

A sindicância administrativa preparatória e o devido processo legal formal

Ruy Malveira Guimarães*
Articlina Oliveira Guimarães**

Sumário: 1 Introdução. 2 Sindicância: processo sumário, procedimento sumário, meio sumário ou espécie de processo administrativo *lato sensu*? 3 A verdade sabida à luz da Constituição Federal de 1988. 4 A sindicância punitiva. 5 A incidência do contraditório e da ampla defesa na sindicância preparatória. 5.1 Considerações preliminares. 5.2 A nova ordem constitucional. 5.3 Acusados em geral. 6 Sindicância: espécie de processo administrativo *lato sensu*. 7 Lei n. 8.112/90: sindicância, ampla defesa e nulidade substancial. 8 A sindicância administrativa preparatória na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amazonas. 9 A sindicância administrativa preparatória na Lei de Organização Judiciária do Estado do Amazonas. 10 Conclusão. Referências.

1 Introdução

O presente escrito se propõe a refletir a respeito da sindicância e das conseqüentes questões de peso – muitas polêmicas – que gravitam em seu derredor. Assim, sob o influxo de tais pensamentos, a temática central do trabalho em tela, ao qual se dispensou especial atenção aos aspectos polêmicos do instituto da sindicância, máxime após o advento da nova ordem constitucional, tem como mote a seguinte indagação: há necessidade, na sindicância administrativa preparatória, com características similares ao inquérito policial, da observância do princípio do devido processo legal, mormente no que pertine ao seu desdobramento – contraditório e ampla defesa -, tendo em vista que tais garantias serão asseguradas quando da instauração de eventual processo administrativo *stricto sensu*, ao qual pode dar ensejo tal espécie de sindicância?

* Promotor de Justiça do Estado do Amazonas. Pós-Graduado *lato sensu* em Direito Processual Civil, Direito Penal e Direito Processual Penal pela Universidade Federal do Amazonas. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

** Juíza de Direito do Estado do Amazonas.

Este artigo tem como proposta principal a difícil tarefa de bem delinear e evidenciar o interesse legítimo do administrado à não-instauração do processo administrativo em seqüência à sindicância preparatória, de modo que esta somente será admissível com o respeito e a estrita observância do devido processo legal, pressupondo, assim, o contraditório e a amplitude de defesa.

O tema, polêmico sem dúvida, será analisado com as respectivas razões que conduzem à afirmação da imprescindibilidade da aplicação do devido processo legal, no seu aspecto processual, à sindicância de caráter investigatório, de sorte a proporcionar as necessárias justificativas que fundamentem a plausibilidade do arcabouço teórico a ser desenvolvido no presente trabalho.

E é nesse contexto, que transparece e se agiganta a importância da sindicância, como espécie que é do gênero processo administrativo *lato sensu*, na exata medida em que se mostra como efetivo instrumento capaz de estimular a real participação dos cidadãos no controle interno da Administração Pública, cuja atuação deve estar sempre voltada para o alcance do bem comum.

Nesse cenário, se presta a sindicância, seja a preparatória, também cognominada de investigatória, seja a punitiva, igualmente denominada de instrutória, desde que levada a efeito sob os auspícios do *due process of law*, a apurar eventuais faltas cometidas pelos servidores, dentro da legalidade que preconizam os Estados que têm o meio democrático como forma de governo e o Direito como bandeira de atuação, anulando possíveis atos abusivos cometidos pelos administradores que ultrapassam os limites de suas atribuições ou se desviam das finalidades administrativas, atuando em total descompasso ao que determina a Constituição Federal e a Lei n. 8.112/90. Assim, a sindicância é um instrumento que, em última análise, se constitui em um mecanismo de garantia dos administrados e, sobretudo, da própria Administração.

Em se tratando da ordem jurídica brasileira e, sendo a sindicância abarcada como espécie do processo administrativo *lato sensu*, pode-se afirmar que tal instrumento tem como finalidade assegurar a produção e a eficiência do agir administrativo e maximizar as garantias do administrado, de forma a possibilitar-lhe efetivo respeito aos seus direitos fundamentais.

Neste mesmo diapasão, é forçoso reconhecer que as garantias constitucionais apresentam dupla funcionalidade. Atuando, de modo subjetivo, na tutela de direitos dos administrados e, objetivamente, ao prevenir e remediar violações do direito objetivo vigente, como garantias da legalidade.¹ E esta funcionalidade dual foi fortemente reforçada, a partir da acolhida do devido processo legal administrativo, que proporcionou condições efetivas para que o administrado não fosse esmagado e desprezado pelo poder da Administração Pública de autodefesa do interesse público. Afinal, a Administração não tem o direito de infligir aos administrados penalidades que possam vir a atingir, de modo direto ou por vias oblíquas, o seu patrimônio, sem sequer ouvi-los adequadamente, para bem lhes garantir o direito de ampla defesa.

Com este trabalho, sustenta-se a existência da sindicância administrativa preparatória, que se estabelece, principalmente, como resultante de princípios constitucionais positivados, que vão lhe dar conformação jurídica própria. E dentre estes princípios, encontra-se o devido processo legal, quer sob a inflexão do enfoque processual quer sob o aspecto substantivo.

Sem menoscar os preciosos argumentos e ponderações sobre o tema por parte da doutrina nacional e alienígena, ainda há muito que se discutir sobre o assunto, pois o caminho a ser palmilhado é deveras longo e alcantilado, mormente levando-se em conta os ventos da democracia que têm soprado continuamente desde o final da década de oitenta do século XX.

Neste artigo, será constatado não ser a sindicância processo sumário, procedimento sumário ou meio sumário. A verdade sabida será abordada à luz do ordenamento jurídico constitucional vigente. A sindicância punitiva, por óbvio, também merecerá estudo.

Ao fim e ao cabo, o tema central será desenvolvido sob o tópico da incidência do contraditório e da ampla defesa na sindicância administrativa investigatória.

Como não poderia deixar de ser, e por vislumbrar a relevância de se refletir sobre a questão no âmbito do *Parquet* e do Poder Judiciário amazonense, será realizado estudo acerca da disciplina da sindicância

¹ CAETANO, Marcello. Princípios fundamentais do direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 476-477.

preparatória na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amazonas (Lei Complementar n. 011, de 17.12.1993) e na Lei de Organização Judiciária do Estado do Amazonas (Lei Complementar n. 017, de 23.01.1997).

A pesquisa deu-se primordialmente em autores brasileiros, tendo em vista que as referências bibliográficas nacionais são extremamente robustas e substanciosas, permitindo o desenvolvimento do tema dentro de parâmetros condizentes com o planejado.

Convém esclarecer, desde logo, que a opção pelo especial enfoque à sindicância administrativa preparatória (ou investigatória) deve-se ao fato de ser essencial harmonizá-la com o princípio do devido processo legal na sua dimensão formal, de modo a proporcionar uma fina sintonia do tema com o Estado Democrático de Direito e a moderna contextualização do instituto da sindicância no cenário jurídico-administrativo imposto pela nova ordem constitucional.

2 Sindicância: processo sumário, procedimento sumário, meio sumário ou espécie de processo administrativo *lato sensu* ?

Tem sido freqüente verificar, notadamente entre os juristas pátrios – mas não só entre estes –, a confusão que se estabelece acerca da constitucionalidade da sempre presente identificação da sindicância como processo sumário, procedimento sumário, meio sumário e, ainda, como espécie de processo administrativo *lato sensu*.

Impende registrar, que o termo *sumário* indica a técnica por meio da qual, tão-somente, se reduz atos e formas do procedimento para torná-lo mais rápido, mais célere. Porém, é indispensável chamar a atenção para algo de suma relevância: há interferência na cognição judicial, que passa a ser cognição sumária.

Para maior aprofundamento do tema, acresça-se a isto outro aspecto importante, que são as idéias do “sumário substancial” e do “sumário formal”, desenvolvidas por Adroaldo Furtado Fabrício. O “sumário substancial” ocorre quando a cognição é sumária, ou seja, a sumariedade decorre do procedimento e o “sumário formal” acontece quando o procedimento se torna mais ágil no que pertine à tramitação

ordinária, salientando-se, entretanto, que a cognição continua plena.²

Poder-se-ia afirmar, então, que o sumário indica desvio de um modelo fundamental por meio de restrição, seja substancial, seja formal. Assim, ao se adicionar o adjetivo sumário à sindicância, estaria se concretizando a existência de desvio de um modelo padrão, ou seja, do processo disciplinar.

Alexandre Câmara ao tratar do procedimento sumário na seara do processo civil assim o definiu: “é um procedimento de cognição plena, em que há uma maior concentração dos atos processuais, sendo, pois, sumário apenas formalmente.”³

É de se notar, com Araken de Assis, que este procedimento melhor se chamaria “plenário rápido”, onde a cognição do juiz é plena, não sofrendo limitações.⁴

No processo civil, então, o procedimento sumário indica uma forma mais ágil e menos solene em relação ao procedimento ordinário. No campo do processo penal, há que se ter a mente avisada para as hipóteses de infrações penais de menor potencial ofensivo, quais sejam : a) todas as contravenções penais, qualquer que seja o procedimento previsto; b) os crimes a que a lei comine pena máxima igual ou inferior a 2 (dois) anos de reclusão ou detenção, qualquer que seja o procedimento previsto; c) os crimes a que a lei comine exclusivamente pena de multa, qualquer que seja o procedimento previsto. A estas infrações mirins aplica-se o rito sumaríssimo criado pela recente Lei n. 9.099/95⁵. Antes da entrada em vigor desta nova lei, o processo sumário era disciplinado no capítulo V, título II, livro II, do Código de Processo Penal.

Neste particular, a conceituação administrativa tem afinidade com o processo penal, vez que a sindicância é indicada para aplicação de penas mais leves, assim como ocorre no processo penal. Entretanto, forçoso é notar, que a sindicância preparatória, diferentemente da sindicância punitiva, não tem como objetivo a aplicação de sanções disciplinares.

Cabe, a esta altura, lembrar a distinção entre processo e procedimento, tomando, para tanto, a lição de José Rocha. O processo

² FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. Justificação teórica dos procedimentos especiais. Revista Forense. v. 330. Rio de Janeiro, 1995, p. 05.

³ CÂMARA, Alexandre Freitas. Lições de direito processual civil. v. I. 10. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 377.

⁴ ASSIS, Araken de. Procedimento sumário. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 11.

⁵ CAPEZ, Fernando. Curso de Direito Penal. v. 4. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 538.

é a atividade necessária à produção de determinado resultado final; o procedimento é o conjunto de normas em conformidade com as quais deve desenvolver-se essa atividade. O processo concerne à idéia de finalidade – resultado final – a ser alcançado através de uma atividade humana. O procedimento diz respeito à maneira como essa finalidade deve ser realizada. Sinteticamente, a expressão “processo” é uma abstração que só existe na mente do homem. Concretamente o que realmente há são os procedimentos. Significa dizer que o procedimento é a concretização da idéia de processo, é a tradução do conceito de processo que, como conceito, só existe no intelecto do homem.⁶

Neste cenário conceitual, não há como se vincular a sumariedade ao processo ou ao procedimento, na medida em que tal ligação indicaria, invariavelmente, uma sensível diminuição de formalidades, podendo, inclusive, atingir o devido processo legal formal, que exige a manutenção de atos tidos como essenciais, sem os quais haveria nítido desequilíbrio na dialética processual. Haveria, assim, redução efetiva na área de cognição do julgador.

