51</sup>

O artigo 1º da Portaria SRF n.º 825 esclarece que: A apuração de irregularidade de que trata o art. 143 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no âmbito da Secretaria da Receita Federal - SRF, será feita mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar instaurados pelos Chefes de Escritório de Corregedoria-Geral - Escor, assegurados ao acusado o contraditório e a ampla defesa.<sup>52</sup>

Ainda, na seara da Secretaria da Receita Federal, conforme mandamento da Portaria SRF n.º 370, de 29 de março de 2001, modificada pela Portaria SRF 3.032/2001, a Corregedoria-Geral da Secretaria da Receita Federal - Coger e seus Escritórios de Corregedoria - Escor nas Regiões Fiscais, após o julgamento dos processos administrativos disciplinares de que resultarem demissão, cassação de aposentadoria, destituição de cargo em comissão ou de função comissionada de servidores, por infração aos incisos IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XVI do art. 117, e

<sup>51</sup>MARTINS, João Bosco Barbosa. **Considerações tópicas sobre apuração de irregularidades no Serviço Público Federal.** Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=5>. Acesso em: 02 abr. 2010.

<sup>52</sup>Idem.

incisos I, IV, VIII, IX, X, XI e XII do art. 132, todos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, encaminharão os referidos processos à Divisão de Fiscalização da Superintendência Regional da Receita Federal na Região Fiscal - Difis/SRRF para fins de extração de cópia das peças de interesse fiscal com vistas à instauração de procedimento de fiscalização, em autos apartados, e posterior devolução do processo disciplinar à origem, para arquivamento. É de bom alvitre, mencionar-se que a Portaria SRF nº 400, de 11 de abril de 2001, alterada pela Portaria SRF 3.032/2001, determina, in examine:

Art. 1º. A Corregedoria-Geral da Secretaria da Receita Federal - Coger encaminhará à Corregedoria-Geral da União, até o dia 10 de cada mês, cópias dos documentos das sindicâncias e processos administrativos disciplinares, instaurados a partir de 03 de abril de 2001, a seguir relacionados: I - portaria instauradora e denúncia, representação ou documento que embasou a instauração do processo disciplinar; e II - relatório final da comissão disciplinar, julgamento e portaria de aplicação de penalidade, se houver.

Parágrafo único. Relativamente aos processos disciplinares instaurados anteriormente à data a que se refere o caput e que se encontram em andamento, deverão ser encaminhados apenas os documentos a que se refere o inciso II deste artigo.<sup>53</sup>

Os princípios da moralidade e do interesse público, informadores da atividade da Administração Pública Federal (art. 2º, caput, Lei Federal 9.784/99), devem, reflexamente, ser primados na conduta dos agentes públicos. Com esse desiderato, o ordenamento jurídico consagrou o direito de qualquer cidadão responsável, comprometido com os sobreditos princípios éticos e com a defesa da coisa pública, formular denúncia contra servidores públicos, a ser recebida desde que com a obediência dos quesitos legais de admissibilidade. Importante observar o parágrafo único do art. 144 da Lei nº 8.112/90 que disciplina a matéria do arquivamento de denúncia, nos seguintes termos: "Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto".<sup>54</sup>

As denúncias sobre irregularidades deverão conter a identificação, o endereço do denunciante e ser formulados por escrito. Quando o fato objeto da denúncia não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a mesma será

---

<sup>53</sup>Ibidem.

<sup>54</sup>Ibidem.

arquivada, por falta de objeto. Este princípio repudia a denúncia anônima que tantos prejuízos causam às pessoas.<sup>55</sup>

## **2.4 Responsabilidade administrativa, civil e criminal dos agentes públicos (meios de punição; seqüestro e perdimento dos bens; enriquecimento ilícito; abuso de autoridade)**

Os servidores públicos, no desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las, podem cometer infrações de três ordens: administrativa, civil e criminal. Por essas infrações deverão ser responsabilizados no âmbito interno da administração e perante a Justiça Comum.

A responsabilização dos servidores públicos é dever genérico da Administração e específico de todo chefe, em relação a seus subordinados.

