

## **SINDICÂNCIA, A NECESSIDADE DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO, NO CASO DE RECONHECIMENTO DE DIREITOS DOS MILITARES: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ.**

Douglas Pereira da Silva  
*marumbi1989@yahoo.com.br*

### **RESUMO**

O presente artigo faz breves considerações sobre a sindicância, no âmbito da Polícia Militar do Paraná, com enfoque na característica inquisitorial do procedimento, bem com sua inadequação quando utilizada, a fim de reconhecer direitos dos militares estaduais, devido à inexistência do direito constitucional da ampla defesa e do contraditório.

**Palavras Chaves:** Direito Constitucional e Administrativo. Sindicância. Natureza inquisitorial. Reconhecimento de Direito. Inadequação.

### **1. Natureza da sindicância**

A sindicância é apresentada tanto na doutrina, quanto nas disposições normativas, ora como expediente de índole **inquisitorial** (meramente investigatória), ora como natureza **acusatória** (existência da ampla defesa e do contraditório). No conceito clássico, sindicância:

[...] é o meio sumário de que se utiliza a Administração Pública, no Brasil, para, sigilosa ou publicamente, com indiciados ou não, proceder à apuração de ocorrências anômalas no serviço público, as quais, confirmadas, fornecerão elementos concretos para a imediata abertura de processo administrativo contra o funcionário público responsável" (CRETELLA JÚNIOR, 1970, p. 153).

No mesmo sentido, a doutrina mais abalizada aponta:

**Sindicância:** sindicância administrativa é o meio sumário de elucidação de irregularidades no serviço para subsequente instauração de processo e punição ao infrator. Pode ser iniciada com ou sem sindicado, bastando que haja indicação da falta a apurar. Não tem procedimento formal, nem exigência de comissão sindicante, podendo realizar-se por um ou mais funcionários designados pela autoridade competente. Dispensa defesa do sindicado e publicidade no seu procedimento, por se tratar de simples expediente de verificação de irregularidade, e não de base para punição equiparável ao inquérito policial em relação à ação penal. É o verdadeiro inquérito

administrativo que precede o processo administrativo disciplinar. (MEIRELLES, 1998, p. 570).

Assim observe que a sindicância é procedimento que **antecede à instauração de processo disciplinar**, porque “enquanto a sindicância é processo administrativo preparatório, inquisitório e tem por objeto uma apuração preliminar, o processo disciplinar principal é definitivo, contraditório e tem por objeto a apuração principal e, quando é o caso, a aplicação de sanção” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 1221). Assim sindicância é “processo sumário de elucidação de irregularidades no serviço público, para bem caracterizá-los ou para determinar seus atores, para posterior instauração do competente processo administrativo” (GASPARINI, 2012, p. 1116).

Em que pese à natureza inquisitorial a sindicância “tem sido desvirtuada e promovida como instrumento de punição de pequenas faltas de servidores, caso em que deverá haver oportunidade de defesa para validade da sanção aplicada” (MEIRELLES (1998, p. 570).

A Lei Federal n. 8.112, de 11-12-1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais confunde o conceito de sindicância e a adota como **sinônimo** de processo administrativo disciplinar.

De fato prescreve a referida lei no seu artigo 143 prescreve que “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, **mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar**, assegurada ao acusado ampla defesa” (g. n.). Essa lei, conforme previsto nos seus artigos 145-146 diferencia os processos apenas em virtude da gravidade da penalidade aplicada: a sindicância em caso de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias e o processo administrativo para as infrações mais grave.

Todavia todas essas considerações precedentes sobre a natureza da sindicância envolvem apenas discussões referentes à punição de servidores, o sindicado, portanto, é tratado sobre o mesmo enfoque que o indiciado no inquérito policial. Mas o sindicado pode ser tratado como pessoa que requer o reconhecimento de eventual direito frente à Administração Pública.

Em conclusão a sindicância no seu conceito clássico é procedimento de natureza **investigatória** e **inquisitorial** cujo objetivo é fornecer elementos necessários à instauração de processo administrativo, se for caso. Assim no conceito clássico a sindicância mantém relação com o processo disciplinar da mesma forma que o inquérito policial mantém relação com o processo penal. Por isso desnecessário assegurar o exercício da ampla defesa e do contraditório ao sindicado.

Entretanto, a sindicância afastou do conceito clássico e passou a ser usada para aplicação de penalidades administrativas de menor gravidade ou para reconhecimento de situações constitutivas de direito e, nesses casos, é indispensável à ampla defesa e o contraditório (natureza acusatória, portanto).

