

CAPÍTULO 13

SINDICÂNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO: ANÁLISE JURÍDICA DAS GARANTIAS E LIMITES NA APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS

Glecio Benvindo de Carvalho

Bacharel em Direito – Faculdade Universo
Pós-Graduação em Transtorno do Espectro – Faveni
Pós-Graduando em Processo Penal – Universidade Estácio de Sá

RESUMO

O serviço público no Brasil deve ser regido pela obediência de princípios constitucionais, dentre eles, o da legalidade. Veda-se então as irregularidades administrativas no âmbito da administração pública, aplicando aos servidores públicos a responsabilidade administrativa e penal pelos atos praticados. Responsabilidade essa que deve ser apurada por meio do procedimento administrativo de sindicância, o qual deve obedecer a limites na apuração de irregularidades administrativas, salvaguardando as garantias dos próprios servidores. O objetivo geral desta pesquisa foi analisar quais as garantias e limites na apuração de irregularidades administrativas através do processo de sindicância no serviço público. Foram utilizadas as metodologias de revisão bibliográfica e de análise documental para fundamentar a pesquisa com resultados extraídos de doutrinas e legislações pertinentes. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, básica, descritiva e bibliográfica/documental. Os resultados encontrados demonstram que a sindicância para a apuração de irregularidades administrativas deve preservar garantias asseguradas aos servidores, dentre elas, as garantias constitucionais da presunção de inocência, da ampla defesa, do contraditório e outras. Tem-se então como limites as próprias garantias de legalidade para os processos administrativos, assim como o judiciário. Nas suas considerações finais, a pesquisa destaca a relevância de o processo administrativo de sindicância ser guiado pelo próprio princípio da legalidade atribuído aos atos da administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: Irregularidades administrativas. Serviço público. Sindicância.

INTRODUÇÃO

Os atos da administração pública devem ser regidos por efeitos de princípios objetivos e constitucionais, os quais visam assegurar a integralidade dos atos públicos praticados por órgãos e agentes vinculados ao Estado, direta ou indiretamente (Rossi, 2020). Os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência guiam os atos da administração pública e qualquer conduta que viole estes princípios pode enquadrar-se como improbidade, ou seja, irregularidade administrativa (Mazza, 2022).

De acordo com Carvalho (2020) os atos de irregularidades administrativas, quando identificados, devem ser apurados, primariamente, pela própria administração pública, sob atuação do órgão responsável. No processo de apuração, há dois instrumentos legais ao dispor do órgão responsável, sendo eles a sindicância e o processo administrativo (Di Pietro, 2020). De acordo com a Lei n. 8.112 de 1990, a sindicância deve anteceder ao processo administrativo, sendo ela a fase investigativa das irregularidades administrativas.

É por meio da sindicância que serão apurados os fatores, com a finalidade de se identificar a materialidade e a autoria da irregularidade ou irregularidades identificadas (Oliveira, 2021). Rossi (2020) cita que, ficando comprovada a materialidade e autoria, dar-se-á prosseguimento ao processo administrativo, ao contrário, a não identificação incorrerá em arquivamento do caso pela própria administração pública. Ocorre que, na condução do processo de sindicância, algumas garantias devem ser preservadas, as quais irão atuar como limitadoras da ação investigativa da administração pública (Di Pietro, 2020).

Assim como os atos públicos são guiados por garantias (princípios) que visam resguardar a legalidade deles, a sindicância e o processo administrativo possuem garantias que devem ser preservadas em prol da manutenção dos limites que visam assegurar a não ocorrência de infrações em desfavor dos possíveis investigados (Rossi, 2020). Com vistas a esta indicação doutrinária, o problema que norteou a investigação desta pesquisa foi: Quais os limites do procedimento de sindicância na apuração de irregularidades administrativas no âmbito da administração pública?