No campo do Direito Administrativo esse dever de responsabilização foi erigido em obrigação legal, e, mais que isso, em crime funcional, quando relegado pelo superior hierárquico, assumindo a forma de condescendência criminosa (CP, art. 320). E sobejam razões para esse rigor, uma vez que tanto lesa a Administração a infração do subordinado como a tolerância do chefe pela falta cometida, o que é um estímulo para o cometimento de novas infrações.<sup>56</sup>

Responsabilidade administrativa é a que resulta da violação de normas internas da Administração pelo servidor sujeito ao estatuto e disposições complementares estabelecidas em lei, decreto ou qualquer outro provimento regulamentar da função pública. A falta funcional gera o ilícito administrativo e dá ensejo à aplicação de pena disciplinar, pelo superior hierárquico, no devido processo legal.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup>Ibidem.

<sup>56</sup>SOUZA, José Bonifácio de. **Aspectos relevantes no processo disciplinar**. Disponível em: <http://www.cursoaprovacao.com.br/cms/artigo.php?cod=540>. Acesso em: 02 abr. 2010.

<sup>57</sup>MARTINS, João Bosco Barbosa. **O processo administrativo disciplinar e a liberdade do administrador público na escolha de uma sanção disciplinar**. Disponível em: <http://www.datavenia.net/artigos/oprocessoadministrativodisciplinarealiberdade.htm>. Acesso em: 02 abr. 2010.

A punição administrativa ou disciplinar não depende de processo civil ou criminal a que se sujeite também o servidor pela mesma falta, nem obriga a Administração a aguardar o desfecho dos demais processos. Apurada a falta funcional, pelos meios adequados (processo administrativo, sindicância ou meio sumário), o servidor fica sujeito, desde logo, à penalidade administrativa correspondente.

A punição interna, autônoma que é, pode ser aplicada ao servidor antes do julgamento judicial do mesmo fato. E assim é porque o ilícito administrativo independe do ilícito penal. A absolvição criminal só afastará o ato punitivo se ficar provada, na ação penal, a inexistência do fato ou que o acusado não foi seu autor. O que a Administração não pode é aplicar punições arbitrárias, isto é, que não estejam legalmente previstas. Desde já deixamos esclarecido que tais atos exigem fiel observância da lei para sua prática e impõem à Administração o dever de motivá-los, isto é, de demonstrar sua conformidade com os dispositivos em que se baseiam. O necessário é que a Administração Pública, ao punir seu servidor, demonstre a legalidade da punição. Feito isso, ficará justificado o ato, e resguardado de revisão judicial, visto que ao Judiciário só é permitido examinar o aspecto da legalidade do ato administrativo, não podendo adentrar os motivos de conveniência, oportunidade ou justiça das medidas da competência específica do Executivo.<sup>58</sup>

A extinção da pena administrativa dá-se normalmente pelo seu cumprimento, e excepcionalmente pela prescrição e pelo perdão por parte da Administração. O cumprimento da pena exaure a sanção; a prescrição extingue a punibilidade, com a fluência do prazo fixado em lei, ou, na sua omissão, pelo da norma criminal correspondente; o perdão da pena é ato de clemência da Administração e só por ela pode ser concedido em caráter geral (a que se denomina, impropriamente, "anistia administrativa"), ou em cada caso, sempre por atuação do Executivo que aplicou a sanção. Não pode o Legislativo conceder "anistia administrativa" por lei de sua iniciativa, porque isto importaria cancelamento de ato do Executivo por norma legislativa, o que é vedado pelo nosso sistema constitucional (art. 2º). Observamos que a pena expulsiva (demissão) é insuscetível

---

<sup>58</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit., p. 145.

de extinção, porque todos os seus efeitos se consomem no ato de sua imposição, fazendo cessar o vínculo funcional com a Administração.<sup>59</sup>

