

UNIVERSIDADE SALGADO DE OLIVEIRA

Departamento de Ciências Jurídicas

Curso de Direito

O REGULAR PROCESSAMENTO DA SINDICÂNCIA NO
ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS

Goiânia

2005

ANDRÉ LUIZ DIGUES DA COSTA

O REGULAR PROCESSAMENTO DA SINDICÂNCIA NO
ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE
GOIÁS

Monografia apresentada ao curso de
Direito da Universidade Salgado de
Oliveira em cumprimento parcial das
exigências para obtenção do grau de
Bacharel em Direito sob a orientação da
Professora Denise Carvalho.

Goiânia
2005

FOLHA DE AVALIAÇÃO DA BANCA

O regular processamento da sindicância no âmbito da Polícia Militar do Estado de Goiás

ANDRÉ LUIZ DIGUES DA COSTA

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, como requisito parcial

para obtenção do grau de bacharel em direito.

Aprovada em ____ de ____ de ____.

Nota obtida: _____

BANCA EXAMINADORA

Denise Carvalho.
Orientadora

Professor (a)

Goiânia
2005

DEDICATÓRIA

A todos aqueles que labutam em
busca de uma Administração Pública de
qualidade.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a DEUS, que me deu o dom da vida e também a minha família que por inúmeras vezes se viu privada de minha companhia.

A Sr^a Cláudia Cristina de Oliveira Campos, advogada atuante e combativa, pelo exemplo profissional inspirador. Bem como a professora Denise Carvalho pela forma majestosa com que me conduziu ao longo da confecção deste trabalho.

EPÍGRAFE

“Só sei que nada sei.”

Sócrates

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 09

I. SINDICÂNCIA..... 12

1.1. ORIGEM NO BRASIL..... 12

1.2. CONCEITO 15

1.3. A SINDICÂNCIA DENTRO DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO 17

1.4. IMPORTÂNCIA.....19

II. O PROCESSAMENTO DA SINDICÂNCIA NA POLÍCIA MILITAR DO
ESTADO DE GOIÁS 21

2.1. DEVIDO PROCESSO LEGAL 21

2.2. AMPLA DEFESA E O CONTRADITÓRIO 24

2.3. NORMAS LEGAIS 28

III. FINALIDADE DA SINDICÂNCIA 31

3.1. FINALIDADE 31

IV. O CARÁTER INVESTIGATÓRIO E PUNITIVO DA SINDICANCIA..... 34

4.1. GENERALIDADES 34

CONCLUSÃO 37

BIBLIOGRAFIA..... 40

RESUMO

Falar sobre Direito Administrativo é difícil, uma vez que, são poucos e corajosos os doutrinadores que labutam nesta especialidade. E falar de sindicância, que é dos procedimentos utilizados pela Administração Pública, com a finalidade de rever e avaliar a sua atuação, bem com a de seus agentes, também não é tarefa fácil. Neste trabalho, o alvo é o regular processamento da sindicância no âmbito da Polícia Militar do Estado de Goiás, buscando através de estudos doutrinários, da análise da legislação brasileira e também das normas específicas existentes na caserna, averiguar o emprego da sindicância e se as garantias constitucionais estavam sendo observadas. O resultado obtido foi satisfatório e condizente com o direito hodierno, diante do que se conclui que a centenária milícia goiana caminha a passos firmes na direção certa e devidamente amparada em nossa Carta Magna.

INTRODUÇÃO

Desde que o ser humano sentiu a necessidade de viver em sociedade, têm-se relatos de divergências e conflitos de interesses pelos mais diversificados motivos. Passaram-se os anos e a sociedade seguiu seu curso natural e evoluiu sobremaneira.

Surge então o Estado, no momento em que o cidadão abriu mão de alguns de seus direitos em prol de uma coletividade, deixou de fazer justiça com as próprias mãos, deixando de lado a Lei de Taleão e delegou poderes ao Estado. Poderes esses que a Administração Pública passou a exercer em nome de uma coletividade e em busca do bem estar da sociedade.

Com o advento da modernidade a Administração Pública passou a necessitar cada vez mais de recursos humanos para fazer funcionar a máquina administrativa, eis que surge então, os servidores públicos, pessoas, seres humanos que dão vida à Administração Pública.

Nessa árdua tarefa de administrar, não raras às vezes, aparecem conflitos e dúvidas, as quais cabem ao Poder Público apurar e rever.

Então, é aí que o presente trabalho entra, pois ele pretende analisar um dos procedimentos administrativos adotados pela Administração Pública com a

finalidade de rever seus atos, mais especificamente a sindicância, bem como o seu devido processamento dentro da centenária Polícia Militar do Estado de Goiás.