Teve-se como objetivo geral da pesquisa analisar quais as garantias e limites na apuração de irregularidades administrativas através do processo de sindicância no serviço público. Para a satisfação deste objetivo de forma estratégia, predefiniu-se como objetivos específicos os seguintes: a- falar

sobre os princípios que regem os atos da administração pública direta e indireta; b- discorrer sobre a responsabilidade dos agentes públicos; c- analisar as diretrizes do procedimento de sindicância na apuração de irregularidades administrativas; d- identificar as garantias e os limites da sindicância na apuração de irregularidades administrativas.

Justifica-se esta pesquisa, socialmente e academicamente, pela relevância de se analisar aspectos inerentes a processos investigativos no âmbito da administração pública, dispondo de conhecimentos que possam esclarecer possíveis dúvidas e contribuir para o campo científico da matéria.

Utilizou-se das metodologias de revisão bibliográfica e de análise documental para fundamentar a pesquisa com resultados extraídos de doutrinas e legislações pertinentes. Esta é uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza básica, de objetivos específicos e com procedimento bibliográfico/documental.

O desenvolvimento da pesquisa estrutura-se em uma seção e quatro subseções, que tratam, respectivamente, sobre os princípios regedores dos atos públicos, a responsabilidade dos agentes públicos, o processo de sindicância na apuração das irregularidades administrativas e as garantias e limites aplicados ao processo de sindicância na administração pública.

Por fim, a pesquisa apresenta suas considerações finais, onde emite a resposta encontrada para o problema investigado, destacando seus principais resultados para demonstrar a satisfação dos seus objetivos.

DA SINDICÂNCIA NO PROCESSO DE APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS

Nesta seção de desenvolvimento os objetivos da pesquisa foram trabalhados, de modo a apresentar resultados que dialogam diretamente com o problema investigado e tem por finalidade o desenvolvimento do objeto de análise.

PRINCÍPIOS QUE REGEM OS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O ordenamento brasileiro adere aos princípios como fontes norteadoras de atividades inerentes a distintas searas jurídicas. Mendes e Branco (2022) definem por princípios mandamentos jurídicos revestidos de valor normativo que aplicam-se para conduzir a materialização da aplicação de normas jurídicas, de condutas e outras nuances no campo fático. Nos atos

da administração pública, a incidência de princípios ocorre de forma objetiva e inegociável, os quais devem guiar as condutas dos agentes públicos, direta e indiretamente vinculados com a administração pública (Di Pietro, 2020).

Os princípios que regem os atos da administração pública são dispostos pelo art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (CF88), a saber: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**” (Brasil, 1988, grifo aplicado). São cinco os principais princípios que regem os atos da administração pública e devem servir como limitadores dos atos praticados por agentes públicos (Rossi, 2020).

Carvalho (2020) menciona que o princípio da legalidade estabelece que os atos da administração pública sejam regidos, estritamente, dentro dos limites legais. Os atos administrativos praticados pela administração pública direta e indireta só terão validade se estiverem de acordo com as normas e leis vigentes (Di Pietro, 2020). Nessa linha de entendimento, é possível também compreender que os agentes públicos devem agir dentro dos limites legais, sem condutas arbitrárias ou desvio de poder, o que pode configurar ilegalidades administrativas (Oliveira, 2021).

Sobre o princípio da impessoalidade, Alexandre e Deus (2015) informa que este visa assegurar que os atos administrativos sejam objetivos, que não haja favorecimentos ou discriminações pessoais no âmbito da administração pública. Di Pietro (2020) afirma que, de acordo com esse princípio, a administração pública não pode agir com base em preferências individuais, devendo assegurar um tratamento igualitário para todos os cidadãos. Por efeitos desse princípio há uma vedação para a promoção de interesses pessoais ou partidários no âmbito da administração pública, valorando assim a primazia do interesse público (Carvalho, 2020).