## 2. A sindicância no âmbito da Polícia Militar do Paraná

---

A sindicância no âmbito da Polícia Militar do Paraná, fiel ao conceito clássico, é definida, no artigo 1º da Portaria Comando-Geral n. 338, de 24-04-2006, como “instrumento de natureza administrativa e de **caráter inquisitorial** que tem por finalidade apurar fato, produzindo provas e esclarecendo circunstâncias, de forma a subsidiar decisão da autoridade competente” (g. n.). Assim “Quando destinada a averiguar notícia de transgressão disciplinar, buscará a sindicância aclarar as condições que envolvam a falta funcional e determinar a sua autoria, **antecedendo a adoção de outras providências**” (Portaria CG n. 338, art. 1º, § 1º, g. n.).

Entretanto a sindicância não é adotada apenas como fase antecedente de eventual processo administrativo disciplinar, porque existe uma segunda hipótese de aplicação da sindicância que é a sua utilização “para reunir elementos atinentes à **existência de situações constitutivas de direito**, de maneira a permitir o **eventual reconhecimento pela autoridade competente**, bem como para **comprovar a ocorrência de acidente em serviço**” (Portaria CG n. 338, art. 1º, § 2º, g. n.).

A sindicância, no âmbito da Polícia Militar do Paraná é, portanto, de **natureza inquisitorial**, onde não existe a abertura da ampla defesa e do contraditório ao acusado; no entanto, a maioria das conseqüências decorrentes da solução da sindicância previstas no artigo 24 das normas não constitui óbice a essa natureza inquisitorial.

Isso porque, da sindicância resultam situações que não prejudica imediatamente os direitos do sindicado, pois geralmente culmina em situações que antecedem a abertura de novos processos, e, por isso, não há ofensa ao direito constitucional da ampla defesa e do contraditório.

Assim são conseqüências da solução da sindicância: o arquivamento; a expedição de Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar, em caso de indícios da prática de transgressão disciplinar; a instauração de nova sindicância, de inquérito técnico ou de inquérito policial militar; a remessa, quando for o caso, de cópia da sindicância a outras autoridades civis ou militares; o envio dos autos ao Comandante-Geral, propondo a adoção de outras medidas pertinentes, entre outras.

Em que pese à sindicância funcionar sistematicamente como processo preparatório ou preliminar de outro processo, existe caso em que o seu arquivamento pode causar prejuízos ao sindicado: é o caso das **situações constitutivas de direito**, detalhadas acima.

### **3. Reconhecimento de direitos e a necessidade da ampla defesa e do contraditório**

Conforme discorrido anteriormente a sindicância é utilizada também “para **reunir elementos atinentes à existência de situações constitutivas de direito**, de maneira a permitir o eventual reconhecimento pela autoridade competente, bem como para comprovar a ocorrência de acidente em serviço” (Portaria CG n. 338, art. 1º, § 2º, g. n.).

Essas situações constitutivas de direito são aquelas que geram direitos aos militares, como concessão de atestado de origem (reconhecimento que determinado acidente teve relação com o serviço militar e não houve imprudência, imperícia ou negligência, nem indícios de crime, por parte do sindicado), promoção por ato de bravura, concessão de medalha de sangue, humanidade ou outra honraria, etc.

Nesses casos o militar pode ter um direito negado, sem ter exercido o direito à ampla defesa e ao contraditório. É verdade que os processos administrativos, regra geral, não possuem o grau de definitividade e pode a autoridade competente determinar novas diligências, a fim de melhor esclarecer os fatos, inclusive em grau de recurso.

Entretanto, isso não significa a efetiva participação do sindicado, pois a ampla defesa e o contraditório compreendem, no âmbito administrativo, o direito de ser ouvido; de produzir provas e obter cópias de documentos; de estar presente nas oitivas realizadas; de utilizar-se dos recursos cabíveis, segundo a legislação e de ser informado de todas as decisões tomadas e de utilizar do sistema recursal. Na atual sistemática adotada, a sindicância segue o **rito inquisitorial** e apenas na solução do processo o sindicado tomará ciência do reconhecimento ou não do seu direito. A partir daí ele pode utilizar dos recursos cabíveis (reconsideração de ato ou recurso disciplinar), mas não existe mais a possibilidade de intervir no processo, o qual, aliás, já se encontra com solução. Em síntese o militar pode ter um direito negado sem ter exercido o direito a ampla defesa no seu desenvolvimento, com ofensa à Constituição Federal.

#### **4. Direito constitucional da ampla defesa e do contraditório**

A Constituição Federal estabelece que “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” (art. 5º, LV). No âmbito administrativo, principalmente quando há direito subjetivo do interessado em discussão, a tomada de decisões pelo administrador pressupõe a instauração de processo com garantia de contraditório e ampla defesa. Mesmo porque a Lei Federal n. 9.784, de 09-01-1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, aplicável por analogia a toda a Administração Pública, prescreve que:

A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...] X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à **produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio.**

[.....]. [g. n.].