Por seu turno, a sindicância não pode ser tida como “meio sumário”, muito embora significativo número de doutrinadores a enxergue sob tal ótica, como é o caso de Hely Lopes Meirelles e José Cretella Júnior. Romeu Bacellar Filho é enfático ao tratar da questão: ou a sindicância estará delimitada como procedimento ou como processo. E, em seguida, explica que “meio sumário” evoca a permissão do exercício da competência disciplinar sem rito definido pela Lei, autorizando, inclusive, o corte na cognição do julgador a tal ponto de mutilar (esta é a expressão utilizada pelo jurista!) o contraditório e a ampla defesa: a Administração (enquanto juiz do caso a ela submetido) decide sem o conhecimento das alegações do servidor sujeito ao julgamento.⁷ Se o procedimento e o processo são “canônicos”, estão submetidos a cânones, a regras processuais;⁸ o “meio sumário” é como se fosse um jogo desprovido de qualquer regramento, e cujo destino, invariavelmente, seria perder-se no vazio. Frise-se: a sindicância não é meio, ao contrário da interpretação veiculada em decisão, por maioria de votos, do Superior

6 ROCHA, José Albuquerque. Teoria geral do processo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 199.

7 BACELLAR FILHO, Romeu. Processo administrativo disciplinar. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 105.

8 BORGES, José Souto Maior. O contraditório no processo judicial: uma visão dialética. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 71.

Tribunal de Justiça: “(...) o processo de sindicância não tem forma e nem figura de juízo, não obedece a procedimento específico.”⁹

Ainda, mais uma vez, neste lanço retorna-se à lição de Romeu Bacellar Filho quando esclarece que a sumariedade, seja ela para indicar um corte na cognição do julgador ou um procedimento mais ágil, não pode acarretar a mutilação ou sequer a atenuação das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Da diferenciação dos procedimentos para atender a enorme diversidade das situações de direito substantivo, não pode advir a presença de mais, ou de menos contraditório ou defesa em uns do que em outros, mas a um contraditório proporcionalmente adequado, tendo em vista o conjunto de procedimentos disciplinados pela Lei. Portanto, parece totalmente inadequado considerar legítima a perspectiva de “mais” contraditório e “mais” ampla defesa no processo disciplinar para aplicação de sanções mais graves do que na sindicância para aplicação de penas mais leves. O procedimento pode ser diferente, porém as garantias devem estar proporcionalmente asseguradas, dada a natureza processual aqui e ali.¹⁰

Pode-se dizer, portanto, sem receio de equívoco, com base em tudo o que foi exposto nas linhas antecedentes, que a sindicância não é processo sumário, não é procedimento sumário nem tampouco é meio sumário para apuração de infração disciplinar. Em verdade, a sindicância e o processo disciplinar, segundo Sérgio D’Andréa Ferreira, são espécies de um gênero mais amplo, que é o processo administrativo *lato sensu*, devendo-se sempre observar o contraditório e se cultivar a defesa mais ampla possível.¹¹ Não sem razão, afirma Adriana Rezende que em relação à apuração de falta para a necessária punição, e até mesmo para a absolvição de um indiciado, são duvidosos quaisquer outros procedimentos não configurados pela denominação técnica de sindicância e de processo disciplinar. Nesta ordem de idéias, consoante a citada autora, têm-se como válidas duas formas de processo administrativo: a sindicância e o processo disciplinar.¹²

9 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em mandado de segurança n. 281/SP. Relator: Ministro Garcia Vieira. Relator do acórdão: Ministro Demócrito Reinaldo. 1ª Turma. 31.03.1993. DJU, p. 9292. 17 maio. 1993.

10 BACELLAR FILHO, op. cit., p. 106.

11 FERREIRA, Sérgio D’Andréa. O controle da Administração Pública pelo Judiciário. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 141.

12 REZENDE, Adriana Menezes de. Do processo administrativo disciplinar e da sindicância. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 76.

3 A verdade sabida à luz da Constituição Federal de 1988

Um ponto a merecer especial destaque é o relativo à adequação do conceito legal da chamada verdade sabida ao constitucional.

A verdade sabida significa conhecimento prévio, informal, pessoal e direto da falta por parte da autoridade competente para aplicar a pena.

Hely Lopes Meirelles tem a verdade sabida como sendo o conhecimento pessoal da infração pela própria autoridade competente para aplicar a sanção ao infrator. Exemplifica o jurista com a hipótese em que a autoridade competente, tendo presenciado o cometimento da infração, aplica a pena com fundamento na verdade sabida, consignando no ato punitivo as circunstâncias em que foi perpetrada e presenciada a falta. E ainda registra que o essencial para se enquadrar a falta na verdade sabida é o seu conhecimento direto pela autoridade competente para puni-la, ou sua notoriedade irretorquível, que pode ser estampada na imprensa ou mesmo divulgada por outros meios de comunicação de massa.¹³

Para Carmén Lúcia Antunes Rocha é a ciência tida de forma direta pela autoridade competente para aplicar a sanção ao servidor público sem para tanto ouvi-lo, nem permitir sua defesa, já que a circunstância que conduz à apenação passou-se em sua presença ou com seu conhecimento imediato.¹⁴

Segundo Eliezer Pereira Martins, a verdade sabida consistia na possibilidade de aplicação de sanção administrativa com fundamento no conhecimento imediato, notório e evidencial da materialidade e da autoria da transgressão disciplinar.¹⁵

Como bem se pode verificar das opiniões doutrinárias acima aludidas, formou-se um consenso doutrinário acerca da inconstitucionalidade da verdade sabida, diante das normas dos artigos 5º, inciso LV, e 41, § 1º, ambos da Constituição de 1988, que exigem o contraditório e a ampla defesa nos processos administrativos. Assim, se ocorrer a ausência de qualquer procedimento formal, seja na sindicância, seja no processo, que omita a audiência do acusado, ferir-se-á o princípio natural de que ninguém poderá ser punido antes de ser ouvido. Portanto, esse critério

13 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 26. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 656-657.

14 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 484-485.

15 MARTINS, Eliezer Pereira. Direito administrativo militar e sua processualidade. São Paulo: LED, 1997, p. 126.

de apuração sumária está definitivamente banido do regime disciplinar, por violar frontalmente os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Não se olvide, ainda, que a verdade sabida desrespeita também outros princípios. Egon Moreira traz à colação que a verdade sabida viola, de forma afrontosa, os princípios do Estado Democrático de Direito (a autoridade exerce seu poder unilateralmente, sem qualquer ciência prévia ou participação do cidadão), legalidade (não há previsão legal que outorgue tais efeitos ao fato de a autoridade ter conhecimento subjetivo de determinada infração), devido processo legal (importa a agressão a bens e liberdade da pessoa sem processo prévio), ampla defesa e contraditório (é imposta a punição sem o conhecimento prévio do apenado, sem direito à defesa e participação), impessoalidade (envolve uma concepção íntima da autoridade, inclusive no que diz respeito à necessidade de punir) e moralidade (pode derivar de interpretação abusiva da autoridade administrativa).¹⁶

Sobre o tema há que se consignar que a iniquidade, a discricionariedade, a violência e a manifesta prepotência, características endógenas do instituto da verdade sabida, frente ao artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal vigente, não mais subsistem e, quando eventualmente surgirem do desconhecimento da lei, estará então bem caracterizada a lesão de direito reparável pela via administrativa ou, se o caso comportar, pela via judicial.¹⁷ Com efeito, a era da verdade sabida no direito administrativo passou, já vai ao longe, e todo processo disciplinar haverá de contar com a garantia da defesa escrita e demais provas admitidas em direito, sob pena de nulidade insanável. Como escreveu Álvaro Lazzarini, o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, “desnaturou, por completo, a verdade sabida.”¹⁸ Esta é uma das grandes inovações do texto constitucional, que se não for observado gera nulidade absoluta.

Carmén Lúcia Antunes Rocha demonstra todo seu repúdio em relação à verdade sabida quando escreve, ao que parece, tomada até de uma certa emoção que

16 MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. 2. ed. atual., rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 323-324.

17 LUZ, Egberto Maia. *Direito administrativo disciplinar: teoria e prática*. 4. ed. rev., atual., ampl. São Paulo: EDIPRO, 2002, p. 130.

18 LAZZARINI, Álvaro. *Temas de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 19.

(...) o advento do princípio constitucional do devido processo legal impede que se possa aceitar a “verdade sabida”, porque a punição sem qualquer exigência de apuração da falta, do contraditório ou de formalização do processo agrava, à evidência, o princípio da ampla defesa. Como poderia o interessado alegar qualquer circunstância que atenua ou altera a interpretação de um fato cometido, se a ele não se oferecer a dilação probatória das circunstâncias que constituam, eventualmente, a sua defesa? Como se especificarem as condições nas quais ocorreu um fato se apenas a afirmação do comportamento é feito unilateralmente pela autoridade? Como se demonstrar a distorção, produzida, por exemplo, em notícias veiculadas pela mídia, se não se assegurar a dilação probatória ao interessado? Tem-se, pois, que a denominada “verdade sabida” não pode ter qualquer aceitação no sistema jurídico vigente, por contrariar, cabalmente, o princípio do devido processo legal e cercear, em sua raiz, a ampla defesa constitucionalmente assegurada.¹⁹

De há muito as Cortes de Justiça brasileiras têm decidido pela refutação da verdade sabida, como se pode verificar com a decisão seguinte, oriunda do Superior Tribunal de Justiça:

Mandado de segurança. Pena disciplinar. Cerceamento de defesa. Crítica via imprensa. Verdade sabida. Conhecimento direito. Estatuto dos Funcionários Municipais de São Paulo. A notícia veiculada em jornal não importa em conhecimento direto do fato, ante a notícia possibilidade de distorções. Por isso, não se convoca o instituto da verdade sabida para fugir à imposição constitucional da ampla defesa.²⁰

O que se pode observar, sendo mesmo fato por demais sabido, é a enorme transformação por que passou o poder disciplinar, cuja evolução processou-se no sentido de impor limites, de reduzir, cada vez mais, o arbítrio da autoridade administrativa, com a adoção de ritos processuais obrigatórios, dos quais há que se destacar, sempre, como princípio fundamental, o direito de ampla defesa do servidor acusado.

19 ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. Revista de direito administrativo. v. 209. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 210.

20 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em mandado de segurança n. 825/SP. Relator: Ministro Helio Mosimann. 2ª Turma. 2 jun. 1993. Diário de Justiça da União, Brasília, p. 12870, 28 jun. 1993.

4 A sindicância punitiva

A Constituição Federal de 1988 tratou de modo muito mais democrático o convívio do servidor com a Administração Pública, garantindo sempre, em qualquer hipótese, o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV, CF) para o acusado ou investigado em geral, pondo fim à era da verdade sabida.

Nesse contexto, a sindicância deixou de ser sumária, traço característico que sempre lhe foi peculiar, para passar a observar a regra constitucional do devido processo legal, com a garantia do contraditório e da ampla defesa. Por conta desta “transformação”, advinda do Texto constitucional, não faltaram juristas a condenar tal hipótese, abraçada, inclusive, pela Lei n. 8.112/90, que instituiu o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União. Em seu artigo 145, inciso II, dispõe que da sindicância poderá resultar aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias.

Para Ivan Barbosa Rigolin, a sindicância jamais deveria condenar alguém a coisa alguma, por tratar-se de um procedimento facultativo, inquisitório, prévio a qualquer procedimento para pretensão punitiva, que nunca poderia ensejar penalização, a quem quer que seja. Afirma ainda, que ninguém pode ser condenado numa sindicância administrativa, nem mesmo à pena de advertência, muito menos à de suspensão. Considera esta situação como inaceitável ignorância jurídica demonstrada pelo legislador.²¹

Tendo como paradigma a norma constitucional, o mais adequado é compreender a sindicância para aplicação de sanções mais leves como espécie do processo administrativo *lato sensu*, dotado de menor rigor formal em relação ao processo administrativo padrão, mantendo-se os atos reputados e valorados como essenciais em face das garantias processuais. Surge daí, a chamada sindicância punitiva.