No que cerne ao princípio da moralidade, este exige que a administração pública pratique atos tendo por base a ética, a probidade e a boa-fé (Alexandrino; Paulo, 2021). É preciso que os agentes públicos pautem os seus atos de acordo com os padrões éticos, evitando assim condutas que violem a ética social posta, assegurando que a moralidade administrativa valide as ações da administração pública (Di Pietro, 2020).

O princípio da publicidade determina que os atos administrativos, as informações e as decisões da administração pública sejam transparentes e acessíveis ao público em geral, salvo quando houver o dever legal de sigilo atribuído por lei (Di Pietro, 2020). Pelo princípio da publicidade surge a garantia social de conhecimento acerca das ações administrativas, o que

viabiliza a fiscalização e a participação na gestão pública (Carvalho, 2020). Os órgãos públicos, da administração direta ou indireta, devem assegurar a divulgação adequada e clara das suas informações, em prol do controle social (Rossi, 2020).

Por fim, o princípio da eficiência, de acordo com Di Pietro (2020), traz a necessidade de a administração pública alcançar os seus objetivos, de forma otimizada, valendo-se dos recursos disponíveis de maneira eficaz. Os serviços públicos devem, então, ser prestados com a finalidade de garantia da melhor utilização dos recursos públicos disponíveis (Oliveira, 2021). Carvalho (2020) cita que o interesse público deve ser satisfeito da melhor forma possível, pela eficiência da gestão pública.

RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS

É preciso considerar que os atos da administração pública são praticados por agentes públicos que, direta ou indiretamente, vinculam-se aos órgãos. Diante disso, há uma responsabilidade atribuída aos agentes públicos, a qual determina a obrigação deles em responder pelos atos que venham a violar os regimentos da administração pública, perante o Estado e a toda sociedade (Di Pietro, 2020). Rossi (2020) informa que a responsabilidade dos agentes públicos tem três naturezas, a civil, a penal e a administrativa.

Carvalho (2020) destaca que, dentro da responsabilidade civil dos agentes públicos, há a possibilidade de responsabilização dos agentes que incorrerem em condutas que venham a materializar danos a terceiros, no exercício das suas funções. Desta responsabilidade nasce o dever de reparação financeira, a qual deve cobrir eventuais danos causados aos particulares por ações indevidas, seja por negligência ou imprudência, por ação ou omissão (Di Pietro, 2020).

Sob efeitos da responsabilidade penal, os agentes públicos que incorrerem em condutas criminosas podem responder criminalmente por seus atos (Rossi, 2020). Alexandre e Deus (2015) destacam que a legislação passa então a prever alguns tipos penais específicos para atos ilícitos praticados por agentes públicos no exercício das suas funções, a exemplo do crime de peculato, com previsão no Código Penal de 1940 (CP40).

Com efeitos da responsabilidade administrativa, Di Pietro (2020) cita que os agentes públicos poderão sofrer as consequências estipuladas por normas internas da própria administração pública, as quais incluem sanções disciplinares, a exemplo da advertência, da demissão, da suspensão e outras,

a qual irá depender da gravidade da conduta praticada pelo agente público responsabilizado.

A própria Lei n. 8.429 de 1992, Lei de Improbidade Administrativa, traz em seu corpo normativo um rol de condutas consideradas ilícitas no âmbito da administração pública que podem enquadrar-se como atos de improbidade, ou seja, atos administrativos irregulares, dentre elas, a percepção de vantagem econômica, uso de bens públicos para favorecimento pessoal ou de terceiro e outras (Brasil, 1992).

Segundo a doutrina de Alexandrino e Paulo (2021), alguns princípios devem reger a conduta dos agentes públicos, além dos cinco anteriormente mencionados, aplica-se também os princípios da indisponibilidade dos interesses públicos e da legalidade e responsabilidade. Enquanto o princípio da indisponibilidade dos interesses públicos veda a disponibilização dos interesses públicos aos privados, vedando qualquer ato que contrarie o interesse público, o princípio da legalidade e responsabilidade possibilita que os desvios ou atos contrários praticados pelos agentes públicos venham a ser responsabilizado (Rossi, 2020).