A responsabilidade civil é a obrigação que se impõe ao servidor de reparar o dano causado à Administração por culpa ou dolo no desempenho de suas funções. Não há, para o servidor, responsabilidade objetiva ou sem culpa. A sua responsabilidade nasce com o ato culposo e lesivo e se exaure com a indenização. Essa responsabilidade (civil) é independente das demais (administrativa e criminal) e se apura na forma do Direito Privado, perante a Justiça Comum. A Administração não pode isentar de responsabilidade civil a seus servidores, porque não possui disponibilidade sobre o patrimônio público. Muito ao contrário, é seu dever zelar pela integridade desse patrimônio, adotando todas as providências legais cabíveis para a reparação dos danos a ele causados, qualquer que seja o autor. Daí por que a parte final do § 6º do art. 37 da CF impõe a responsabilização do agente causador do dano somente quando agir com culpa ou dolo, excluindo, portanto, a responsabilidade objetiva, que é unicamente da Administração perante a vítima.<sup>60</sup>

A responsabilização de que cuida a Constituição é a civil, visto que a administrativa decorre da situação estatutária e a penal está prevista no respectivo Código, em capítulo dedicado aos crimes funcionais (arts. 312 a 327). Essas três responsabilidades são independentes e podem ser apuradas conjunta ou separadamente. A condenação criminal implica, entretanto, o reconhecimento automático das duas outras, porque o ilícito penal é mais que o ilícito administrativo e o ilícito civil. Assim sendo, a condenação criminal por um delito funcional importa o reconhecimento, também, de culpa administrativa e civil, mas a absolvição no crime nem sempre isenta o servidor destas responsabilidades, porque pode não haver ilícito penal e existir ilícitos administrativo e civil. A absolvição criminal só afasta a responsabilidade administrativa e civil quando ficar decidida a inexistência do fato ou a não autoria imputada ao servidor, dada a independência das três jurisdições. A absolvição na ação penal, por falta de provas ou ausência de dolo, não exclui a culpa administrativa e civil do servidor público, que pode, assim, ser punido administrativamente e responsabilizado civilmente.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup>Idem, p. 146.

<sup>60</sup>Idem, p. 146.

<sup>61</sup>Idem, p. 146.

Culpa e dolo são conceitos diversos. A culpa verifica-se na ação ou omissão lesiva, resultante de imprudência, negligência ou imperícia do agente; o dolo ocorre quando o agente deseja a ação ou omissão lesiva ou assume o risco de produzi-la. Um exemplo distinguirá bem as duas situações: se um motorista propositadamente atropelar um transeunte, desejando matar ou ferir, cometerá um crime doloso; se o mesmo motorista atropelar um mesmo transeunte sem o querer, mas com imprudência, imperícia ou negligência, terá cometido um crime culposo. A diferença entre os dois ilícitos é subjetiva: varia segundo a conduta do agente. Assim, se o servidor causar prejuízo à Administração por negligência, imperícia ou imprudência na sua conduta, ficará sujeito à responsabilização civil e administrativa, mas pode não ficar sujeito à responsabilização penal, se não cometeu nenhum ilícito criminal. A culpa é menos que o dolo, como os ilícitos administrativo e civil são menos que o ilícito penal, e, por isso, pode haver responsabilidade civil e administrativa sem haver responsabilidade criminal, mas não pode haver responsabilidade penal sem responsabilidade administrativa e civil.<sup>62</sup>

Essencial para existência da responsabilidade civil é que o ato culposo do servidor cause dano patrimonial à Administração. Sem a ocorrência de dano patrimonial não há fundamento para a responsabilização civil, que visa, unicamente, à reparação material, pecuniária, da Administração. A comprovação do dano e da culpa do servidor é comumente feita através do processo administrativo, findo o qual a autoridade competente lhe impõe a obrigação de repará-lo, através de indenização em dinheiro, indicando a forma de pagamento. Os estatutos costumam exigir a reposição de uma só vez quando o prejuízo decorrer de alcance, desfalque, remissão ou omissão de recolhimento ou entrada no prazo devido, admitindo para os demais casos o desconto em folha, em bases módicas, geralmente não mais de 10% do vencimento do responsável.<sup>63</sup>

Esse procedimento é válido inclusive na hipótese prevista no § 6º do art. 37 da CF, mas, em qualquer caso, é necessária a concordância do responsável, porque a Administração não pode lançar mão dos bens de seus servidores, nem gravar unilateralmente seus vencimentos, para ressarcir-se de eventuais prejuízos. Faltando-lhe esta aquiescência, deverá recorrer às vias judiciais, quer propondo

---

<sup>62</sup>Idem, p. 146.