Para Léo da Silva Alves, a sindicância punitiva é aquela que, confirmada pela investigação a materialidade do fato e a autoria, pode ensejar diretamente a aplicação de pena, nos limites estabelecidos na lei. Assim, a sindicância punitiva é utilizada quando se trata de faltas leves. A regra, consagrada na área federal – Lei n. 8.112/90, artigo 145, inciso

21 RIGOLIN, Ivan Barbosa. Comentários ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis: Lei n. 8.112, de 11-12-1990. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 245-246.

II – e praticamente reproduzida nos estatutos estaduais e municipais, é de que da sindicância punitiva possam decorrer as penalidades de advertência ou de suspensão até trinta dias.²² Ainda sem fugir do tema, mas tão-somente a título de ilustração, vale referir, ainda que a passo ligeiro, a classificação das sindicâncias, da lavra do referido autor, tendo como paradigma a sua natureza. Ei-la: a) sindicância própria, com natureza de investigação, tendo como finalidade o esclarecimento do fato, da sua natureza, da autoria e das circunstâncias; b) sindicância imprópria, com natureza processual, objetivando deliberar sobre a responsabilidade do servidor; e c) sindicância híbrida, que nasce como investigação e, com a identificação do fato e da autoria, transforma-se em expediente processual.²³

Portanto, há de se destacar que a aplicação da penalidade tida como leve, que é o caso da advertência ou da suspensão por até trinta dias, deverá vir lastreada por uma certeza, manifestada não por indícios ou simples suspeitas, mas por meio de uma prova sólida e concreta, reveladora da certeza, pois não se admite a aplicação da penalidade sem esses requisitos fundamentais. Afinal, o indício conduz a algo, demonstra o rastro, sem contudo gerar liquidez e certeza do fato investigado.

Como mera presunção, o indício deverá vir confirmado pela prova, fruto da verdade real. A sua falta não autoriza um apenamento, pois, a propósito, como bem lembra Malatesta, “as provas, sem outra alternativa, ou geram o convencimento, e têm a eficácia e a verdadeira natureza de prova, ou não chegam a gerar o convencimento, e não merecem o nome de prova, não tendo eficácia, nem verdadeira natureza persuasiva.”²⁴

Não sem razão afirma Mauro Roberto Gomes de Mattos que mesmo sendo um procedimento preliminar, a sindicância punitiva deverá preconizar, para a validade da sua conclusão, ao servidor, o direito dele se defender, através do contraditório e da produção das provas admitidas em direito, na forma estabelecida pelo artigo 5º, inciso LV, da Carta Política de 1988. Assim, sepultada está a sumariedade. Vigê hoje a garantia do contraditório e da ampla defesa.²⁵

22 ALVES, Léo da Silva. Questões relevantes da sindicância e do processo disciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 49-50.

23 ALVES, Léo da Silva. Sindicância investigatória: a técnica de apuração de irregularidades em torno do serviço público. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 17.

24 MALATESTA, Nicola Framarino dei. A lógica das provas em matéria criminal. v. 1. Tradução de Alexandre Augusto Correia. São Paulo: Saraiva, 1960, p. 92.

25 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Lei n. 8.112/90 interpretada. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.

Os Tribunais brasileiros estão em perfeita sintonia com o princípio da ampla defesa, em sede de sindicância punitiva, da forma como foi consagrado no texto da Lei Maior. Serão transcritas algumas decisões vinculadas ao tema sob comento, para melhor ilustrar o entendimento (e recepção) jurisprudencial.

A primeira refere-se à ausência de ampla defesa na sindicância punitiva, a qual a torna nula. Eis a decisão do Superior Tribunal de Justiça:

Constitucional. Administrativo. Agente de polícia. Sindicância. Punição administrativa. Cerceamento de defesa. Comprovação. Recurso do impetrante. Ausência de preparo. Não conhecimento. Recurso do Ministério Público Estadual. Provido para anular a pena de suspensão convertida em multa. I. A sindicância segue um rito peculiar, cujo escopo é a investigação das pretensas irregularidades funcionais cometidas, sendo desnecessária a observância de alguns princípios basilares e específicos do processo administrativo disciplinar. Afinal, procedimento não se confunde com processo. Todavia, se tal instrumento tiver pretensão de servir de base à aplicação de sanção deve-se observar os pressupostos do devido processo legal, concedendo-se ao sindicado a ampla defesa. II. A Constituição da República (art. 5º, LIV e LV) consagrou os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, também no âmbito administrativo. A interpretação do princípio da ampla defesa visa propiciar ao servidor oportunidade de produzir conjunto probatório servível para a defesa. III. Desta forma, caracterizado o desrespeito aos mencionados princípios, não há como subsistir a punição aplicada. IV. Não merece ser conhecido o recurso ordinário interposto pelo recorrente que, devidamente intimado, deixou de comprovar o pagamento do porte de remessa e retorno dos autos a esta Corte. V. Recurso do Ministério Público Estadual, sustentando idêntica tese de violação ao contraditório e ampla defesa, conhecido e provido.²⁶

Outra decisão importante nesta seara advém do Supremo Tribunal Federal e diz respeito à aplicação de advertência sem sindicância,

p. 754.
26 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em mandado de segurança n. 4.606/PE, 5ª Turma. Relator: Ministro Gilson Dipp. Diário de Justiça da União de 22 abr. 2003.

onde se daria a ampla defesa, sendo nula de pleno direito. Assim se posicionou a mais alta Corte de Justiça nacional:

Servidor público. Aplicação da pena de advertência sem a instauração de sindicância na qual se daria o exercício da ampla defesa dos que vieram a ser punidos. Nulidade. Do sistema da Lei n. 8.112/90 resulta que, sendo a apuração de irregularidade no serviço público feita mediante sindicância ou processo administrativo, assegurada ao acusado ampla defesa (art. 143), um desses dois procedimentos terá de ser adotado para essa apuração, o que implica dizer que o processo administrativo não pressupõe necessariamente a existência de uma sindicância (...) se, porém, da sindicância decorrer a possibilidade de aplicação de penalidade de advertência ou de suspensão de até 30 dias, essa aplicação só poderá ser feita se for assegurado ao servidor, nesse procedimento, sua ampla defesa. No caso, não se instaurou nem sindicância, nem processo administrativo, e sem se dar, por isso mesmo, qualquer oportunidade de defesa aos impetrantes, foi-lhes aplicada a pena de advertência, por decisão que foi tomada, como se vê da cópia a fls. 10, em processo administrativo contra terceiro e no qual os impetrantes constituíam a comissão de inquérito. Recurso ordinário a que se dá provimento.²⁷

O tema importa relevante consideração: na apuração de faltas funcionais com conseqüente punição de funcionário deve ser oportunizada a ampla defesa ao investigado, na medida em que se mostra como o único meio capaz de assegurar decisões transparentes, respaldadas em fatos e provas, e, ainda, de acordo com as diretrizes perseguidas, com enorme obstinação, pelo Estado Democrático de Direito.

Portanto, a aplicação de penalidade de advertência, que seria a forma mais branda de punição administrativa, deverá ser sempre precedida da necessária apuração da infração disciplinar por meio da sindicância, cognominada de punitiva (instrutória), devendo ser plenamente assegurada a mais ampla defesa do acusado. Esta necessidade da defesa na sindicância é justificada pelo inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso ordinário em mandado de segurança n. 22.789/RJ, 1ª Turma. Relator: Ministro Moreira Alves. Diário de Justiça de 25 jun. 1999, p. 45.

5 A incidência do contraditório e da ampla defesa na sindicância preparatória

5.1 Considerações preliminares

O direito administrativo é ciência recente na enciclopédia jurídica, que a partir do nascimento da monarquia absoluta, ganhou especial destaque pela centralização do poder real, que representava a lei suprema (“O Estado sou eu”, como dizia Luis XIV, da França) verificando-se a paulatina queda da nobreza e a conseqüente ascensão da burguesia. Àquela época, prevalecia a idéia da irresponsabilidade do Estado Absoluto, não se podendo fazer qualquer tipo de questionamento judicial contra a coroa. Desse período ficou a idéia de que o direito administrativo era um Direito concebido em favor do Poder, a fim de que ele pudesse, como disse Celso Antonio Bandeira de Mello, “vergar os administrados.”²⁸

Após o advento da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, o direito administrativo experimentou notável desenvolvimento, desvinculando-se da vontade do Rei (Estado), que naqueles tempos significava a própria lei, para se aproximar do Estado de Direito. Deveras, “as bases ideológicas do Direito Administrativo são as que resultam das fontes inspiradoras do Estado de Direito(…).”²⁹

Se no século XIX e primórdios do século XX as Constituições ignoraram ou quase nenhuma atenção dedicaram à Administração Pública, na segunda metade do século XX a tendência se reverte, pois as Constituições desse período abrigaram grande número de preceitos sobre a atuação administrativa.³⁰ Assim, verifica-se que o Estado de Direito irradiou seus efeitos para todos os ramos da ciência jurídica, prevalecendo a preocupação com o gênero humano, submetendo-se o Estado aos preceitos legais criados para assegurar a inviolabilidade das comunicações postais, telefônicas e telegráficas, não se admitindo mais a intromissão na vida privada e a quebra da discricção.

Com efeito, a Administração passou a se curvar aos preceitos

28 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 36.

29 Ibid., p. 41.

30 MEDAUAR, Odete. A processualidade no direito administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 71.

advindos da lei; inclusive, o seu propalado poder discricionário, hoje, há que ser fundamentado em comando legal.

Em verdade, na vida privada, as decisões são tomadas por meio de processos mentais, raramente existindo instrumentos escritos que os espelhem. Uma vez tomada a decisão, parte-se para sua execução, deixando-se de lado registros escritos, sendo certo que tal cuidado somente é dispensado aos atos que envolvam obrigações com terceiros, ou aqueles que, por exigência legal, resultam num documento. A instrumentalização dos atos se constitui em exceção.

O mesmo não ocorre em relação à Administração Pública, onde, principalmente em razão da divisão de competência entre os vários órgãos, esse *modus agendi* se torna inexecutável, pois, cada agente atua somente no âmbito das atribuições que lhe são conferidas por lei; as decisões são tomadas, segundo a competência do agente, por meio de atos ordenados sucessivamente e por escrito. Essa diferença na forma de decidir, que acaba por fazer necessária a instrumentalização, em que a vontade funcional, diferentemente da vontade livre, é canalizada em um processo, no qual o agente é apenas um dos elementos.³¹

Na atual reflexão científica, cultural e política sobre problemas da Administração, um dos fulcros da atenção situa-se nas relações entre Administração e administrados.³² Portanto, percebe-se que tal reflexão, oriunda das mudanças dos quadros político-institucionais e científicos ligados ao direito administrativo acabou por gerar transformações de porte, dentre as quais, aquela em que os servidores públicos civis e militares foram agraciados com os comandos constitucionais que obrigaram o Executivo e o Legislativo a editarem novas regras, capazes de refletirem o espírito de tais mudanças.

Estas considerações propedêuticas demonstram claramente que os julgadores administrativos estão umbilicalmente vinculados ao princípio da legalidade, na forma prevista no artigo 37 da Constituição Federal vigente. Quer isto significar que os atos a serem praticados tanto na fase da sindicância, como durante o processo administrativo disciplinar, terão que, primeiramente, respeitar e obedecer aos dispositivos constitucionais aplicáveis, para, após, serem verificados na esfera

31 SOUZA, José Carlos Peres de; ALMEIDA, Leili Odete Campos Izumida de. Direito de ampla defesa e processo administrativo. Revista dos Tribunais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, v. 695, p. 78.

32 MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 219.

federal os comandos da Lei n. 8.112/90. Essa questão é de relevância ímpar, pois o antigo Estatuto do Funcionário Público – Lei n. 1.711/52 – tinha a sindicância como meio sumário, com a sua tramitação se caracterizando pelo sigilo, diferentemente da Lei n. 8.112/90, que a revogou, onde se sobressai a garantia, sempre, em qualquer hipótese, do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, inciso LV, Constituição de 1988) para o acusado ou investigado em geral. É a moderna tendência da jurisdicalização do poder disciplinar, ancorada nos fundamentos do Estado Democrático de Direito e na teoria do garantismo, que servem de verdadeiro escudo aos acusados contra os arbítrios da administração, assegurando-lhes não apenas a oportunidade de defesa como a observância do rito legalmente estabelecido.