SINDICÂNCIA NO PROCESSO DE APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES

Os atos irregulares praticados por servidores públicos serão, primariamente, apurados na seara administrativa, sob responsabilidade do órgão direta ao qual esteja vinculado (Di Pietro, 2020). A abertura de um processo administrativo dar-se-á em fase posterior à realização de uma sindicância interna (Rossi, 2021). Nas palavras de Oliveira (2021, p. 601) “a sindicância administrativa é o processo administrativo preliminar que visa apurar a existência de indícios quanto à infração funcional e à respectiva autoria.” Busca-se, por meio da sindicância, a identificação de indícios que comprovem a materialidade e autoria da irregularidade administrativa (Mazza, 2022).

A sindicância administrativa é um meio sumário do qual a administração pública se vale para, de forma sigilosa ou publicizada, com indiciados ou não, abrir uma apuração para a investigação de ocorrências anômalas no âmbito do serviço público (Carvalho Filho, 2018). Alexandre e Deus (2015) mencionam que, por meio da sindicância, realiza-se um procedimento preliminar de investigação interna, para colher indícios acerca da existência de uma infração funcional (materialidade), da sua autoria e também do elemento subjetivo que induziu a ação do responsável.

Mazza (2022) cita que existem dois tipos de sindicância, a sindicância meramente investigativa, a qual ampara-se pela Lei 9.784 de 1999 e a sindicância regulamentada pela Lei n. 8.112 de 1990, a qual possibilita a aplicação de penalidades cabíveis. Das palavras emitidas por Carvalho (2020, p. 963), extrai-se que:

Esta sindicância, prevista na Lei 8112/90, não se confunde com a “sindicância meramente investigativa”. criada pela doutrina e pela prática administrativa, com base legal! na lei 9784/99, e que não pode resultar na aplicação de penalidades, dispensando, portanto, a garantia de contraditório e da ampla defesa, “A sindicância regulamentada pela Lei 8112/90 é um processo administrativo disciplinar que pode gerar penalidades, embora mais leves, ao servidor e, por esse motivo, deve respeitar o contraditório e a ampla” defesa, sob pena de ser declarada ilegal.

Entende-se que, na sindicância investigativa o teor final é apenas a investigação, enquanto na sindicância amparada pela Lei n. 8.112/90, o teor final será a aplicabilidade ou não das penalidades cabíveis diante dos resultados da investigação realizada (Carvalho, 2020). Oliveira (2021) menciona que a sindicância meramente investigativa é chama por “sindicância preliminar ao processo disciplinar principal” e se destina apenas à produção de elementos de provas. Já a “sindicância como processo sumário”, esta possui o condão sancionador, ou seja, possibilita a aplicação de sanções levez ao agente responsável (Oliveira, 2021).

Dar-se destaque de que esta pesquisa se atém para a sindicância investigativa prevista pela Lei de 1990, sendo ela mencionada por Oliveira (2021) como a sindicância como processo sumário. Sobre ela, os resultados do desdobramento final poderão ser: a- o arquivamento do processo, se não ficar constatado nenhum tipo de ilegalidade, nem de autoria; b- a aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 dias, se ficar comprovada a materialidade e autoria; c- e a instauração de um processo disciplinar (Di Pietro, 2020).

Cabe mencionar, porém, que a sindicância administrativa deve se ater para a preservação de algumas garantias e limites legais impostos, sob pena de ilegalidade do procedimento (Rossi, 2020). Na sindicância preliminar ao processo disciplinar, algumas garantias podem ser dispensadas, uma vez que ela não tem por finalidade a aplicação de sanções, enquanto na

sindicância como processo sumário, há a necessidade de observação de algumas garantias que lhe impõem maiores limites (Oliveira, 2021).