Esse tema, merece destaque tendo em vista a pertinência da matéria, face ao seu demasiado emprego no cotidiano da caserna. Utilização que interfere na vida do policial militar e que na maioria das vezes reflete em seu comportamento profissional.

A necessidade de uma resposta rápida e eficaz por parte da Polícia Militar do Estado de Goiás, aos atos que geram polêmica e dúvidas, quanto à atuação do policial militar, aparece como justificativa para o uso da sindicância.

O presente trabalho busca analisar tal procedimento de forma linear, buscando suas peculiaridades, sua definição, sua origem histórica no Brasil, bem como sua contextualização dentro do ordenamento jurídico brasileiro, sua importância, verificando seu processamento na Polícia Militar do Estado de Goiás, passando pelo devido processo legal, ampla defesa e o contraditório, elencando as normas legais que regem a sindicância. Abordando ainda sua finalidade, bem como seu caráter investigatório e punitivo.

A metodologia utilizada na confecção deste trabalho foi à pesquisa doutrinária, e a exegese das normas vigentes, através do método hermeneutico, tendo por base e alicerce obras dos mais renomados autores nacionais.

No presente trabalho, importante se faz uma ressalva, a de que não existe a pretensão de ditar normas e, muito menos, discutir e polemizar a doutrina pertinente à sindicância. Contudo, seria mera quimera, tentar esgotar em tão poucas letras e linhas tal assunto.

CAPITULO I

SINDICÂNCIA

1.1– Origem no Brasil

No início do período colonial, o governo português, para estimular o povoamento, o cultivo e exploração das terras brasileiras, utilizou-se do instituto das sesmarias, atribuindo aos donatários grandes extensões territoriais, mas não submeteu os povoamentos existentes ao controle dos donatários, sendo naqueles estabelecido governo local relativamente “autônomo”, dirigido por um chefe municipal ou procurador e por um conselho ou câmara, composto por habitantes locais, ao qual incumbia as questões “judiciais”, em procedimento semelhante ao adotado, à época, em Portugal.

Com o início do desenvolvimento da colônia brasileira, foi estabelecida a função jurisdicional no Brasil, com a instituição, em meados do século XVI, de um corpo judicial composto de juízes ordinários, com jurisdição municipal ou “de nomeação régia” (juiz-de-fora), e, a partir de 1609, dos tribunais de apelação. Nessa época, de um modo ainda rudimentar, existia no Brasil colonial unidade de

jurisdição, posto que as decisões administrativas eram passíveis de submissão ao crivo do Poder Judiciário.

Com a reforma decorrente da Lei de 22 de dezembro de 1761, o Marquês de Pombal instituiu os primórdios do que posteriormente viria a ser denominado de processo administrativo, mediante procedimentos da Administração em revisar e julgar os seus próprios atos, contudo, após a Declaração de Independência e influenciado pelas profundas mudanças políticas e institucionais ocorridas no mundo decorrentes do liberalismo provocado pela Revolução Francesa, o Imperador D. Pedro I extinguiu, em 1827, todos os órgãos responsáveis por processos administrativos, tendo-os recriado tão somente em 1831.

Mas em 1841, influenciado pelo recém criado contencioso administrativo francês, o imperador, estabeleceu no Brasil a dualidade de jurisdição, instituindo o contencioso administrativo para todas as causas relacionadas com a atuação do Poder Executivo.

Em 1859, foi atribuída força de sentença judicial às decisões do contencioso administrativo, posto que somente poderiam estas ser anuladas pelo Conselho de Estado, em sistema similar ao previsto na Lei Francesa nº 16 de 24/05/1870 que estabelecia que “As funções judiciárias são distintas e permanecerão separadas das funções administrativas. Não poderão os juízes, sob pena de prevaricação, perturbar, de qualquer maneira, as atividades dos corpos administrativos.”

Mas como, no sistema geral do contencioso administrativo brasileiro, não havia coordenação e uniformidade, e devido também ao fato de o Conselho de Estado não exercer suas funções com independência e hegemonia, o contencioso administrativo distanciou-se tanto do paradigma francês que Visconde do Uruguay chegou a afirmar que, à exceção do contencioso do Ministério da Fazenda, no mais, era “um verdadeiro caos”.

Com a deposição do Imperador em 1889 e sob a franca inspiração da democracia norte-americana, foi promulgada, em 24 de fevereiro de 1891, a “Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brazil”, a qual consagrou o regime republicano e federativo bem como a separação dos poderes. Neste momento afastou-se o Brasil do sistema de justiça francesa, adotando-se o sistema de jurisdição única, competindo ao Poder Judiciário inclusive às situações anteriormente atribuídas ao contencioso administrativo, à semelhança do que fora feito no sistema norte-americano, quando da promulgação da 5ª Emenda, em 1878, que estabeleceu o *due process of law*.