Assim, imperioso que se evitem, terminantemente, a ocorrência de atos administrativos disciplinares inconstitucionais que venham macular a honra do servidor público, com prejuízo grave à sua boa imagem na repartição, respeitando-se os direitos e garantias constitucionais dos administrados, sob pena de nulidade absoluta e intransponível, em conformidade com os preceitos hauridos da atual Lei Fundamental brasileira, como se examinará nas linhas seguintes.

5.2 A nova ordem constitucional

A temática do processo administrativo ganhou enorme projeção no cenário jurídico, a partir da redação do inciso LV, do artigo 5º, da Lei Magna brasileira de 1988. Como bem se sabe, o referido preceito constitucional estendeu ao processo administrativo garantias antes reservadas, tão-somente, ao processo judicial. O processo administrativo, com plenas e amplas garantias de intervenção e atuação dos administrados, se transformou em verdadeira pedra de toque na história, mesmo, do Estado brasileiro. Sem um processo administrativo desse jaez não há Estado de Direito, não existe democracia. É fácil explicar tais afirmações: a atuação da administração pública, mais amplamente ou menos, se estratifica e se define no bojo de um processo administrativo. Antes de 1988, a Administração se considera dona do processo administrativo, propiciando exclusivamente a seu bel-prazer, seu manuseio, seu conhecimento e a manifestação plena

dos interessados. Agora não: há base constitucional expressa para a construção de uma verdadeira teoria do processo administrativo no Direito brasileiro.³³

É razoável também afirmar, sem qualquer intuito de originalidade, que o artigo 60, § 4º, inciso IV, da Carta Política vigente, mantém inafastáveis e intactos os direitos inseridos nas garantias fundamentais da sociedade – artigo 5º -, proibindo que sejam esses direitos objeto de deliberação de proposta de emenda constitucional tendente a abolir quaisquer dessas garantias.

5.3 Acusados em geral

A esta altura, cumpre meditar, antecipada e ponderadamente, sobre questão da maior relevância: é possível ou não, na fase de sindicância, poder o servidor ser considerado como acusado? A resposta há que ser afirmativa, pois nessa fase será decidido se haverá punição branda ou se o processo disciplinar será instaurado.

Em sentido lato, a acusação é a atribuição a um indivíduo de um fato juridicamente ilícito. E acusado, imputado, criminado, incriminado, increpado, são todos sinônimos para a pessoa sobre quem se levanta uma acusação.³⁴ A atribuição da prática de um eventual ilícito administrativo a determinado servidor, ainda que de maneira informal, leva a que se tenha acusação e acusado.

Se se levar em conta que o acusado é apenas aquele servidor contra quem foi proposto o processo administrativo, o sindicado, pelo menos formalmente, não poderia ser considerado acusado.

Contudo, aceitar a expressão “acusados em geral” apenas em sentido estrito, leva a que a pessoa envolvida em sindicância, mormente a preparatória, reste indefesa, fazendo-se pouco caso da garantia constitucional da amplitude da defesa, que deve ser assegurada também, em etapas anteriores, ao processo administrativo *stricto sensu*.

Assim, a fim de não deixar dúvidas, a Constituição da República utilizou-se, no artigo 5º, inciso LV, da expressão “acusados em geral”, o que significa que há pelo menos duas espécies de acusados (o restrito e

³³ FERRAZ, Sérgio. Apresentação. *Irr*: COSTA, Nelson Nery. Processo administrativo e suas espécies. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

³⁴ NASCENTES, Antenor. Dicionário da língua portuguesa. Tomo I. Academia Brasileira de Letras. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1961, p. 37.

o amplo, ou o formal e o informal). Acolheu, então, o significado amplo da expressão, e não o restrito, que apenas admite a acusação formal. Em verdade, quando o citado dispositivo constitucional se refere a “acusados em geral”, o faz com o indisfarçável objetivo de alargar a abrangência da dicção, de maneira a compreender qualquer espécie de acusação, inclusive a ainda não formalmente concretizada. Daí, a possibilidade de se afirmar, peremptoriamente que, se essa não fosse a intenção do legislador, afigurar-se-ia de todo desnecessária a adição “em geral”; bastaria a alusão a “acusados”.

Com efeito, “acusados em geral” é expressão que envolve toda sorte de acusados, abrangendo até o sindicado. Romeu Bacellar Filho afirma que na expressão “acusados em geral”, o adjetivo “em geral” não é supérfluo. E mais, “quando a Constituição utiliza a expressão ‘em geral’ quer deixar nítido que se trata de qualquer acusado, entendida a palavra na acepção comum.”³⁵ Marcelo Fortes Barbosa segue o mesmo pensar quando escreve: “Com a alusão a ‘acusados em geral’, tem-se por conseqüência a abrangência de todas as situações coativas, ainda que legais, a que se submetem os cidadãos diante de autoridades administrativas.”³⁶

Interessante observar, quanto a este aspecto, que a postura do legislador foi claramente garantista, devendo o já tantas vezes citado inciso LV do artigo 5º da Constituição da República ser aplicado também na sindicância preparatória, pois a partir do momento em que é definida a autoria do suposto ilícito administrativo, é inegável que o servidor sindicado passa a ter contra si deduzida uma acusação em sentido amplo, pois decorre de uma imputação que passa a ser determinada. Por isso, o legislador empregou “acusados em geral”, para abranger um leque de situações, com um sentido muito mais largo que a mera acusação formal e com uma nítida finalidade de proteger também o sindicado, que tem interesse em não se tornar indiciado.

Portanto, “acusados em geral”, expressão contemplada pela Constituição, abarca todas as formas de acusados, formais e informais, incluindo-se aí o sujeito investigado na sindicância administrativa preparatória. Significa dizer que, para fazer jus à garantia do devido

³⁵ BACELLAR FILHO, Romeu. op. cit., 2003, p. 73-74.

³⁶ BARBOSA, Marcelo Fortes. Garantias constitucionais de direito penal e de processo penal na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 83.

processo legal, deve-se entender também aquele a quem é irrogado um comportamento correspondente a uma qualidade negativa e quem se encontre em situação da qual lhe possa resultar um dano econômico, moral ou jurídico.

Absoluta razão assiste à Lúcia Valle Figueiredo quando afirma que o termo “acusados em geral” deve ser interpretado *lato sensu*, para abrigar todas as situações em que haja imputação a alguém de falta ou conduta ilícita e, não, apenas, no sentido mais restrito, da possibilidade de já haver acusação formal a deflagrar o inquérito administrativo.³⁷

A qualidade de acusado se adquire sempre que haja acusação concreta, ou seja, juízo de probabilidade. E a acusação se revela seja por ato formal, seja pela maneira como a pessoa é tratada, de fato. Assim, também a partir desse momento de acusação fática, mas não formal, o sujeito deve ter assegurado o direito de se defender, sem necessidade de que seja formalmente legitimado como sujeito de eventual processo administrativo disciplinar *stricto sensu* ou mesmo de sindicância, inclusive a preparatória.

Pois bem, a partir do momento que tanto a pequena punição, como a instauração do processo administrativo disciplinar, repercutem na vida funcional do servidor, com abalo à sua moral, fica abolida a falta de defesa até mesmo em sede de sindicância.³⁸

Em todo processo e procedimento interno, por mais sumária que tenha que ser a apuração, está presente a garantia de defesa, corolário do dogma constitucional do devido processo legal,³⁹ sempre com o escopo maior de se evitar o cometimento de possíveis injustiças ou, até mesmo, perseguições.

Assim, na sindicância deve-se garantir ao acusado ou investigado sempre os meios de defesa e o contraditório, para possibilitar que a verdade seja a prevalente, pois no campo administrativo-processual não se admite mais atos acusatórios, onde a verdade já é sabida pela Comissão Julgadora, que sentencia com base em provas e elementos construídos sem que sejam refutados pelos servidores acusados. E é

37 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Procedimento e processo administrativo. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (coord.). Perspectivas de direito público: estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 379.

38 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Direito de defesa em sindicância. Revista de direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, v. 211, p. 182.

39 BATISTA, Weber Martins; FUX, Luiz. Juizados especiais civis e criminais e suspensão condicional do processo. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 201.

exatamente para banir estas perseguições, que o constituinte moderno não permite mais a utilização de meios que possibilitem o cerceamento de defesa do investigado.

Como percucientemente observa Mauro Roberto Gomes de Mattos, o servidor possui o direito de não ver o seu nome maculado em uma investigação disciplinar, se ele não deu azo a uma infração disciplinar. O simples abalo à sua intimidade é suficiente para autorizar a ampla defesa na fase da sindicância.⁴⁰

Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari caminhando nesta mesma trilha, adentram mais minudentemente ao tema, oferecendo argumentos outros que, por sua vez, só confirmam as ponderações até este ponto desenvolvidas. Dizem os aludidos juristas que,

(...) não há como aceitar-se a constrição da defesa, mesmo fora do campo da chamada sindicância punitiva, em razão de assegurar-se, mais tarde, a ampla defesa no processo administrativo. E disso não se fale, além do que antes já considerado (inexistência de suporte constitucional), porque o administrado e o servidor têm interesse legítimo inclusive à não-instauração do processo em seqüência à sindicância, eis que tal instauração os coloca em situação defensiva (e, pois, a priori desfavorável), despoja-os do *status* de não-indiciados: a perda de qualquer direito ou situação somente é admissível com a observância do devido processo legal, o que supõe a amplitude da defesa e da prova (repita-se: Constituição Federal, art. 5º, LIV e LV)⁴¹

Sob esse aspecto, destaca-se a função preservadora da sindicância, principalmente a preparatória, cuja finalidade é de preservar a inocência do sindicado contra acusações infundadas, temerárias ou caluniosas, e a Administração Pública contra o custo e a inutilidade que eventuais processos administrativos ensejariam.

Pode-se ver na apuração preliminar um instrumento garantista, destinado a buscar fato oculto, salvaguardar a sociedade e evitar acusações infundadas.⁴²

A instrução preliminar, com ampla defesa, na sindicância preparatória, dá ao sindicado a faculdade de dissipar as suspeitas, de

40 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. op. cit., 2005, p. 755.

41 FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. Processo administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 100.

42 LOPES JÚNIOR, Aury Celso Lima. Sistemas de investigação preliminar no processo penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 41.

combater os indícios, de explicar os fatos e de destruir a eventual falta disciplinar imputada a ele (no nascedouro).

É poder/dever do Estado proteger a sociedade, sem exceção, da inviolabilidade da honra e da devida privacidade dos indivíduos, não podendo ser rompida por atos administrativos desarrazoados ou que guardam em seu núcleo o sentimento pessoal de vingança. A sociedade clama por uma justiça administrativa séria e que, antes de mais nada, respeite os direitos dos acusados,⁴³ seja na sindicância punitiva, seja na preparatória ou investigatória.