<sup>63</sup>Idem, p. 147.

ação de indenização contra o servidor, quer executando a sentença condenatória do juízo criminal ou a certidão da dívida ativa (no caso de alcances e reposições de recebimentos indevidos). A responsabilização civil de servidor por danos causados a terceiros no exercício de suas atividades funcionais depende da comprovação de sua culpa em ação regressiva proposta pela pessoa jurídica de Direito Público depois de condenada à reparação (CF, art. 37, § 6º). É óbvio que o servidor pode ter interesse em intervir na ação, principalmente para assegurar o justo valor da indenização, devendo fazê-lo na qualidade de assistente voluntário, e nunca como litisconsorte necessário (CPC, art. 75, I), situação que lhe permite, entre outras coisas, confessar os fatos alegados pelo autor (art. 75, III), prejudicando a defesa da Administração e obrigando-a a uma indenização nem sempre devida, sem possibilidade, na maioria das vezes, de ressarcir-se.<sup>64</sup>

A responsabilidade criminal é a que resulta do cometimento de crimes funcionais, definidos em lei federal. O ilícito penal sujeita o servidor a responder a processo crime e a suportar os efeitos legais da condenação (CP, arts. 91 e 92). A maioria dos crimes contra a Administração Pública está definida no CP, em seus arts. 312 a 327, mas nada impede que lei especial federal estabeleça outras infrações, visando a proteger determinados interesses administrativos. O Estado-membro e o Município é que não podem legislar sobre crimes funcionais, porque tal matéria é de Direito Penal e constitui reserva constitucional da União (CF, art. 22, I). Considera-se servidor público, para efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública em entidade estatal, autárquica ou paraestatal (CP, art. 327).<sup>65</sup>

O processo dos crimes funcionais previstos no Código Penal e em leis esparsas obedece ao rito estabelecido nos arts. 513 a 518 do CPP, ficando o réu, desde o indiciamento, sujeito ao seqüestro de bens, a requerimento do Ministério Público, quando houver prejuízo para a Fazenda Pública (Dec.-lei 3.240/41). Para os crimes de abuso de autoridade o processo é o previsto nos arts. 12 a 28 da Lei 4.898/65. Além dos crimes funcionais comuns, nos quais pode incidir qualquer servidor público, há, ainda, os crimes de responsabilidade dos agentes políticos (Chefes do Executivo federal, estadual e municipal, Ministros do Estado e do STF,

---

<sup>64</sup>Idem, p. 147.

<sup>65</sup>Idem, p. 146.

Procurador-Geral da República e Secretários de Estado), capitulados na Lei 1.079, de 10.4.50, que regula o impeachment a ser aplicado como penalidade político-administrativa, sem prejuízo da ação penal, e no Dec.lei 201, de 27.2.67 (para os Prefeitos).<sup>66</sup>

Todos os crimes funcionais e os de responsabilidade são delitos de ação pública, o que permite a instauração do processo respectivo mediante comunicação de qualquer pessoa à autoridade competente e denúncia do Ministério Público. Para os crimes de abuso de autoridade a Lei 4.898/65 condicionava a denúncia do Ministério Público a representação do ofendido (art. 12), mas a Lei 5.249, de 9.2.67, praticamente dispensou este requisito ao dispor que a falta de representação "não obsta a iniciativa ou o curso da ação" (art. 1º).