Apesar de o contencioso administrativo ter continuado a existir no direito brasileiro, foram-lhe retiradas as suas funções jurisdicionais e viu-se este, a partir de então, atribuído tão somente de funções de controle interno da administração, mas, por falta de organização e sistematização, continuou havendo grande sobreposição de procedimentos e repetição de fases processuais entre este e o processo judicial.

Mas em 1988, quando da promulgação da Carta Magna ora em vigor, retornou o instituto do contencioso administrativo a mero procedimento de controle interno da Administração, extinguindo-se a necessidade de sua existência prévia para ingresso em juízo, e, visando extinguir os abusos por vezes ocorrentes nos órgãos contenciosos administrativos, explicitou o direito, já pré-existente, à ampla defesa no processo administrativo.

No âmbito funcional, o direito atual prevê a figura do processo administrativo disciplinar como competente para apurar e punir faltas praticadas pelos servidores públicos, sem, contudo, retirar do Poder Judiciário o controle jurisdicional sobre essas questões. E a sindicância é apenas um desses processos administrativos disciplinares de que dispõe a Administração Pública.

1.2– Conceito

Etimologicamente, a palavra sindicância originou-se na língua grega, foi introduzida na língua portuguesa através do latim, sendo sempre utilizada com o sentido de tomar informações sobre alguma coisa ou fato, inquirir, perguntar, colher dados em virtude de ordem emanada de superior hierárquico; os elementos componentes da palavra em estudo são o prefixo “*syn*” (junto com, juntamente com) e “*dic*” (mostrar, fazer ver, colocar em evidência), ligando-se este último elemento ao verbo “*deiknymi*”, cuja acepção é mostrar, fazer ver. Desse modo, em português, o vocábulo sindicância tem o significado, à letra, a operação cuja

faculdade é trazer à tona, fazer ver, revelar ou mostrar algo, que não se acha plenamente esclarecido ou que está oculto.

A sindicância é um procedimento administrativo que visa determinar a exata situação de uma coisa ou fato, verificar a existência de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da Administração Pública objetivando descobrir a autoria do fato.

Segundo o professor José Cretella Júnior, que assim assevera:

“Sindicância administrativa não se confunde com processo administrativo. Sindicância administrativa é o meio sumário utilizado pela Administração Pública do Brasil, para, sigilosa ou publicamente, com indiciados ou não, proceder à apuração de ocorrências anônimas no serviço público, as quais, confirmadas, fornecerão elementos concretos para imediata abertura de processo administrativo contra o funcionário público”¹.

Neste mesmo sentido, ensina o professor Hely Lopes Meirelles em seu *Direito Administrativo Brasileiro*:

“Sindicância administrativa é o meio sumário de elucidação de irregularidades no serviço para subseqüente instauração de processo e punição ao infrator”².

¹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Manual de Direito Administrativo*. 7º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, pág. 373.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28º ed. p 668.

Diógenes Gasparini, também ensina em sua obra *Direito Administrativo*:

“A sindicância é processo sumário de elucidações de irregularidades no serviço público, praticadas por servidores, não servindo, portanto, de base para a aplicação de qualquer pena.” (op. cit. 2004, p. 862)

Já João Bosco Barbosa Martins, em seu artigo: *A sindicância administrativa como instrumento sumário de busca e autoria ou da existência de irregularidades no serviço público federal*³, de Teresina, e que traz a seguinte referência:

“A sindicância administrativa é um procedimento apuratório sumário que tem o objetivo de apurar a autoria ou a existência de irregularidade praticada no serviço público que possa resultar na aplicação de penalidade de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias”.

No Estado de Goiás, a Portaria nº 472/94 do Estado Maior da Polícia Militar de Goiás, aprovou as Normas para Elaboração de Sindicância no âmbito da já referida Polícia que em seu artigo 1º define sindicância: “Sindicância é a apuração de fatos quaisquer que sejam, ocorridos no âmbito da Polícia Militar do Estado de Goiás, ou que lhes digam respeito, que não chegam a constituir crimes”.

1.3– A sindicância dentro do ordenamento jurídico brasileiro

³ JUS NAVIGANDI: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5028>.

A Administração Pública enquadra a sindicância dentro do Direito Administrativo Brasileiro e para classificá-la de modo correto, faz-se necessário certas considerações acerca do processo administrativo brasileiro.

Para o registro de seus atos, controle da conduta de seus agentes e solução de controvérsias dos administrados, lança mão a Administração Pública de diversos *procedimentos*, os quais recebem o nome comum de *processo administrativo*. Assim, mister, é que se faça uma distinção entre esse dois conceitos.

Para Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*:

“*Processo* é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; *procedimento* é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual”⁴.

Diogenes Gasparini, defende o seguinte:

“Processo administrativo, é, em sentido amplo, prático, o conjunto de medidas jurídicas praticadas com certa ordem e cronologia, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores...” e “procedimento é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo”.⁵

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28º ed. p 655.