Ademais a própria Constituição Federal estabelece que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV). O reconhecimento de um direito é um bem que incorpora ao patrimônio da pessoa. Por isso a administração para privar o militar de um eventual direito deve-lhe assegurar a ampla defesa e o contraditório com todos os recursos decorrentes desses princípios. A relação existente entre os incisos LIV e LV é gigantesca conforme exposto abaixo:

*Princípio do devido processo legal e da ampla defesa.* Os referidos princípios, da mais extrema importância – e que viemos incluir nesta relação por oportuna advertência de Weida Zancaner –, constituem, de um lado, como estabelece o art. 5º, LIV, da Constituição Federal, em que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” e de outra, na conformidade do mesmo artigo, inciso LV, em que: “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”. Estão aí consagrados, pois, a exigência de um *processo formal regular* para que sejam atingidas a liberdade e a propriedade de quem quer que seja e a necessidade de que a administração Pública, **antes de tomar decisões gravosas a um dado sujeito**, ofereça-lhe a oportunidade de contraditório e de ampla defesa, no que se inclui o direito de recorrer das decisões tomadas. Ou seja, a Administração Pública não poderá proceder contra alguém passando diretamente a decisão que repute cabível, pois terá, desde logo, o dever jurídico de atender o contido nos mencionados versículos constitucionais. (MELLO, 2010, p. 115, g. n.).

Logo a existência de um processo que se desenvolve sem a existência da ampla defesa e do contraditório e ao final culmina em perda de propriedade do interessado, em decorrência do não reconhecimento de um direito, ofende a Constituição Federal.

## **5. A sistemática adotada pelo Exército Brasileiro**

As atuais instruções gerais para elaboração de sindicância, no âmbito do Exército Brasileiro, consubstanciadas na Portaria n. 107, de 13 de fevereiro de 2012, encontra-se em sintonia com as normas constitucionais.

De fato, para as atuais instruções gerais do Exército “O sindicado deverá ser notificado, com a antecedência mínima de três dias úteis, da realização das diligências de instrução da sindicância (inquirições, acareações, perícias, expedição de cartas precatórias, etc.), para que, caso queira, possa acompanhá-las ou requerer o que julgar de direito” (art. 12) ou ainda “Ao sindicado será facultado, no prazo de três dias úteis, contados de sua inquirição, oferecer defesa prévia, arrolar testemunhas, juntar

documentos e requerer o que julgar de direito para sua defesa” (art. 13), além da possibilidade de apresentação das alegações finais (art. 13, § 2º).

Em seguida as instruções disciplina todo o procedimento do exercício da defesa pelo sindicado, esclarecendo que “A sindicância obedecerá aos princípios do contraditório e da ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos a ela inerentes” (art. 15). E ainda complementa que “Para o exercício do direito de defesa será aceita qualquer espécie de prova admitida em direito, desde que não atente contra a moral, a saúde ou a segurança individual ou coletiva, ou contra a hierarquia, ou contra a disciplina” (art. 15, Parágrafo Único). Por fim prescreve as Instruções Gerais:

Art. 16 - O sindicado tem o direito de acompanhar o processo, apresentar defesa prévia e alegações finais, arrolar testemunhas, assistir aos depoimentos, solicitar reinquirições, requerer perícias, juntar documentos, obter cópias de peças dos autos, formular quesitos em carta precatória e em prova pericial e requerer o que entender necessário ao exercício de seu direito de defesa.

§ 1º - O sindicante poderá indeferir, mediante decisão fundamentada, pedido do sindicado, que incida nas hipóteses vedadas na segunda parte do parágrafo único do art. 15 destas IG e quando o seu objeto for ilícito, impertinente, desnecessário, protelatório ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos.

§ 2º - O sindicado poderá realizar a sua própria defesa, sendo-lhe facultado, em qualquer fase da sindicância, constituir advogado para assisti-lo.

§ 3º - Não havendo a figura do sindicado, mas apenas um fato a ser apurado, torna-se desnecessária a concessão do prazo para o oferecimento de defesa prévia e para a apresentação de alegações finais.