6 Sindicância: espécie de processo administrativo *lato sensu*

Mauro Roberto Gomes de Mattos esclarece que o princípio da ampla defesa, consagrado no Texto *Mater*, artigo 5º, inciso LV, deve ser observado até mesmo na fase inicial sumária, que é a sindicância, com a garantia mínima preconizada pela ampla defesa, não podendo ser desprezada pelas Comissões de Sindicância esta etapa, isto porque a apuração de infração disciplinar ocorre mediante sindicância ou processo disciplinar, os quais se constituem em espécies de processo administrativo *lato sensu*.⁴⁴

O aludido autor foi buscar subsídios para fundamentar seu pensar acerca do tema sob análise em Sérgio D'Andréa Ferreira, mais especificamente no voto condutor no mandado de segurança n. 01443/RJ (91.02.18509-1), TRF – 2ª Região, 2ª T., *DJ* de 28.07.1992, que ficou assim ementado:

SERVIDOR CIVIL: SUSPENSÃO – PROCESSO ADMINISTRATIVO: DISCIPLINAR – PODER DISCIPLINAR: EXERCÍCIO POR JUIZ. EMENTA: Administrativo, Constitucional e Processual Civil. Mandado de Segurança contra ato disciplinar impositivo de pena de suspensão de 15 dias a servidor de Secretaria de Vara pelo respectivo Juiz Federal. Decretação de nulidade do ato. Inobservância de formalidade essencial, qual seja a prévia realização de sindicância, com garantia de ampla defesa: art. 5º da Lei n. 1.533, de 31.12.51; art. 5º, da CF; arts. 143 e 145, II,

⁴³ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. op. cit., 2005, p. 741-747.

⁴⁴ Id., op. cit., 1998, p. 182-183.

da Lei n. 8.112, de 11.12.90. O processo administrativo disciplinar (processo administrativo punitivo interno) é sempre necessário para imposição de sanção a servidor público, que sob a forma de sindicância (advertência e suspensão de até 15 dias) ou de processo disciplinar *stricto sensu* (compreendendo o inquérito administrativo nos demais casos): arts. 143, 146 e 148 e seguintes da Lei n. 8.112/90. A pena de suspensão, em hipótese em que cabe a de advertência por escrito, só pode ser aplicada na hipótese de reincidência, uma vez já inflingida aquela outra sanção: arts. 129 e 130 da Lei n. 8.112/90.⁴⁵

Sob este ângulo, a apuração de infração disciplinar, seja mediante sindicância ou processo disciplinar, que são espécies de um gênero mais amplo que é o processo administrativo *lato sensu*, deverá sempre ser observada, respeitada e cultuada pela defesa mais ampla que possível: “A sindicância, com a garantia da ampla defesa, é, pois, formalidade essencial à validade do ato punitivo, inclusive a suspensão por 15 dias, tudo em consonância com o disposto no art. 5º, LV, da CF.”⁴⁶

Mais uma vez é imprescindível buscar a lição de Mauro Roberto Gomes de Mattos que, ao analisar a decisão supra, esclarece que os incautos poderiam vir a questionar que o Desembargador Relator apenas se referia aos casos de ampla defesa nas sindicâncias punitivas, negando o instituto do contraditório e da ampla defesa para as hipóteses da sindicância preparatória do processo disciplinar principal. Entretanto, observa que tal enredo não se afigura como correto, pelo fato do próprio Sérgio D’Andréa Ferreira defender no Mandado de Segurança n. 5.161/RJ (93.02.04280-4) que a sindicância no processo administrativo disciplinar, após a Lei n. 8.112/90, em submissão ao artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República, deixou de ser sumária para revestir-se da garantia impostergável do salutar princípio da ampla defesa, independentemente da sindicância ser ou não punitiva. Não resta dúvida que os ordenamentos legais anteriores ao atual manto constitucional eram no sentido de imprimir à sindicância o efeito sumário, vigorando a era da verdade sabida, em conformidade com a redação da Lei n. 1.711/52.⁴⁷

45 FERREIRA, Sérgio D’Andréa. O controle da Administração Pública pelo Judiciário. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 141.

46 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Mandado de segurança n. 1.443/RJ. 2ª Turma. Relator: Desembargador Sérgio D’Andréa Ferreira. Diário de Justiça de 28 jul. 1992.

47 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. op. cit., 2005, p. 756-757.

No sentido da sindicância constituir-se espécie do gênero processo administrativo *lato sensu*, eis o acórdão do referido Mandado de Segurança n. 5.161/RJ, cuja ementa ficou vazada nos seguintes termos:

(...) Invalidez, igualmente *ab ovo*, do processado, por violação do princípio da ampla defesa, na fase da sindicância. Diferença radical entre a natureza da sindicância e no Direito Administrativo Processual disciplinar, no regime da Lei n. 1.711/52, e no da Lei n. 8.112/90. Agora, a sindicância, é fase preliminar do processo administrativo disciplinar em sentido largo; e de que resultam se positiva a fase subsequente, e conseqüente, do processo administrativo *stricto sensu*. Arts. 144 e s. da Lei n. 8.112/90. Garantia constitucional (art. 5º, IV, da CF) e legal (art. 144 da Lei n. 8.112/90) da ampla defesa na sindicância, fundamental, eis que dela decorre, em relação de causa e efeito, o processo administrativo disciplinar *stricto sensu*. Sindicância que não assegurou aquela garantia, tanto que se encerrou em 48 horas. Contrariedade do disposto no subitem 19.1.1 do Manual do CJF. A sindicância já é parte do processo administrativo disciplinar, e falta de higidez de seus atos contamina, como é próprio do Direito Processual, todos os atos subsequentes. Direito do acusado de, defendendo-se amplamente na sindicância, não ver submetido à segunda fase, nem de ser punido, com penas menos graves, na própria sindicância. Nulidade, igualmente, do processo disciplinar em sentido estrito, que se seguiu, no qual, mais uma vez, vícios procedimentais afetaram a garantia defensiva do Impetrante. Concessão da segurança, para, declarando-se a invalidez do procedimento disciplinar *ab initio* e do ato primitivo funcional, máximo, determinar o refazimento do *iter processual*, perante o “Juiz Natural” administrativo do impetrante, garantindo-lhe a ampla defesa, superada, pois as violações a esses direitos líquidos e certos, daquele, dando-se a oportunidade de comprovar sua eventual inocência.⁴⁸

Ocorreu substancial modificação com a promulgação da Constituição Federal, que expressamente determina a observância do princípio do contraditório e da ampla defesa em qualquer processo administrativo, em favor do acusado.

É intolerável se tratar o interessado, o envolvido, o sindicado ou

48 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Mandado de segurança n. 5.161/RJ. 2ª Turma. Relator: Desembargador Sérgio D'Andréa Ferreira. Diário de Justiça de 19 abr. 1994.

o futuro indiciado quais estranhos, em processos apuratórios de fatos, que lhes podem atingir a esfera de direitos.

Durante o julgamento do citado Mandado de Segurança n. 5.161/RJ, oportuna foi a intervenção do Representante do Ministério Público, quando formulou a seguinte indagação:

Havendo possibilidade da aplicação de penalidade na sindicância, necessário se faz a concessão dessas provas pertinentes e de acompanhamento de advogado, face ao princípio da ampla defesa da sindicância, tão-somente, concluir pela instauração de inquérito administrativo, não pensa V. Exa. ser então desnecessário o deferimento de pretensas provas pertinentes ou depoimentos necessários, naquela oportunidade, considerando-se o resultado da sindicância que foi tão-somente, a verificação do fato e a conclusão da necessidade da instauração de inquérito administrativo? Não seria, então, no caso concreto, despiciendo a necessidade da aplicação desse conceito tão amplo e também tão oneroso para o deslinde rápido do fato?⁴⁹

A resposta dada pelo Desembargador Sérgio D'Andréa Ferreira, de tão esclarecedora, merece transcrição integral, da forma como segue abaixo:

Essa dúvida que V. Exa. coloca, traduz a visão antiga da sindicância. Na visão antiga da sindicância, uma espécie de abertura de brechas na floresta da indisciplina e do ilícito administrativo, essa dúvida teria pertinência se a sindicância simplesmente tivesse concluído que não tinha podido apurar nada, então, que se abrisse o inquérito. Isso hoje não é possível, porque a sindicância é uma fase do processo administrativo disciplinar. Ela não está para o processo administrativo disciplinar nem mesmo como o inquérito policial está para o processo penal. Embora tenhamos sustentado, em várias oportunidades, que o inquérito policial deve ser olhado, hoje, com outros olhos, no novo regime constitucional. De qualquer modo, pela Lei n. 8.112, expressamente, a sindicância é a primeira fase do processo administrativo disciplinar. É mais ou menos aquela fase que temos, aqui, nos processos processuais penais, originários.

49 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Mandado de segurança n. 5.161/RJ. 2ª Turma. Relator: Desembargador Sérgio D'Andréa Ferreira. Diário de Justiça de 19 abr. 1994.

Aquela fase de se apresentar uma defesa realmente prévia, antes do oferecimento da denúncia, ou mesmo depois, mas ainda, com a possibilidade de um arquivamento desde logo. É como aqueles casos de crimes contra os funcionários, em que existe uma defesa prévia antes do oferecimento da denúncia. Ela não está para o processo administrativo disciplinar: ela já é o processo administrativo disciplinar, e, por isso, já envolve necessariamente, a ampla defesa.⁵⁰

Infere-se do aludido voto condutor do *mandamus* que os eventuais acusados, pois para que se instaure o processo administrativo disciplinar, as pessoas já estarão na qualidade de acusados, têm direito à ampla defesa, para fazer morrer o processo administrativo naquela fase. Ou então, naquela fase, que pode ser a única, não se verem punidos com as penalidades mais brandas, e, certamente, não ter o desprazer e o ônus de se verem submetidas ao processo disciplinar.

Ada Pellegrini Grinover ao debruçar-se sobre a interpretação do artigo 5º, inciso LV, da Carta Política de 1988, deixa patente que a única interpretação da norma constitucional é aquela que obedece ao princípio de que a lei não pode conter disposições inúteis. Assim, a Constituição brasileira vigente não mais limita o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos (punitivos) em que haja acusados, mas estende as garantias a todos os processos administrativos, não-punitivos e punitivos. Mais adiante continua a doutrinadora a discorrer sobre o tema, explicando que a sindicância é, em sua primeira acepção, meio de apuração sumária, prévia em relação ao processo administrativo e destinada a colher elementos informativos para a instauração, ou não, do processo administrativo *stricto sensu*. Nesse sentido, a sindicância é freqüentemente assemelhada ao inquérito policial ou ao inquérito civil preparatório da ação civil pública. Mas é evidente que, embora não tendo, em geral, caráter punitivo, a sindicância não deixa de ser processo administrativo. Com uma agravante: às vezes, mesmo por meio de sindicância, pode-se chegar à aplicação de penalidade. É o que acontece, por exemplo, com alguns estatutos estaduais de funcionários públicos.⁵¹

50 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Mandado de segurança n. 5.161/RJ. 2ª Turma. Relator: Desembargador Sérgio D'Andréa Ferreira. Diário de Justiça de 19 abr. 1994.

51 GRINOVER, Ada Pellegrini. Do direito de defesa em inquérito administrativo. Revista de direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 1991, v. 183, p. 12-14.

Adriana Menezes de Rezende, ao fazer comentários acerca da sindicância, conclui que, “sob a égide da processualística disciplinar vigente, tanto para a sindicância (na função cautelar ou autônoma) como para o processo disciplinar, deve estar presente o mais amplo direito de defesa.”⁵²

Infelizmente, como ressalta Marta Saad, não obstante o disposto no artigo 5º, LV, da Constituição Federal, está profundamente arraigado no direito brasileiro, a idéia equivocada, de que o direito de defesa é assegurado, nos termos constitucionais, apenas no desenrolar do processo administrativo.⁵³ É o que pensa, por exemplo, o jurista Edson Jacinto Silva, que entende a sindicância administrativa como meio sumário de investigação das irregularidades funcionais cometidas, desprovida de procedimento formal e do contraditório, dispensando a defesa do investigado e a publicação do procedimento, devendo haver a defesa tão-somente no processo administrativo.⁵⁴

Ante a profunda alteração ocorrida com a sindicância, face à referida inovação trazida pela Carta Política atual, a doutrina vem se inclinando pela necessidade do respeito a determinadas fases. Assim, Sebastião José Lessa propõe que se leve em conta os princípios inseridos no artigo 37, *caput* da Constituição Federal vigente, a garantia do contraditório e da ampla defesa assegurada aos acusados em geral (art. 5º, LV, da CF), o comando do artigo 143 da Lei n. 8.112/90 e, de resto, a boa técnica processual, recomendando que a sindicância seja estruturada observando-se as seguintes fases: a) instauração; b) apuração; c) instrução; d) defesa; e) relatório e f) julgamento. Argumenta o jurista que tais fases são estágios importantes, pois separam as etapas em que se desdobra a sindicância, permitindo, uma melhor compreensão e análise técnica do procedimento apuratório.⁵⁵

Nesse cenário, a Carta Política de 1988, em seu artigo 5º, inciso LV, estendeu ao processo administrativo inominado, e aos acusados em geral, o direito a ampla defesa, que as Constituições precedentes, desde a Carta Imperial de 1824, circunscreviam ao processo judicial penal e ao processo administrativo disciplinar, este a partir de 1934.