⁵ GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 9ª ed. p 830.

E cabe ainda, salientar que existe o processo administrativo disciplinar, o qual é largamente utilizado pela a Administração Pública.

O mestre José Cretella Junior em sua obra Manual de Direito Administrativo diz o seguinte a respeito:

“Processo administrativo disciplinar é aquele que tem por objetivo a disciplina e a hierarquia. Ocorre quando, por falta do funcionário, a Administração é obrigada a aplicar determinadas penas disciplinares...”⁶

No mesmo sentido Hely Lopes Meirelles vislumbra que:

“Processo administrativo disciplinar é o meio de apuração e punição de faltas dos servidores públicos e demais pessoas sujeitas ao regime funcional de determinados estabelecimentos da Administração”.⁷

E a sindicância é enquadrada dentro do processo administrativo disciplinar, como sendo um de seus procedimentos usados para a elucidação de faltas disciplinares.

1.4 – Importância

O mestre Jose Cretella Junior esquadrinha de forma brilhante a importância da sindicância, em sua obra Manual de Direito Administrativo:

⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. Processo administrativo. 7ª ed. Editora Forense, p.371.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28º ed. p 666.

“A sindicância é importante. Sindicância bem conduzida, por autoridade emocionalmente equilibrada, justa, honesta independente, pouco sugestionável, constitui a melhor garantia para o Estado e para o agente público. O êxito de um processo administrativo depende, sem sombra de dúvida, de sindicância anteriormente realizada com todos os requisitos técnicos que devem caracterizá-la (op. cit. 2000, p. 373)”.

Não deve tal procedimento ser visto de forma temerária, devendo sim, prevalecer a sua natureza *ad cautelam*, que inúmeras vezes poupa a Administração Pública de processos demorados e dispendiosos, evitando desperdício de tempo e trabalho, ficando demonstrado de forma cristalina as razões de economia processual.

Esse meio sumário de apuração, pela sua rapidez, objetividade e precisão, isento de formalismo processual que protela o feito, abrevia o caminho que se percorre a fim de encontrar a verdade dos fatos.

Não se deu ainda, em doutrina, o devido valor à sindicância, quando na verdade Estado e funcionário reconhecem aquele instituto como sendo fundamental, no âmbito de nosso organismo jurídico.

Sua importância, também se estende ao fato de que evita o trauma causado quando da instauração de um processo administrativo disciplinar no meio administrativo, visando apurar fatos irregulares que se sabe da existência, porem dos quais não se tem o perfil completo ou infrações perfeitamente conhecidas, mas de autoria desconhecida. Sendo a sindicância um procedimento, independe de publicidade, podendo ser promovida sigilosamente, desse modo evitando constrangimentos desnecessários.

CAPÍTULO II

O PROCESSAMENTO DA SINDICÂNCIA NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS

2.1– Devido Processo Legal

A sindicância, como explanado acima, se enquadra dentro do processo administrativo disciplinar, como sendo um de seus procedimentos usados para a elucidação de faltas disciplinares. Desse modo, imperioso é o estudo do princípio constitucional do Devido Processo Legal (Due process of Law).

Doutra banda, vale lembrar que há na Constituição Brasileira, certas normas que, ao invés de disporem de forma direta sobre situações específicas, traçam diretrizes ou fixam valores a serem observados para a aplicação das outras normas constitucionais e também para a elaboração e aplicação do direito infraconstitucional, e, a essas normas dá-se o nome de princípios.

Dentre os princípios constitucionais existentes, merece destaque o do Devido Processo Legal, que se apresenta como o postulado que, historicamente,

busca desenhar um sistema de prestação jurisdicional adequado, ou seja, que evite a lesão ou ameaça a direitos.

Devido Processo Legal significa, assim, o estabelecimento e prévio conhecimento das regras do jogo, em ordem a permitir que o rito processual seja caminhar seguro e conducente a uma decisão juridicamente respaldada. Ele encontra-se embasado no artigo 5º, LIV, da Constituição Federal, *in verbis*:

“ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.”⁸

Hely Lopes Meirelles ensina que este princípio:

“impõe condutas formais e obrigatórias para a garantia dos acusados contra arbítrios da Administração Pública, assegurando-lhes não só a oportunidade de defesa como a observância do rito legalmente estabelecido para o processo.”⁹

E segundo José Cretella Júnior, que define tal princípio de forma clara quando dispõe:

“o devido processo legal é aquele em que todas as formalidades são observadas, em que a autoridade competente ouve o réu e lhe permite

⁸ BRASIL, Constituição da República do. São Paulo, 1988.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28ª edição. p 667.

ampla defesa, incluindo-se aí o contraditório e a produção de todo tipo de prova lícita que entenda o acusado ou seu advogado produzir.”¹⁰

Nota-se então, que em sendo a sindicância, um procedimento apuratório de que dispõe a Administração Pública, por intermédio de um processo administrativo disciplinar, encontra-se, portanto, subordinada a tal princípio constitucional geral. Ocorrendo insubordinação a esse princípio geraria uma grave ofensa, quiçá irreparável, as garantias do processo, pois tais garantias significam, antes de tudo, a salvaguarda do próprio processo.