A responsabilização e a punição dos servidores públicos fazem-se por meios internos e externos. Aqueles abrangem o processo administrativo disciplinar e os meios sumários; estes compreendem os processos judiciais, civis e criminais. Os meios internos, como o nome está indicando, desenvolvem-se e se exaurem no âmbito da própria Administração; os meios externos ficam a cargo exclusivo do Poder Judiciário e se realizam como prestações jurisdicionais comuns, quando requeridas pela Administração (ações civis) ou pelo Ministério Público (ações criminais). Ao Direito Administrativo só interessam os meios internos como formas específicas de proteção ao serviço público e de repressão às infrações funcionais dos servidores. Conforme a gravidade da infração a apurar e da pena a aplicar, a Administração disporá do meio de responsabilização adequado, que vai desde o processo administrativo disciplinar até apuração sumária da falta, através de simples sindicância, ou mesmo pela verdade sabida, mas, em qualquer hipótese, com a garantia de ampla defesa (CF, art. 5º, LV).<sup>67</sup>

Para a demissão dos vitalícios, entretanto, o meio único é o processo judicial (CF, arts. 95, I, e 128, § 5º, I, "a"); para os estáveis poderá ser utilizado o processo administrativo disciplinar (CF, art. 41, § 1º) e para os instáveis bastará a sindicância, despida de maiores formalidades, desde que por ela se demonstre a falta ensejadora da pena demissória. Em qualquer caso, porém, é necessário que se faculte ao processado ou ao sindicado a possibilidade de ampla defesa. Por ampla

---

<sup>66</sup>Idem, p. 147 – 148.

<sup>67</sup>Idem, p. 148.

defesa deve-se entender a vista do processo ou da sindicância ao servidor acusado, com a faculdade de resposta e de produção de provas contrárias à acusação. Essa defesa poderá ser feita pessoalmente pelo servidor ou por advogado regularmente constituído, sem que os autos saiam da repartição em que tramitam. Não se exigem para a punição disciplinar os rigores do processo criminal, nem do contraditório da ação penal, mas é necessário que se conceda ao acusado oportunidade de ilidir a acusação. Sem esta possibilidade de defesa a punição administrativa é nula, por afrontar uma garantia constitucional (CF, art. 5º, LV).<sup>68</sup>

O seqüestro e o perdimento de bens são cabíveis contra os servidores que enriqueceram ilicitamente com o produto de crime contra a Administração, ou por influência ou com abuso de cargo, função ou emprego público. O seqüestro é providência cautelar, enquanto que o perdimento é medida definitiva, respaldada no art. 5º, XLV, da CF, que resulta do reconhecimento da ilicitude do enriquecimento do servidor. O perdimento, quando não decorre de sentença criminal condenatória (CP, art. 74, II), pode ser declarado judicialmente, através de procedimento próprio. O seqüestro dos bens adquiridos pelo indiciado com o produto da infração penal está genericamente disciplinado no CPP, arts. 125 a 144. Todavia, quando a vítima é a Fazenda Pública, o procedimento é o previsto no Decreto Lei 3.240, de 8.5.41, expressamente revigorado pelo Decreto Lei 359/68 (art. 11). Nesse caso, é requerido pelo Ministério Público, por representação da autoridade policial ou da administrativa, dependendo sua subsistência da instauração da ação penal no prazo de noventa dias (arts. 6º, I, e 2º, § 1º). O seqüestro é cabível, também, como medida preliminar, nos processos de perdimento, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica interessada (art. 16 da Lei 8.429/92). O pedido pode incluir, ainda, a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no Exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais (art. 16, § 2º). É evidente que tais medidas podem envolver contas e aplicações existentes no território nacional.<sup>69</sup>

O perdimento dos bens que constituem produto de crime ou proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso, em favor da União, é um dos efeitos da condenação, nos termos do art. 91, II, "b", do CP. Por isso mesmo, na

---

<sup>68</sup>Idem, p. 148.