52 REZENDE, Adriana Menezes. op. cit., p. 72-73.

53 SAAD, Marta. O direito de defesa no inquérito policial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 253.

54 SILVA, Edson Jacinto da. Sindicância e processo administrativo disciplinar. 3. ed. São Paulo: Habermann, 2004, p. 17 e 32.

55 LESSA, Sebastião José. Do processo administrativo disciplinar e da sindicância. 3. ed. rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2001, p. 61-62.

Interessante, neste momento, refletir acerca da sindicância na empresa pública, questão imbricada com o tema sob análise, uma vez que as empresas públicas não estão, em absoluto, dispensadas do zelo com a disciplina. Afinal, nelas também a hierarquia está (ou deveria estar!) presente. Os empregados públicos devem obedecer às ordens concernentes ao trabalho, bem como às regras que dizem respeito ao bom funcionamento da organização.

Essas empresas, entretanto, não fazem uso da figura jurídica do processo administrativo disciplinar utilizado pela Administração direta, pelas autarquias e pelas fundações públicas. Em geral, tais empresas solucionam essas questões disciplinares por meio de sindicância, que tem, nesta situação, natureza mais ampla do que a usualmente mais conhecida.

É recomendável que essas empresas disponham de instrumentos internos capazes de levar a cabo a apuração de faltas disciplinares, sempre com o olhar fixo nos princípios expressos relacionados ao tema, e que foram trazidos pela nova ordem constitucional que se instaurou no país a partir de 1988. Exemplo a ser seguido é o da CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento, que, num expediente denominado “normas de organização”, estabeleceu as regras do que chamou de “Processo de Sindicância”. E, já no emprego dessa nomenclatura, teve absoluto acerto, pois como visto nas linhas antecedentes, a sindicância é espécie do gênero processo administrativo *lato sensu*.

Ao definir o “Processo de Sindicância”, o texto da CONAB, aprovado em 02.04.1997, diz textualmente: “é o procedimento concentrado e célere para apuração de transgressões, visando à aplicação de penalidade, com a observância do contraditório e da ampla defesa.” *In casu*, discorda-se, apenas, da mistura dos termos processo e procedimento. Se houve acerto ao cruzar processo com sindicância, não parece correto fazer o mesmo em relação a procedimento. Processo e procedimento são figuras jurídicas diversas, como já foi visto anteriormente neste trabalho. Essas empresas, tendo ou não normas internas, ao procederem às suas sindicâncias, devem atentar para as regras gerais que orientam o instituto disciplinar e, principalmente, deverão ter atenção redobrada em relação à nova ótica constitucional vigente.

Com a adoção textual do *due process of law*, o constituinte moderno garantiu aos acusados em geral, nos processos administrativos, o direito ao contraditório e à ampla defesa e a utilização de todos os meios de provas admitidos em direito.

Assim sendo, mister se faz que as Comissões de Sindicância respeitem o *due process of law*, sob pena de perpetrarem uma nulidade de pleno direito.

7 Lei n. 8.112/90: sindicância, ampla defesa e nulidade substancial

Em observância às novas normas constitucionais e, com a conseqüente edição de inúmeras leis, com o escopo de dar eficácia à ordem constitucional que se instalou no país com o advento da atual Lei Maior, mudanças foram levadas a efeito. Dentre outras relacionadas com a presente abordagem, pode-se mencionar a abolição da verdade sabida; o tratamento legal da fase da sindicância, que deixou de ser sumária, sem defesa do investigado, para ser a primeira etapa do processo administrativo, estabelecendo-se o contraditório e a regra do *due process of law* nesta etapa.

Assim, Mauro Roberto Gomes de Mattos faz observação pertinente ao esclarecer que, pela regra atual, a expressão “processo administrativo disciplinar” tem um sentido genérico e um sentido estrito, em virtude do título V, da Lei n. 8.112/90, falar do “processo administrativo disciplinar”, abrangendo duas espécies: a sindicância e o processo administrativo *stricto sensu*.⁵⁶ Destarte, apenas as duas modalidades até aqui enfocadas podem existir diante da realidade formal e adjetiva, com o perfeito resguardo dos interesses do Estado e do direito à ampla defesa, ou seja, não se está impondo uma rigorosa formalidade para expulsar quaisquer outros procedimentos diversos dos dois já referidos, porém tão-somente disciplinando a ocorrência, dentro dos termos da lei, de apuração de faltas graves ou leves, cometidas por servidores públicos.

Na sindicância, o acusado ou investigado terá assegurado a ampla defesa, de acordo com o teor do *caput* do artigo 143 da Lei n. 8.112/90. Dessa sindicância poderá resultar, consoante o artigo 145 do mesmo Diploma Legal, o arquivamento do processo, a aplicação de penalidade

56 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. op. cit., 1998, p. 185.

de advertência ou suspensão de até trinta dias, ou a instauração de processo disciplinar.

Doutro giro, no que diz respeito ao processo disciplinar *stricto sensu*, os artigos 148 e seguintes da referida Lei n. 8.112/90, estabelecem o seu trâmite, a se desenvolver em três etapas, a saber: a instauração (que abrange a sindicância), o inquérito (que passou a ser uma das etapas do processo) e o julgamento.

Destaque-se, entretanto, que em ambas as etapas, seja a inicial, instaurada pela Comissão de Sindicância, seja a etapa posterior, deverá ser respeitada a ampla defesa, como instrumento da própria averiguação, sob pena de nulidade.⁵⁷

Ao se tratar da absoluta relevância da ampla defesa no processo de sindicância, há que ser lembrada, uma vez mais, as palavras do Desembargador Sérgio D'Andréa Ferreira:

Qual a importância da ampla defesa no processo de sindicância? Em primeiro lugar, porque optando pela via primeira da sindicância é preciso que se dê ampla defesa àquele que está tendo a sua atuação apurada, porque, se ele conseguir comprovar, na sindicância, que não está envolvido, que não foi o autor, que não houve o fato, enfim, algum tipo de defesa satisfatória e suficiente, dali não resultará o processo administrativo disciplinar.

Sindicância não é algo optativo, facultativo, neste sentido de que não tem importância nenhuma. Tem uma importância fundamental, porque, se se parte para a via da sindicância, o acusado tem o direito de comprovar tudo, para que não se veja submetido a outra etapa, que é o processo administrativo disciplinar.

Há uma relação de causa e efeito jurídica entre a sindicância; além da sucessão cronológica e lógica entre a sindicância e o processo disciplinar. Tanto é assim que, no art. 145, da Lei n. 8.112/90, está dito (...)⁵⁸

Não resta dúvida que após a utilização da ampla defesa, na etapa

⁵⁷ Ibid., p. 185-186.

⁵⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Mandado de segurança n. 5.161/RJ. 2ª Turma. Relator: Desembargador Sérgio D'Andréa Ferreira. Diário de Justiça de 19 abr. 1994.

inicial, com a regular produção de provas que não tiverem o intuito da mera procrastinação, não será esgotada a fase seguinte, pois poderá ocorrer o arquivamento do processo, colocando um ponto final nas atividades investigatórias e acusatórias, caso contrário, o acusado terá a oportunidade de trazer provas ou fatos novos, com capacidade de mostrar a verdade. Por si só, a ampla defesa, na fase de sindicância, já se mostra imprescindível para o investigado, que poderá evitar que se pratiquem injustiças e medidas que importem verdadeiro desgaste físico e mental, onde a boa reputação do agente é colocada em xeque, com enorme abalo à sua moral. A manifestação de defesa, assim, possui o condão de validar a primeira fase do processo administrativo disciplinar, permitindo que na segunda fase do procedimento, a peça acusatória contenha toda a qualificação necessária sobre o ocorrido, além de especificar os dispositivos legais que estão sendo objeto de disciplinamento do processo administrativo *stricto sensu*. Esta é a grande inovação do processo disciplinar, levando-se em conta que em um passado não muito distante o processo administrativo poderia iniciar-se sem o acusado, sendo sumária a apuração, e só no meio do procedimento (processo) é que ocorria a acusação ou a referida imputação formal, onde o acusado seria convocado para se defender.⁵⁹ Nessa época, via de regra, o servidor dependia, na sua quase totalidade, da Comissão de Sindicância que, não raro, agia de forma despótica e arbitrária, cometendo abusos e ilegalidades em desfavor do hipossuficiente acusado, que a tudo assistia, pouco podendo fazer para provar sua inocência.

Atualmente, o acusado participa da fase inicial do processo administrativo, oferecendo sua defesa e produzindo as provas necessárias para a sua absolvição, ou arquivamento do processo.

Esta parece ser a verdadeira intenção do legislador constitucional e da legislação infraconstitucional, que não permitem nem a revelia do servidor que não se defender, sendo nomeado defensor dativo para suprir a falta de defesa.

Pelo que se depreende do contexto da Lei n. 8.112/90, mormente o constante do art. 143, a sindicância deverá ser baixada sobre as regras da ampla defesa do investigado.

⁵⁹ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. op. cit., 2005, p. 762-763.

Somente a título de exemplificação, traz-se, uma vez mais, à colação, decisão judicial que invalida conduta como a utilizada por Comissão de Sindicância que não defere ao acusado a ampla defesa e o contraditório:

FUNCIONÁRIO PÚBLICO – DIREITO DE DEFESA – GARANTIA CONSTITUCIONAL: O exercício do direito de defesa do funcionário é uma das garantias constitucionais que jamais poderá ser, pelo Estado-Administração relegada ao esquecimento e ao desrespeito, não importando o regime jurídico que vincula o servidor ou ente estatal – quer celetista, quer estatutário – pois fere direito líquido e certo do funcionário o ato do administrador praticado com abuso de poder e sem estar revestido da garantia do devido processo legal.⁶⁰

Assim sendo, é de ser declarada a nulidade de todos os atos praticados por Comissões que não pautem os seus atos em perfeita harmonia com os novos comandos constitucionais e legais.

Não se pode olvidar, que o que efetivamente rege o princípio da ampla defesa na sindicância não é a norma estatutária ou infralegal e sim a regra encartada na Constituição Federal, que não permite que nos pleitos administrativos haja a falta de defesa do investigado.

É de se registrar ainda, que eventual nulidade consubstanciada nos atos praticados pela formação e atuação das Comissões de Sindicância é substancial, eis que deixa de observar pressuposto essencial para sua própria validade, que é a de possibilitar a defesa ampla do servidor público investigado ou acusado. Assim, se a nulidade afeta todos os atos praticados sob o seu manto, falece razão à ótica das Comissões de Sindicância que não observam a regra do *due process of law*, não sendo possível ressuscitar os atos jurídicos praticados sob forma diversa da estabelecida pela Constituição Federal.⁶¹ Deste modo, há que haver preocupação no sentido da formalidade, da solenidade e da transparência, em termos de acusação. Afinal, não tendo havido a ampla defesa, em termos de sindicância, tudo que se segue é nulo, porque a sindicância não é algo destacável nem descartável, ela é a primeira fase do processo administrativo disciplinar.