O mestre Hely Lopes Meirelles ainda acrescenta:

“(…) de prática universal nos Estados de Direito. É a moderna tendência da jurisdicionalização do poder disciplinar (...)”¹¹

A característica fundamental do procedimento administrativo, seja ele qual for, é a garantia do devido processo legal, o qual significa o dever de obedecer à lei. Importante ressaltar, que a lei aqui considerada, não se restringe a seu aspecto strito, pelo contrário, projeta-se para sua expressão constitucional. E qualquer ofensa a tal princípio, acarreta, sem sombra de dúvida a nulidade do procedimento.

¹⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. Manual de Direito Administrativo. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p 376.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28ª edição. p 667.

2.2– Ampla Defesa e o Contraditório.

Este princípio constitucional geral está expressamente elencado em nossa “Lex Mater,” mais especificamente no artigo 5º, LV, que diz *in verbis*:

“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”¹²

A Lei nº 8.112/1990, que dispõe sobre o Regulamento Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais, em seu artigo 143 determina a apuração imediata de irregularidades no serviço público, assegurando ao acusado, ampla defesa, senão vejamos:

“A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ampla defesa.”

No âmbito federal o processo administrativo é regulamentado pela Lei nº 9.784/1999, que estabelece normas básicas sobre o tema no âmbito da Administração Federal direta e indireta, em seu artigo 2º disciplina a aplicação de princípios constitucionais e pertinentes ao regime administrativos.

¹² BRASIL, Constituição da República do. São Paulo, 1988.

Diogenes Gasparini trata do assunto de forma desmembrada, ou seja, primeiramente define ampla defesa como:

“consiste em se reconhecer ao acusado o direito de saber que está sendo processado; de ter vista do processo administrativo disciplinar para apresentação de sua defesa preliminar; de iniciar e produzir as provas que entender necessárias à sua defesa; de ter advogado quando for economicamente insuficiente; de conhecer com antecedência a realização de diligências e atos instrutórios para acompanhá-los; de perguntar e reperguntar; de oferecer a defesa final; de recorrer, para que prove sua inocência ou diminua o impacto e os efeitos da acusação.”¹³

E num segundo momento continua seus ensinamentos asseverando, acerca do contraditório, o seguinte:

“contraditório ou contraditoriedade é o princípio que exige que em cada passo do processo as partes tenham a oportunidade de apresentar suas razões e suas provas, implicando, pois, a igualdade entre as partes. A todo ato produzido caberá igual direito da outra parte de opor-se-lhe ou dar-lhe a versão que lhe convenha, ou ainda de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor. Daí o caráter dialético do processo que caminha através de contradições a serem finalmente superadas pela atividade sintetizadora do juiz.”¹⁴

¹³ GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 9ª ed. p 853.

¹⁴ Op. Cit. Idem.

O princípio da ampla defesa também está explicitado na Declaração Universal dos Direitos Humanos do Homem, a qual foi proclamada em Paris em 10 de dezembro de 1948, no artigo XI, nº 1:

“Todo homem acusado de um ato delituoso tem direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.”¹⁵

Cabe ressaltar que o amparo constitucional brasileiro deixa claro que o princípio em estudo deve ser aplicado de forma ampla, bem como também, explicita o universo de beneficiários, quando o assegurou aos litigantes, tanto em processo judicial, quanto administrativo e aos acusados em geral, a ampla defesa. Restando assim, evidente o entendimento de que onde quer que haja acusação, ali deve estar presente esta garantia constitucional.

José Cretella Júnior, ao falar sobre o tema diz o seguinte:

“A defesa é operação de direito natural e não se concebe a possibilidade de uma repartição pública instaurar processo contra indivíduo sem que ele tenha sido intimado para apresentar defesa.”¹⁶

Bem como define defesa da seguinte forma:

¹⁵ Declaração Universal dos Direitos Humanos do Homem, 1948.

¹⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. Processo administrativo. 7ª ed. Editora Forense. p 252.