<sup>69</sup>Idem, p. 148 – 149.

hipótese de crime comum, a Administração interessada deverá promover o seqüestro, na forma do Dec.-lei 3.240/41, a fim de garantir o ressarcimento com os referidos bens. Em qualquer hipótese, porém, é cabível ação autônoma visando à decretação da perda dos bens. Enriquecimento ilícito, no que tange a servidores públicos, é o que decorre da prática de crime contra a Administração definido no CP, arts. 312 a 327.<sup>70</sup>

Fora do campo penal, a Lei 8.429/92, classifica e define os atos de improbidade administrativa em três espécies: a) os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); b) os que causam prejuízo ao Erário (art. 10) e; c) os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Para as três espécies, independentemente de outras sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, a lei sujeita o responsável pelo ato de improbidade às cominações previstas no art. 12, incisos I, para a primeira espécie, II, para a segunda, e III, para a terceira. Conforme o caso, as cominações podem ser: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, cabendo ao Judiciário aplicá-las, levando em conta a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido pelo agente (art. 12, parágrafo único). Dentre os diversos atos de improbidade administrativa, exemplificados nessa lei, o de adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou renda do agente público (art. 9º, VII) merece destaque, dado seu notável alcance, pois inverte o ônus da prova, sempre difícil para o autor da ação em casos como o descrito pela norma. Nessa hipótese, quando desproporcional, o enriquecimento ilícito é presumido, cabendo ao agente público a prova de que ele foi lícito, apontando a origem dos recursos necessários à aquisição.<sup>71</sup>

Para os fins previstos na Lei 8.429/92, reputa-se agente público todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em entidades da Administração direta,

---

<sup>70</sup>Idem, p. 149.

<sup>71</sup>Idem, p. 149.

indireta ou fundacional ou de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual (art. 2º, c/c o art. 1º). Os responsáveis por atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção ou qualquer benefício do Poder Público ou para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% também estão sujeitos às penalidades dessa lei (art. 2º, parágrafo único). O abuso de autoridade, definido na Lei 4.898, de 9.12.65, alterada pela Lei 6.657, de 5.6.79, sujeita o agente público federal, estadual ou municipal à tríplex responsabilidade civil, administrativa e penal. A apuração da responsabilidade civil faz-se por ação ordinária, perante a Justiça Comum federal ou estadual, conforme seja a autoridade. A responsabilidade administrativa e a penal apuram-se através dos processos especiais estabelecidos pela própria lei, mediante representação da vítima à autoridade superior ou ao Ministério Público competente para a ação criminal.<sup>72</sup>

Os abusos de autoridade puníveis nos termos dessa lei são somente os indicados em seus arts. 3º e 4º, relativos à liberdade individual, à inviolabilidade do domicílio e da correspondência e aos direitos de locomoção, de culto, de crença, de consciência, de voto e de reunião, bem como os concernentes à incolumidade física do indivíduo. Para os efeitos dessa lei, considera-se autoridade todo aquele que exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração. As penas por abuso de autoridade vão desde a advertência administrativa até a demissão, e no processo penal escalonam-se em multa, detenção, perda do cargo e inabilitação para função pública, aplicadas isolada ou cumulativamente. Os procedimentos decorrentes dessa lei são autônomos em relação à responsabilização civil e administrativa da própria Administração, visto que o legislador deu legitimidade às vítimas para chamarem a juízo diretamente seus ofensores. Isto não impede, entretanto, que a Administração tome a iniciativa da ação regressiva prevista no art. 37, § 6º, da CF, independentemente de qualquer representação do ofendido (Lei 4.619, de 28.4.65).<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup>Idem, p. 149 – 150.

<sup>73</sup>Idem, p. 150.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As pessoas jurídicas que integram a Administração indireta da União - autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista - apresentam três pontos em comum: criação por lei específica, personalidade jurídica e patrimônio próprio. A autarquia, pessoa jurídica de Direito Público realiza um serviço destacado da Administração direta, exercendo, assim, atividades típicas da Administração Pública; a fundação pública, também pessoa jurídica de Direito Público, realiza atividades apenas de interesse público; a empresa pública, pessoa jurídica de Direito Privado, revestindo qualquer das formas admitidas em Direito, com capital exclusivo da União, tem por finalidade a exploração de atividade econômica por força de contingência ou de conveniência administrativa; a sociedade de economia mista, pessoa jurídica de Direito Privado, constituída sob a forma de sociedade anônima e sob o controle majoritário da União ou de outra entidade da Administração indireta, tem também por objetivo a exploração de atividade econômica, independentemente das circunstâncias que justificam a criação de empresa pública.