Como princípio básico do processo, a nulidade de um ato ou de uma

⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Ac. unânime. 1º Gr. Civ., julgado 16.02.1989 – ADCOAS 12287.

⁶¹ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. op. cit., 1998, p. 188-190.

determinada fase, certamente, leva à nulidade das fases subseqüentes. Pode-se ver, então, a importância de se afirmar a relevância da ampla defesa na sindicância, e, conseqüentemente, a nulidade, no caso de descumprimento dessas normas, porque já é o próprio processo administrativo em curso e, por isso, desatendida a garantia básica, estar-se-á contrariando a própria Constituição Federal, na sua literalidade.

Portanto, não existe plausibilidade legal de convalidação do ato nulo, ou seja, daquele que nasce impregnado de vício não passível de ser sanado, em razão de ausência ou mesmo defeito substancial em seus elementos constitutivos, ou no próprio procedimento formativo.⁶² Assim, deve ser anulado e devidamente sepultado o processo que não conceda a ampla defesa em todos os meios inerentes a ela na fase da sindicância.

Destarte, como novamente esclarece Mauro Roberto Gomes de Mattos, não resta a menor dúvida do vício insanável da ilegalidade que norteia a atuação das Comissões de Sindicância, que impedem a fruição do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, sendo imperioso a aplicação do que determina o artigo 169, da Lei n. 8.112/90, posto que o desrespeito aos comandos legais aplicáveis à matéria gera o abuso de poder, que é uma das formas que causa a nulidade do processo administrativo.⁶³ Portanto, em não havendo por parte das Comissões de Sindicância a estrita observância do devido processo legal, cometerão, sem sombra de dúvida, ato nulo, o qual repercutirá na própria validade da apuração, pois tal nulidade contaminará eventual processo administrativo instaurado. Sob tal perspectiva, não resta outra alternativa, que não seja respeitar o preceito constitucional, assim como, igualmente, respeitar o *due process of law*, garantindo aos acusados em geral o contraditório e a absoluta amplitude de defesa.

8 A sindicância administrativa preparatória na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amazonas.

A Lei Complementar n. 011, de 17 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a Lei Orgânica Estadual do Ministério Público do Amazonas, em seu Título IV (Do Regime Disciplinar), Capítulo V (Do

62 MEIRELLES, Hely Lopes. op. cit., p. 165.

63 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. op. cit., 1998, p. 192.

Procedimento Disciplinar), Seção I (Das Disposições Preliminares), trata no artigo 144 da sindicância administrativa preparatória, nos seguintes termos, *in verbis*: Art. 144. O processo administrativo será precedido de sindicância, de caráter simplesmente investigatório, quando não houver elementos suficientes para se concluir pela existência de infração ou de sua autoria.

Na Seção seguinte (II), dos artigos 154 *usque* 157, o legislador amazonense disciplinou o procedimento da sindicância. Verifica-se, sem maior esforço intelectual, que o devido processo legal, na sua faceta adjetiva, foi observado e respeitado. Entretanto, o questionamento que se faz é o seguinte: a qual das modalidades de sindicância se referem os sobreditos dispositivos legais? Ou, se reportam aos dois tipos?

Imperioso que se registre a existência de duas espécies de sindicância. Uma, preparatória ou investigatória, que serve para verificação, averiguação ou apuração destinada a confirmar falta funcional ou irregularidade administrativa denunciada e a identificar o seu autor ou responsável, para os devidos fins disciplinares, mais especificamente, a *instauração do processo administrativo*. A outra modalidade, punitiva ou instrutória, possibilita a aplicação de sanção administrativa disciplinar, motivo pelo qual o devido processo legal obrigatoriamente há de ser respeitado na sua integralidade.⁶⁴

Os dispositivos legais supra, podem até conduzir o leitor mais afoito a pensar estar diante, tão-somente, da sindicância punitiva. Entretanto, o jurista há que se debruçar sobre tais regras jurídicas, a fim de obter a percepção da linguagem jurídica nela contida. E para desempenhar tal mister, o Direito deve ser compreendido como um sistema, como um conjunto de normas, com um encadeamento lógico.

É extraordinária a síntese de Juarez Freitas, quando ensina que a interpretação sistemática deve ser entendida como uma operação que consiste em atribuir, topicamente, a melhor significação, dentre várias possíveis, aos princípios, às normas estritas (ou regras) e aos valores jurídicos, hierarquizando-os num todo aberto, fixando-lhes o alcance e superando antinomias em sentido amplo, tendo em vista bem solucionar os casos sob apreciação.⁶⁵

64 GUIMARÃES, Ruy Malveira. A Processualidade Administrativa no Estado Democrático de Direito e a Sindicância. Revista do Ministério Público do Estado do Amazonas. Manaus: PCJ/CEAF, 2006, v. 8, p. 156.

65 FREITAS, Juarez. A Interpretação Sistemática do Direito. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 80.

Noutro passo não se caminha, frise-se bem, ao se buscar a compreensão da sindicância administrativa preparatória no âmbito da legislação do *Parquet* estadual, vez que da leitura dos artigos 150 (“No procedimento disciplinar fica assegurado aos membros do Ministério Público ampla defesa, na forma desta Lei, exercida pessoalmente ou por procurador”), 156 (“Decorrido o prazo estabelecido no parágrafo 2º do artigo anterior, o sindicante, em 10 (dez) dias, elaborará relatório no qual concluirá pela aplicação da pena cabível, *pela instauração de processo administrativo* ou arquivamento, ouvidos previamente o Conselho Superior ou o Corregedor-Geral, quando por estes proposta a sindicância” – sem grifos no original) e 157 (“Aplicam-se à sindicância, no que for compatível, as normas do processo administrativo”), deduz-se que a referida sindicância investigatória, sendo espécie do gênero processo administrativo *lato sensu*, não apenas em razão de imperativo constitucional, mas à luz da interpretação sistemática do apontado Diploma Legal, deve ser realizada com a observância do devido processo legal formal, a fim de oportunizar ao membro do Ministério Público que não veja seu nome maculado em um futuro processo administrativo *stricto sensu*, que viria em seqüência à sindicância preparatória, e que o colocaria na infeliz condição de indiciado. A sindicância investigatória, ao andar de mãos dadas com o devido processo legal, gera como corolário lógico, a real possibilidade do membro da Instituição fazer morrer a eventual instauração de processo administrativo disciplinar já no nascedouro, ao ter a oportunidade de explicar os fatos, de combater os infundados indícios e as acusações temerárias contra si assacadas.

Forçoso concluir, à guisa de remate, que o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas segue a mesma trilha da Lei Orgânica da Instituição, trazendo, entretanto, como boa nova, a possibilidade da instauração do procedimento de pedido de explicações (artigo 57 e seguintes), de caráter meramente informativo, portanto, de natureza não-disciplinar, processado na Corregedoria-Geral, visando dar oportunidade ao membro do Ministério Público para se manifestar acerca de irregularidade que lhe tenha sido atribuída. Mesmo nesse procedimento não-disciplinar o *Parquet* estadual prima por observar, na medida do possível, o *due process of law* na sua forma processual.

9 A sindicância administrativa preparatória na Lei de Organização Judiciária do Estado do Amazonas

A Lei Complementar n. 017, de 23 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a organização e a divisão judiciárias do Estado do Amazonas, bem como sobre o regime jurídico da magistratura e a organização dos serviços auxiliares da justiça, em seu Título II (Da Organização da Carreira dos Magistrados), Capítulo XIII (Da Disciplina dos Magistrados), Seção III (Disposições Gerais da Ação Disciplinar), artigo 344, *caput*, refere-se à sindicância administrativa preparatória, encontrando-se vazado como transcrito abaixo, textualmente: “Art. 344. A sindicância também terá lugar, como preliminar do processo disciplinar, nos casos dos incisos I e II do art. 303 desta Lei.”

De início, cumpre proceder a um pequeno reparo no sobredito dispositivo legal transcrito. Explica-se. Onde se lê art. 303, leia-se art. 305. Portanto, equívoco de natureza material, que nenhum obstáculo causa ao leitor, até porque tal correção já se encontra em nota de rodapé do Diploma Legal sob comento.

Impende, ainda, para melhor análise do tema, a transcrição do dispositivo antecedente, *in verbis*. “Art. 343. No caso dos incisos I e II do art. 303, quando confessada, documentalmente provada, ou manifestamente evidente a falta, a penalidade poderá ser aplicada após sindicância, assegurada ao acusado ampla defesa”.

Não é demasiado lembrar que em relação ao apontado artigo 303, valem os comentários feitos anteriormente ao artigo 344 da Lei Complementar n. 017/97.

O art. 343 deixa clara a seguinte situação: quando a autoria da falta for resolvida ou os elementos configuradores de eventual infração disciplinar forem refulgentes ou, ainda, o próprio magistrado confessar seu deslize funcional, a sanção administrativa poderá ser imposta, desde que assegurada a ampla defesa. Significa dizer que a penalidade disciplinar pode ser imposta em sede de sindicância, neste caso a punitiva, desde que observado o devido processo legal formal.

O art. 344, entretanto, pinta um quadro que, muito embora tenha o mesmo fundo, tem matizes distintos. Este dispositivo, não obstante tratar também de sindicância, foca a sua outra espécie, qual

seja, a investigatória ou preparatória. E, de modo cristalino, a tem como preliminar do processo administrativo disciplinar. Portanto, sem despendar maior esforço, verifica-se que a Lei Complementar n. 017/97 tem esta modalidade de sindicância como sendo uma fase do processo administrativo. E não qualquer fase! É a fase primeira, preliminar, que dá origem ao processo propriamente dito. É o que se pode chamar de defesa prévia nos processos penais originários e nos processos criminais da competência dos Juizados Especiais Criminais, onde o acusado (sindicado) apresenta sua defesa para convencer o juiz a não receber a peça denunciativa e, logicamente, proceder, de plano, ao arquivamento. Essa sindicância, à luz da visão mais atual, já é o processo administrativo, devendo ser assegurado o contraditório e a ampla defesa, posto ser, *in casu*, sua fase inicial.

O magistrado tem o direito de se defender em sede de sindicância preparatória, para não se ver submetido à etapa seguinte, que é justamente o processo administrativo *stricto sensu*.

É de bom tom que se esclareça também, que havendo vícios procedimentais na sindicância, fase primeira do processo disciplinar, conseqüentemente, a falta de higidez de tais atos contaminarão os atos subseqüentes, realizados em sede de processo administrativo *stricto sensu*.

A questão, muito embora revestida de complexidade, permite que se conclua, ante os argumentos expendidos, pela defesa do respeito ao devido processo legal, no seu aspecto formal, em sede de sindicância administrativa preparatória.

Sob este ângulo, mais especificamente, pela compreensão das normas jurídicas insculpidas na referida Lei de Organização Judiciária, pode-se afirmar que a Corte de Justiça amazonense está na vanguarda jurídico-administrativa, quando o tema é o devido processo legal, quer em sua faceta material, quer na processual, seja no curso da sindicância (preparatória ou instrutória) ou do processo administrativo disciplinar.

10 Conclusão

A sindicância administrativa preparatória e o devido processo legal formal são os temas abordados despretensiosamente neste artigo. Entretanto, tal despretensão não se traduz em descaso nem tampouco

em eventual insignificância que a questão possa apresentar. Em verdade, não obstante as conclusões do presente trabalho caminhem em sentido contrário à jurisprudência das Cortes brasileiras e, até mesmo à posição doutrinária nacional, espera-se que, um dia, quem sabe, haja mudança neste pensar, pois, afinal, o Direito é dinâmico, devendo se adequar à realidade cambiante e não o inverso. E, ademais, é sabido e consabido, que uma sindicância conduzida de modo incorreto pode ter como conseqüência um mal maior, qual seja, a impunidade. Ou, ainda, pode gerar um processo administrativo disciplinar ineficaz, o qual vai macular a honra do servidor e causar enorme prejuízo a Administração Pública.