§ 4º - O disposto no § 3º deste artigo não se aplica quando, no contexto da apuração de um fato, emergirem indícios de cometimento de transgressão disciplinar ou situação ampliativa ou restritiva de direitos de qualquer pessoa (denunciante, testemunha, etc.), ocasião em que o sindicante certificará o seu entendimento nos autos, procedendo-se a respectiva notificação do interessado para o interrogatório, já na condição de sindicado, e para, nessa condição, apresentar defesa prévia e requerer o que julgar de direito, devendo-se, no prosseguimento dos trabalhos, ser observado o rito preconizado nestas IG para assegurar o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Em síntese as instruções gerais do Exército encontram-se em conformidade com a Constituição Federal. Observe ainda que no âmbito do Exército Brasileiro existem duas formas de apurar a transgressão disciplinar e a conseqüente aplicação da punição, uma através do Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar, prevista no anexo IV do Decreto Federal n. 4.346, de 26-08-2002, que aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências; outra através da Sindicância, conforme Portaria do Comandante do Exército n. 107, de 13 de fevereiro de 2012 ((EB10-IG-09.001). Ambas as formas com previsão da ampla defesa e o contraditório.

## **6. Considerações finais**

---

Na Polícia Militar do Paraná a apuração de transgressões disciplinares, que culminam em punições (exceto a exclusão e a demissão da Corporação) são feitas através do Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar, pois na sistemática da sindicância, em vigência na Corporação não há previsão dos direitos constitucionais em discussão.

Regra geral, não há problemas decorrentes dessa sistemática, porque na maioria das situações ocorre a abertura de novo processo, onde militar exerce efetivamente o exercício da ampla defesa e do contraditório. É o caso da abertura do Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar, a partir da solução da sindicância.

No entanto, no caso de reconhecimento de direitos, a sistemática inquisitiva é inadequada, porque não existe um processo posterior em que o militar possa exercer os referidos direitos constitucionais (direito à ampla defesa e ao contraditório); existe apenas o direito de recorrer, que é apenas um aspecto da ampla defesa e do contraditório.

Portanto, o modelo adotado na Corporação é inadequado, em relação às situações constitutivas de direitos. A fim de corrigir a omissão das normas, podem-se adotar, ao menos, duas formas diferentes.

Primeiro continuar com a sindicância calcada no modelo clássico (natureza inquisitória), mas, no caso de conclusão pelo sindicante do não reconhecimento de direito ao sindicado deve-se, ao fim do processo, a autoridade competente proceder à abertura de novo processo, com o nome de “Formulário de Negativa de Reconhecimento de Direito” ou outro nome mais apropriado, cujo rito seja semelhante ao Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar, assegurando ao militar a ampla defesa e o contraditório. Apenas ao final desse segundo processo haveria a decisão da Administração negando (se for o caso) o direito do militar, com a devida possibilidade recursal.

Uma segunda hipótese é alterar a Portaria da Corporação, adotando uma sistemática semelhante à adotada pelo Exército Brasileiro, formalizada na Portaria n. 107, de 13 de fevereiro de 2012, que aprova as instruções gerais para a elaboração de Sindicância no âmbito do Exército Brasileiro (EB10-IG-09.001). Em quaisquer das hipóteses o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório seria respeitado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05-10-1988.** Diário Oficial da União n. 191-A, de 05-10-1988. Disponível em:

---

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), acesso em 30-09-2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.112, de 11-12-1990**. Diário Oficial da União de 19.4.1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm), acesso em 06-10-2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.784, de 29-01-1999**. Diário Oficial da União de 01-02-1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm), acesso em 06-10-2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 4.346, de 26-08-2002**. Diário Oficial da União 27-08-2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4346.htm), acesso em 06-10-2014.

\_\_\_\_\_. **Portaria do Comandante do Exército n. 107, de 13-02- 2012** aprovam as Instruções Gerais para a Elaboração de Sindicância no Âmbito do Exército Brasileiro (EB10-IG-09.001) e dá outras providências. Publicada em 17-02-2012. Disponível em: [http://www.pm.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_1\\_id=13043&folderId=69848&name=DLFE-24081.pdf](http://www.pm.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_1_id=13043&folderId=69848&name=DLFE-24081.pdf), acesso em 06-10-2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 24 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**, 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES. Alexandre de, **Direito Constitucional**, São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 25ª edição, São Paulo: Malheiros, 2005.

JUNIOR, José Cretella. **Tratado de Direito Administrativo**, v. 6. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 23.ª edição atualizada por Eurico De Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

PARANÁ. **Portaria Comando-Geral n. 338, de 24-04-2006**, regula a elaboração de sindicância. Publicada no Boletim Geral nº 080, de 27 de abril de 2006. Disponível em:

<http://www.pmpr.pr.gov.br/arquivos/File/pm1/Normas%20Administrativas/Portarias/2006%2004%2024%20-%20Portaria%20CG%20338.pdf>, acesso 06-10-2014.