“Defesa é o conjunto de argumentos e provas que o indiciado reúne a seu favor, para eximir-se da falta que lhe é imputada pela Administração.”¹⁷

A respeito do tema assim assevera Ada Pellegrini Grinover:

“O princípio do contraditório também indica atuação de uma garantia fundamental de justiça: absolutamente inseparável da distribuição da justiça organizada, o princípio da audiência bilateral encontra expressão no brocardo romano *audiatur et altera pars*. Ele é tão intimamente ligado ao exercício do poder, sempre influente sobre a esfera jurídica das pessoas, que a doutrina moderna o considera inerente à própria noção de processo.”¹⁸

E a autora ainda adverte:

“Em virtude da natureza constitucional do contraditório, deve ele ser observado não apenas formalmente, mas sobretudo pelo aspecto substancial, sendo de se considerar inconstitucionais as normas que não o respeitem.”¹⁹

No âmbito da Polícia Militar do Estado de Goiás, através de sua Corregedoria, que atualmente é denominada Gerência de Correições, baixou as seguintes recomendações:

¹⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. Processo administrativo. 7ª ed. Editora Forense. p 252.

¹⁸ GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria Geral do Processo, 20ª edição. p 55.

¹⁹ Op. Cit. Idem.

“O IPM é de natureza inquisitiva, e a Sindicância e os conselhos, são de natureza processual, assim, aquele não comporta o contraditório e a ampla defesa e estes, ao contrário, devem estar bem nítidos nos autos.”²⁰

E ainda ressalta:

“Contraditório e ampla defesa não se confundem, mas um leva ao outro. Sem contraditório, ampla será a acusação e não a defesa.”²¹

Diante do exposto, chega-se a conclusão de que o entendimento é pacífico no que tange ao princípio do contraditório e da ampla defesa, no sentido de ser aplicado no procedimento administrativo disciplinar, mormente, à sindicância instaurada pela Polícia Militar do Estado de Goiás.

2.3– Normas legais

Para o processamento da Sindicância, de um modo geral, não existe uma norma legal única e exclusiva. Existe sim, uma série de leis esparsas que orientam o seu trâmite, tanto na esfera federal, estadual e municipal.

A Lei nº 8.112/1990, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Federais, e em seu título V trata do processo administrativo disciplinar, especifica os resultados possíveis da

²⁰ POLICIA MILITAR. Recomendações aos Comandantes de Região, Diretorias, Unidades e Chefes de Seções. 2003.

²¹ Op. Cit. Idem.

sindicância, estabelecendo o prazo de 30 (trinta) dias para o seu término e conclusão.

Doutra banda, a Lei nº 9.784/1999, regula o processo administrativo, estabelecendo normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração federal direta e indireta.

O artigo 1º da mencionada lei firma que a mesma visa, em especial, a proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. Já o artigo 2º estipula que a Administração Pública deve obedecer a diversos princípios e critérios.

As fases do procedimento são previstas pela aludida lei: a) início (arts. 5º a 8º); b) dos interessados (art. 9º); c) da competência (arts. 11 a 17); d) dos impedimentos e da suspeição (arts. 18 a 21); e) da forma, tempo e lugar dos atos do processo (arts. 22 a 25); f) da comunicação dos atos (arts. 26 a 28); g) da instrução (arts. 29 a 47); h) do dever de decidir (arts. 48 e 49); i) da motivação (art. 50); j) da desistência e outros casos de extinção do processo (arts. 51 e 52); l) da anulação, revogação e convalidação (arts. 53 a 55); m) do recurso administrativo e da revisão (arts. 56 a 65); n) dos prazos (arts. 66 e 67); o) das sanções (art. 68).

Recentemente foi editada e promulgada no Estado de Goiás a Lei nº 13.800/ 2001, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de Goiás, trazendo inovações importantes, as quais contribuem sobremaneira para a transparência do devido processamento da sindicância.

Oportunizando de forma inequívoca princípios constitucionais básicos (ampla defesa e contraditório).

A Polícia Militar Goiana ainda possui uma Portaria de nº 472/94 – EMG, que aprova Normas para Elaboração de Sindicância no Âmbito da Polícia Militar de Estado de Goiás. Portaria editada no ano de 1994 e ainda hoje, passados 11 (onze) anos encontra-se vigente.

Sendo assim, percebe-se que não existe uma norma legal única que discipline o tema em questão, e que necessariamente, as normas existentes se complementam, e são usadas de forma subsidiárias, ou seja, utilizam no que é cabível, as legislações esparsas que regulam os processos administrativos disciplinares diversos, bem como as orientações doutrinárias e jurisprudenciais oferecidas ao longo do tempo.

CAPÍTULO III

FINALIDADE DA SINDICÂNCIA

3.1– Finalidade

A sindicância é um procedimento de que dispõe a Administração Pública para apurar possíveis irregularidades, e em sendo assim, faz parte de um processo administrativo o qual tem por finalidade num Estado Democrático de Direito de servir de instrumento, contra os arbítrios do próprio Estado, favorecendo o exercício da cidadania.