Foi combatida a idéia de que a sindicância seria processo sumário ou procedimento sumário, pois o adjetivo “sumário” indica desvio de um modelo fundamental por meio de restrição, seja substancial, seja formal, podendo atingir o princípio constitucional do devido processo legal formal, que exige a manutenção de atos tidos como essenciais, sem os quais haveria nítido desequilíbrio na dialética processual. Haveria, com isso, redução na área de cognição do julgador.

A sindicância também não pode ser tratada como meio sumário, pois se assim o fosse, estaria a evocar a permissão do exercício da competência disciplinar sem rito definido pela Lei, autorizando, inclusive, o corte na cognição do julgador a tal ponto de mutilar o contraditório e a ampla defesa, de forma que a Administração decidiria sem o conhecimento das alegações do servidor sujeito ao julgamento.

A sumariedade, seja para indicar um corte na cognição do julgador ou um procedimento mais célere, não pode atingir, com restrições, as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Em verdade, a sindicância, ao lado do processo disciplinar, é espécie do gênero processo administrativo *lato sensu*, devendo-se sempre observar o contraditório e a ampla defesa.

A verdade sabida – conhecimento prévio, informal, pessoal e direto da falta por parte da autoridade competente para aplicar a pena – está, atualmente, eivada de inconstitucionalidade, diante das normas dos artigos 5º, inciso LV, e 41, § 1º, ambas da Constituição brasileira, que exigem o contraditório e a ampla defesa nos processos administrativos. Assim, é nula de pleno direito a pena imposta ao servidor público com

fundamento no princípio da verdade sabida após a promulgação da atual Carta Magna, quando foi expurgado da legislação ordinária e da consideração do Direito.

Também foi procedida a abordagem da chamada sindicância punitiva, que vem a ser aquela que, confirmada a materialidade e a autoria, pode dar azo à aplicação de pena, nos limites da lei, ou seja, em caso de faltas leves, ensejadoras de advertência ou de suspensão até trinta dias. Esta espécie de sindicância foi combatida por alguns juristas que não aceitam a condenação de alguém por um procedimento que, nas suas óticas, seria inquisitório e sumário.

Desde que observados o contraditório e a ampla defesa, as Cortes brasileiras têm aceito a sindicância punitiva, como instrumento sancionador, para os casos de faltas leves.

Os julgadores administrativos estão totalmente adstritos ao princípio da legalidade – art. 37, CF/88 -, significando que os atos a serem praticados, seja em sindicância, seja em processo disciplinar, terão que respeitar os dispositivos constitucionais aplicáveis, sob pena de nulidade absoluta.

Ponto interessante desenvolvido anteriormente, diz respeito à indagação da possibilidade de, na fase de sindicância, o servidor ser considerado como acusado. Após detida reflexão, a resposta encontrada foi positiva, vez que nessa fase será decidido se haverá punição branda ou se o processo disciplinar será instaurado.

A expressão “acusados em geral” não se aplica apenas àquele servidor contra quem foi proposto o processo administrativo, mas também à pessoa envolvida em sindicância, inclusive a preparatória, sob pena de restar indefesa, desprezando-se a garantia constitucional da ampla defesa, que deve ser assegurada também em etapas anteriores ao processo administrativo *stricto sensu*. Em relação aos acusados, a Carta Política de 1988 acolheu o sentido amplo, admitindo a acusação formal e a informal, pois caso contrário não teria adicionado a expressão “em geral”.

Do momento em que tanto a pequena punição como a instauração do processo administrativo disciplinar têm repercussão na vida funcional do servidor, atingindo sua moral, fica abolida a falta de defesa até mesmo em sindicância. É também uma forma de se evitar

o cometimento de injustiças e perseguições por parte do julgador administrativo.

Não há que se permitir mais a utilização de meios que possibilitem o cerceamento de defesa do investigado. Afinal, o servidor possui o direito de não ver o seu nome maculado em uma investigação disciplinar, o que, por si só, já autorizaria a ampla defesa na fase da sindicância. E nem se diga que mais tarde será assegurada a ampla defesa no processo administrativo disciplinar, pois o que tem que, efetivamente ser considerado é o fato do servidor ter interesse legítimo à não-instauração do processo em seqüência à sindicância, vez que tal instauração o coloca em situação defensiva e, *a priori* desfavorável, despojando-o do *status* de não-indiciado. Registre-se que perda de qualquer direito ou situação apenas é admissível com o respeito ao devido processo legal.

Cumpra destacar que a sindicância preparatória, nesse particular, tem a finalidade de preservar a inocência do investigado contra acusações infundadas, temerárias ou caluniosas. Mas não é só. Preserva também a Administração Pública contra o custo e a inutilidade que eventuais processos administrativos ensejariam.

A sindicância preparatória, com ampla defesa, dá ao sindicado a oportunidade de eliminar suspeitas, de combater indícios, de explicar os fatos e de determinar a eventual falta disciplinar imputada a ele, já no nascedouro.

Imprescindível ainda que se deixe claro, que a sindicância e o processo disciplinar são espécies de um gênero mais amplo, que é o processo administrativo *lato sensu*. E a Carta Política de 1988 assegura o devido processo legal, em sua faceta formal, também ao processo administrativo. Logo, as garantias do contraditório e da ampla defesa são também asseguradas à sindicância, espécie que é do processo administrativo.

Nem se olvide que a sindicância hoje é a primeira etapa do processo administrativo, estabelecendo-se o *due process of law* já nesta etapa. Portanto, o acusado participaria da fase inicial do processo administrativo, oferecendo sua defesa com vistas à absolvição ou arquivamento do processo. Afinal, esta parece ser a verdadeira intenção do legislador constitucional e da legislação infraconstitucional, que

proíbe inclusive a revelia do servidor, nomeando defensor dativo para suprir a falta de defesa. Inclusive, se as Comissões de Sindicância não observarem o devido processo legal, praticarão ato nulo, que repercutirá na validade da apuração, pois tal nulidade contaminará eventual processo administrativo instaurado.

Quando o Texto constitucional coloca sob o manto protetor do devido processo legal a “liberdade e os bens”, entende-se que estarão sob a tutela da cláusula todos os bens indispensáveis à preservação da dignidade humana, tida como base do Estado Democrático de Direito. Assim, a instauração do processo administrativo disciplinar *stricto sensu*, sem a observância do contraditório e da ampla defesa na fase de sindicância, maculando a honra e a moral do servidor em seu ambiente de trabalho, são direitos fundamentais assegurados pelo devido processo legal, não podendo, assim, ser desrespeitados.

A abrangência do devido processo legal nos processos administrativos alcança a todos os processos administrativos, inclusive a sindicância preparatória. Este é um enorme passo na busca do almejado equilíbrio entre as prerrogativas do Poder Público e os direitos dos administrados.

Nenhum ato administrativo nem processo administrativo na legislação pátria, está fora do alcance do devido processo legal, pois segundo a nova ordem constitucional, este princípio se constitui em um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Infere-se da análise levada a cabo na Lei Complementar n. 011/93 (Ministério Público) e na Lei Complementar n. 017/97 (Tribunal de Justiça), ambas do Estado do Amazonas, interpretadas sistematicamente, com encadeamento lógico e tendo como suporte último as regras e princípios constitucionais, a possibilidade, absolutamente plausível, do respeito ao devido processo legal, não apenas em seu aspecto material, mas também formal, seja em sede de sindicância administrativa preparatória, punitiva ou processo administrativo *stricto sensu*.

Referências

ALVES, Léo da Silva. **Questões relevantes da sindicância e do processo disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

_____. **Sindicância investigatória: a técnica de apuração de irregularidades em torno do serviço público**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

ASSIS, Araken de. **Procedimento sumário**. São Paulo: Malheiros, 1996.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**.

2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BARBOSA, Marcelo Fortes. **Garantias constitucionais de direito penal e de processo penal na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 1993.

BATISTA, Weber Martins; FUX, Luiz. **Juizados especiais civis e criminais e suspensão condicional do processo**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BORGES, José Souto Maior. **O contraditório no processo judicial: uma visão dialética**. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em mandado de segurança n. 22789/RJ, 1ª Turma. Relator: Ministro Moreira Alves, **Diário de Justiça**, 25 jun. 1999.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em mandado de segurança n. 281/SP. Relator: Ministro Garcia Vieira. Relator do acórdão: Ministro Demócrito Reinaldo. 1ª Turma. 31 mar. 1993. **Diário de Justiça da União**, p. 9292. 17 maio 1993.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em mandado de segurança n. 825/SP. Relator: Ministro Helio Mosimann. 2ª Turma. 2 jun. 1993. **Diário de Justiça da União**, Brasília, p. 12870, 28 jun. 1993.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em mandado de segurança n. 4.606/PE, 5ª Turma. Relator: Ministro Gilson Dipp. **Diário de Justiça da União** de 22 abr. 2003.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Mandado de segurança n. 1.443/RJ. 2ª Turma. Relator: Desembargador Sérgio D'Andréa Ferreira. **Diário de Justiça** de 28 jul. 1992.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Mandado de segurança n. 5.161/RJ. 2ª Turma. Relator: Desembargador Sérgio D'Andréa Ferreira. **Diário de Justiça** de 19 abr. 1994.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Ac. unânime. 1º Gr. Civ., julgado 16 fev. 1989 – **ADCOAS** 12287.

CAETANO, Marcello. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

- CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de direito processual civil**. 10. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. v. 1
- CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 4.
- FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. Justificação teórica dos procedimentos especiais. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, 1995. v. 330.
- FERRAZ, Sérgio. Apresentação. In: COSTA, Nelson Nery. **Processo administrativo e suas espécies**. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- _____; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- FERREIRA, Sérgio D'Andréa. O tombamento e o devido processo legal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 208.
- _____. **O controle da administração pública pelo judiciário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- _____. Procedimento e processo administrativo. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (coord.). **Perspectivas de direito público: estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- _____. Do direito de defesa em inquérito administrativo. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991, v. 183.
- FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- GUIMARÃES, Ruy Malveira. A Processualidade Administrativa no Estado Democrático de Direito e a Sindicância. **Revista do Ministério Público do Estado do Amazonas**. Manaus: PGJ/CEAF, 2006, v. 8.
- LAZZARINI, Álvaro. **Temas de direito administrativo**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- LESSA, Sebastião José. **Do processo administrativo disciplinar e da sindicância: doutrina, jurisprudência e prática**. 3. ed. rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.
- LOPES JÚNIOR, Aury Celso Lima. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- LUZ, Egberto Maia. **Direito administrativo disciplinar: teoria e prática**.

4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Edipro, 2002.
- MALATESTA, Nicola Framarino dei. **A lógica das provas em matéria criminal**. Tradução de Alexandre Augusto Correia. São Paulo: Saraiva, 1960, v. 1.
- MARTINS, Eliezer Pereira. **Direito administrativo militar e sua processualidade**. São Paulo: LED, 1997.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Lei n. 8.112/90 interpretada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.
- _____. Direito de defesa em sindicância. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. v. 211.
- _____. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- _____. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 2. ed. atual., rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2003.
- NASCENTES, Antenor. **Dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1961. (Academia Brasileira de Letras. Tomo I).
- REZENDE, Adriana Menezes de. **Do processo administrativo disciplinar e da sindicância**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao regime jurídico único dos servidores públicos civis: lei n. 8.112, de 11-12-1990**. São Paulo: Saraiva, 1992.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- ROCHA, José Albuquerque. **Teoria geral do processo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- SAAD, Marta. **O direito de defesa no inquérito policial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- SILVA, Edson Jacinto da. **Sindicância e processo administrativo disciplinar**. 3. ed. São Paulo: Habermann, 2004.

SOUZA, José Carlos Peres de; ALMEIDA, Leili Odete Campos Izumida de. Direito de ampla defesa e processo administrativo. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, v. 695.