2.4 ANÁLISE JURÍDICA DAS GARANTIAS E LIMITES DA SINDICÂNCIA NA APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS

Para que haja legalidade, a sindicância deve ser conduzida sob a observância de algumas garantias e limites, principalmente aquela que é conduzida como processo sumário preliminar (Di Pietro, 2020). Inicialmente, há de se falar nos limites temporais impostos, o que, para Rossi (2020, p. 206), determina que “o prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério discricionário da autoridade competente”.

Outro limite temporal encontrado pela sindicância é o de que ela só poderá ser aberta se o ato praticado pelo agente for passível de sanção de advertência ou suspensão de até 30 dias, se for superior, não caberá a sindicância, mas sim o processo disciplinar (Mazza, 2022). Segundo a doutrina de Rossi (2020, p. 206-207):

Se o ilícito praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, **será obrigatória a instauração de processo disciplinar** (grifo aplicado).

Nota-se que, a sindicância ocorrerá para investigar o ilícito, mas, se a conduta identificada for passível de penalização superior a advertência ou suspensão de até 30 dias, a abertura do processo disciplinar será obrigatória, ao contrário, este processo será dispensável (Mazza, 2022). Rossi (2020, p. 207) destaca que “o processo disciplinar deverá ser conduzido por comissão composta de três servidores estáveis – que serão designados pela autoridade competente.” Já com relação ao procedimento de sindicância, Di Pietro (2020, p. 1477) destaca que “a lei não estabelece procedimento para a sindicância, que pode ser realizada por funcionário ou por comissão de funcionários”.

Quando a sindicância for meramente investigativa, dispensar-se-á a observância de garantias como a ampla defesa e o contraditório, ao contrário, deverão ser observadas (Carvalho Filho, 2018). De acordo com Alexandrino e Paulo (2021, p. 445):

Em alguns casos, a sindicância, pelo menos até determinado momento, constitui um procedimento meramente investigatório, sem a formalização de acusação a qualquer servidor. Nessa situação, não se cogita observância de contraditório e ampla defesa. Por outras palavras, **enquanto a sindicância tem caráter meramente investigativo (inquisitório), sem que exista acusação formal a um servidor, ou alguma imputação que possa ser contraditada, não cabe exigir contraditório e ampla defesa no procedimento** (grifo aplicado).

Quando a sindicância identificar a necessidade de aplicação de qualquer sanção, a observação do contraditório e ampla defesa deverá ocorrer (Oliveira, 2021). Já no processo disciplinar administrativo, é indispensável a observação do contraditório e ampla defesa, garantias que visam salvaguardar limites legais em favor do investigado/acusado (Carvalho, 2020). Garantias estas que possuem base constitucional, aplicáveis tanto aos processos judiciais quanto aos administrativo, além da própria presunção de inocência (Di Pietro, 2020). Para Carvalho Filho (2018), cabe salientar ainda que a abertura do processo disciplinar está condicionada à realização prévia de sindicância para apuração dos indícios necessários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados encontrados pela pesquisa foram suficientes para responder ao problema investigado, demonstrando que a sindicância na investigação de irregularidades encontra limites legais bem delineados, dentre eles, os seguintes: a- deve ser concluída em até 30 dias, podendo esse prazo ser prorrogado por mais 30 dias, se necessário; b- só poderá aplicar sanção de advertência ou suspensão de até 30 dias, se for necessária sanção maior, deverá dar início ao processo disciplinar; c- a sindicância que atribuir sanção deve respeitar ao contraditório e ampla defesa. O contraditório, ampla defesa e a presunção de inocência são garantias constitucionais atribuídas em favor do investigado/acusado, de modo que se preserve a legalidade da sindicância administrativa e do processo disciplinar.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito administrativo esquematizado**. 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Regimento dos servidores públicos federais e autarquias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Lei de improbidade administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. rev. ampl, e atual. Salvador JusPODIVM, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos S. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. G. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

OLIVEIRA, Rafael C. R. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

ROSSI, Licínia. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.