Diogenes Gasparini a respeito do tema reporta-se assim:

“Pode-se dizer que, precípuamente, o processo administrativo tem por finalidade específica o registro de ato da Administração Pública, o controle da conduta dos seus agentes e administrados, a compatibilização do interesse público e privado, a outorga de direitos, e a solução de controvérsias entre a Administração Pública e seus agentes ou administrados. Desse modo, o processo administrativo somente se

justifica em razão dessas finalidades. A finalidade específica do processo administrativo é, assim, o que a Administração Pública se propõe a obter com a sua instauração. A par dessa finalidade, há a genérica, isto é, o interesse público na sua utilização como instrumento de realização da função administrativa.”²²

A Lei nº 8.112/1990 em seu artigo 148, destina ao processo disciplinar, da qual a sindicância faz parte, a apuração de responsabilidade de servidor por infração praticada ou que tenha relação com as atribuições do cargo investido, senão vejamos:

“O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.”²³

José Cretella Júnior ensina no seguinte sentido:

“a finalidade do processo administrativo é a tutela da hierarquia, através da apuração imediata da falta cometida (...)”²⁴

Face ao exposto acima, resta límpido que a finalidade da sindicância é a apuração de possíveis irregularidades, solucionar controvérsias existentes entre a Administração Pública, seus agentes e administrados, além de controlar a conduta

²² GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 9ª ed. p 858.

²³ BRASIL. Lei nº 8.112/1990 Regulamento Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais.

²⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. Processo administrativo. 7ª ed. Editora Forense. p 253.

de seus servidores administrativos e responsabilidades resultantes de suas ações ou omissões.

CAPÍTULO IV

O CARÁTER INVESTIGATÓRIO E PUNITIVO DA SINDICÂNCIA

4.1 – Generalidades

Os doutrinadores que estudam a Administração Pública possuem ensinamentos que ecoam quase de forma uníssona no que tange ao caráter investigatório e punitivo da sindicância.

Os ensinamentos são enveredados no sentido de que a sindicância, em sendo um procedimento administrativo de caráter disciplinar, visa determinar a exata situação de um fato, bem como verificar a existência de possíveis irregularidades ocorridas na orbe pública, buscando descobrir ou confirmar a autoria de um fato.

Segundo José Cretella Júnior:

“Sindicância administrativa é o meio sumário utilizado pela Administração Pública do Brasil, para sigilosa ou publicamente, com

indiciados ou não, proceder a apuração de ocorrências anônimas no serviço público (...)”²⁵

No mesmo sentido, ensina Hely Lopes Meirelles:

“Sindicância administrativa é o meio sumário de elucidação de irregularidades no serviço para subsequente instauração de processo e punição ao infrator.”²⁶

Entretanto, Diógenes Gasparini emerge dentre os doutrinadores estudados, defendendo posicionamento contrário no tocante à aplicação da punição ao infrator, defendendo o seguinte:

“A sindicância é processo sumario de elucidações de irregularidades no serviço público, praticados por servidores, não servindo, portanto, de base para a aplicação de qualquer pena.”²⁷

A Portaria nº 472/1994 – EMG, que aprovou Normas para Elaboração de Sindicância no Âmbito da Polícia Militar do Estado de Goiás, em seu artigo 1º define sindicância, e em sua definição usa a expressão “apuração de fatos”, corroborando assim, os ensinamentos estudados, evidenciando o caráter investigatório da sindicância.

²⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. Processo administrativo. 7ª ed. Editora Forense. p 252.

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28ª edição. p 668.

²⁷ GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 9ª ed. p 862.

A Polícia Militar de Goiás, através de sua Gerencia de Correições, baixou recomendações aos comandantes de regiões, diretorias, unidades e chefes de seções, onde se nota no item 3 (três) o seguinte:

“Somente a Sindicância e os Conselhos podem levar à punição disciplinar.”

E ainda no item 8 (oitavo) adverte:

“8. Da apuração da Sindicância se se constatar falta disciplinar grave, que for dar origem a Conselho de Disciplina ou Justificação; deve ser observada a regra do *bis in idem* (...)”²⁸

Portanto, resta claro o caráter investigatório da sindicância, o qual busca elucidar e apurar fatos acontecidos ou praticados no âmbito da Administração Pública Brasileira.

No que tange ao caráter punitivo, existe discordância sobre o assunto, aparecendo uma dicotomia, não havendo nem mesmo uma doutrina dominante. Porém a Corporação Goiana adotou o posicionamento de que a sindicância pode levar à aplicação de punição de natureza disciplinar.

²⁸POLICIA MILITAR. Recomendações aos Comandantes de Região, Diretorias, Unidades e Chefes de Seções. 2003.