A finalidade precípua da Administração é a promoção do bem-estar social, que a Constituição traduz na elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Demonstrou-se que tanto a sindicância quanto ao processo disciplinar se firmam como instrumentos de legitimados e competentes para apurar quaisquer irregularidades no exercício público, imputando quando necessário as sanções previstas em lei, estando ainda estruturado em princípios norteadores que asseguram sua eficácia. Ao reconhecer estes instrumentos a administração pública assegura a sociedade sua capacidade em gerir suas atividades, recursos e indivíduos colocados sob a sua tutela.

Em suma, a sindicância administrativa apesar de ter sido introduzida no Brasil anteriormente a Constituição Federal em vigor, deve ser interpretada à luz dos

princípios introduzidas pela Carta Magna e pelo Estado Democrático de Direito e ela inerente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGUE, Sandro T. **Estrutura de cargos na administração pública municipal**. Caxias do Sul: Educus, 2000.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da Lei federal nº 8.112/90. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1180, 24 set. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8960>>. Acesso em: 02 abr. 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 11 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

COSTA, José Aramando da. **Controle judicial do ato disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

\_\_\_\_\_. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Saraiva, 2004.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Prática de Processo Administrativo**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

ESPÍRITO SANTO. Corregedoria Geral da Justiça. **Manual de referência para sindicância e processo administrativo**. Disponível em: <http://www.cgj.es.gov.br/arquivos/normasinternas/manuais/manprcad.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2010.

FÊU, Carlos Henrique. Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 119, 31 out. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4370>>. Acesso em: 02 abr. 2010.

HAMILKO, Adeildon. **Ética na Administração Pública**. [Monografia]. Centro de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão Bagozzi. Curitiba, 2005.

LEITE, Ravênia Márcia de Oliveira. A sindicância administrativa à luz dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Disponível em: <http://jusvi.com/artigos/40672>. Acesso em: 02 abr. 2010.

MARTINS, João Bosco Barbosa. A sindicância administrativa como instrumento sumário de busca de autoria ou da existência de irregularidades no serviço público federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 268, 1 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5028>>. Acesso em: 02 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. **Considerações tópicas sobre apuração de irregularidades no Serviço Público Federal**. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=5>. Acesso em: 02 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. **O processo administrativo disciplinar e a liberdade do administrador público na escolha de uma sanção disciplinar**. Disponível em: <http://www.datavenia.net/artigos/oprocessoadministrativodisciplinarealiberdade.htm>. Acesso em: 02 abr. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29 ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MELO, Olívia Braz Vieira de. O controle jurisdicional do ato administrativo discricionário à luz do princípio da juridicidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1179, 23 set. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8955>>. Acesso em: 02 abr. 2010.

OLIVEIRA, Arcanjo Vieira de. **Sindicância**. Disponível em: [http://www.periodicoedireito.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=237&Itemid=31](http://www.periodicoedireito.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=237&Itemid=31). Acesso em: 02 abr. 2010.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organização & métodos**. São Paulo: Atlas, 1994.

PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças Públicas: controladoria governamental**. Curitiba: Juruá, 2002.

SANTOS, Clézio Saldanha. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SOUZA, José Bonifácio de. **Aspectos relevantes no processo disciplinar**. Disponível em: <http://www.cursoaprovacao.com.br/cms/artigo.php?cod=540>. Acesso em: 02 abr. 2010.

TINOCO. João Eduardo Prudêncio. **Balanço social: balanço da transparência corporativa e da concentração social**. Revista Brasileira de Contabilidade n. 135 – maio/junho 2002.

YURTSEVER, Leyla Viga. **Sindicância e o processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/18690/1/sindicanciaeprocessoadministrativodisciplinar/pagina1.html>. Acesso em: 02 abr. 2010.