CONCLUSÃO

A pesquisa realizada juntamente com os levantamentos empreendidos ao longo deste trabalho, ora abordando de forma semântica e conceitual, ora delineando através da pesquisa bibliográfica, a origem histórica, o conceito, bem como a importância da sindicância, passando pelo processamento dentro da Polícia Militar do Estado de Goiás e analisando o caráter investigatório e punitivo da sindicância, conduzem inevitavelmente, a algumas conclusões, dentre as quais se destacam as expostas adiante.

A sindicância remonta de meados do século XVIII, quando o Marquês de pombal institui os primórdios do que seria denominado processo administrativo, momento em que a Administração Pública mediante procedimentos, os quais, a permitiriam revisar e julgar seus próprios atos.

Houve grande evolução na Administração Pública, várias mudanças foram experimentadas ao passar dos anos, até que no ano de 1988, ou seja, já no século XX, foi promulgada a Carta Magna ora em vigor, a qual prevê a figura do processo administrativo, o qual deve pautar pelos princípios legais.

O vocábulo sindicância originou-se na Grécia e foi introduzido na língua Portuguesa através do latim. O seu conceito entre os doutrinadores estudados, soa de forma uníssona como sendo um procedimento sumário que visa

determinar a exata situação de uma coisa ou fato, verificar a existência de possíveis irregularidades ocorridas na Administração, objetivando descobrir a autoria do fato.

A importância da sindicância é notória, uma vez que traz celeridade à máquina administrativa, evitando processos demorados e dispendiosos. Resta claro ainda que a doutrina não deu o devido valor a este particular.

Analisando o processamento da sindicância na Polícia Militar do Estado de Goiás, constata-se que o devido processo legal, princípio basilar, elencado na Constituição Federal Brasileira está sendo observado, uma vez que os trâmites legais são seguidos.

O princípio da ampla defesa e do contraditório, tão impregnados na mesma “LEX MATER”, e maciçamente debatido nas legislações esparsas, também encontrou guarida dentro da Corporação, que baixou recomendação específica sobre o tema, determinando sua observação.

No tocante às normas legais existentes, constatou-se que não existe uma norma legal única versando sobre o tema. Demonstrado ficou que são várias as legislações que orientam e disciplinam a sindicância, nas várias esferas existentes. Tendo inclusive a Corporação Goiana uma Portaria que aprovou normas para elaboração de suas sindicâncias.

A finalidade da sindicância é a apuração de possíveis irregularidades, solução de controvérsias entre Administração, seus agentes e administrados, além de controle da conduta de servidores administrativos.

O caráter investigatório e punitivo da sindicância fica evidente dentro dos ensinamentos doutrinários estudado, bem como demonstrado e levantado na legislação específica da Corporação.

Destarte, importante salientar, no que tange ao caráter punitivo existe doutrinador defendendo que a sindicância não deve levar à punição, entretanto, a Milícia Goiana adotou o posicionamento de que a sindicância pode levar aa aplicação de sanção disciplinar.

Espera-se que o trabalho concluído, embora singelo, possa contribuir de alguma maneira para a Administração Pública, e mais especificamente a Polícia Militar do Estado de Goiás possa oferecer segurança pública de qualidade.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo, 1988.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Formulários sobre Inquérito Policial Militar, Auto de Prisão em Flagrante Delito e Sindicância**, 1ª ed, 1979.

BRASIL. Lei nº 8.112/90 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regulamento Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais.

BRASIL. Lei nº 9.784/99 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. **Teoria geral do Processo**. 20 Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

Declaração Universal de Direitos Humanos.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2004.

GOIÁS. Lei Estadual nº 13.800/01, de 18 de janeiro de 2001. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração do Estado de Goiás.

GOIÁS. Polícia Militar do Estado de Goiás. Portaria nº472/94 – EMG. Normas para Elaboração de Sindicância no Âmbito da Polícia Militar do Estado de Goiás.

GOIÁS. Polícia Militar do Estado de Goiás. Recomendações aos Comandantes de Região, Diretorias, Unidades e Chefes de Seções, da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de Goiás.

JUNIOR, José Cretella. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

MARTINS, João Bosco Barbosa. A sindicância administrativa como instrumento sumário de busca de autoria ou da existência de irregularidades no serviço público federal . **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 268, 1 abr. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5028>>. Acesso em: 27 fev. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MESQUITA, Sergio Eduardo da R. **Procedimento Padrão Para Sindicância**, Monografia CAO 92. Goiânia Go, 1992.

PIETRO, Maria Silvyia di. **Direito Administrativo**. 17 ed. Vol. I, São Pulo: Atlas, 2002.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. Princípio do contraditório na sindicância . **Jus Navigandi**, Teresina, a. 4, n. 40, mar. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.couum.br/doutrina/texto.asp?id=400>>. Acesso em: 27 fev. 2005.