

# A INSTAURAÇÃO DA SINDICÂNCIA COMO TERMO INICIAL PARA A CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

**Viviane Salviano Fialho**

Acadêmica do 7º período do  
Curso de Direito da UFRN.

## RESUMO

O processo administrativo disciplinar é o meio do qual a Administração Pública se vale para a punição de seus servidores por faltas disciplinares praticadas no exercício de suas funções. Como a Lei 8.112/90 comporta vários tipos de sanções, a aplicação da penalidade pode se dar de duas maneiras: em sindicância ou em processo disciplinar. A sindicância é o procedimento sumário que visa a aplicação de penalidades para infrações menos graves. Entretanto, para que possa haver a aplicação de uma sanção, deve haver um procedimento investigatório, visando precisar a materialidade do delito, bem como confirmar indícios de autoria, devendo oportunizar ao indiciado o direito de participação. Nada obstante, os Tribunais do país vêm entendendo que durante a investigação de falta disciplinar não há oportunidade para o indiciado se manifestar, o que importaria na não interrupção da prescrição, em razão da não efetivação do contraditório e da ampla defesa. O que se discute é se este entendimento deve prevalecer, em face da garantia incondicional de participação no procedimento que a Constituição outorga.

**Palavras-chave:** Sindicância. Contraditório. Ampla defesa. Prescrição.

## 1 INTRODUÇÃO

O processo administrativo é uma ferramenta da qual a Administração Pública se vale para proporcionar aos administrados ampla participação nas suas decisões. No âmbito restrito da Administração Pública pode, ainda, ser oportunizada a participação de servidores públicos neste procedimento.

Neste particular, o processo administrativo pode receber o adjetivo “disciplinar”, quando importar em aplicação de sanções, impondo restrições a direitos. Estas são previstas para servidores que praticam faltas funcionais no exercício da função pública, o que enseja a sua responsabilização.

Este procedimento, entretanto, ocorre na intimidade da Administração, contendo requisitos e peculiaridades próprios. Nada obstante, também deve respeitar todas as garantias albergadas constitucionalmente inerentes ao processo judicial, a saber, o direito à ampla defesa, ao contraditório, à revisão do julgado, à publicidade e o que diz respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Notadamente neste aspecto assume grande vulto a questão relativa à prescrição. Ora, a Constituição Federal determina que a lei determinará os prazos prescricionais para a aplicação de sanções. Assim, a Administração não poderia aplicar sanções quando expirado o prazo para tal.

O debate assume relevo porque os órgãos do Poder Judiciário vêm entendendo que a sindicância não interrompe a prescrição para a aplicação da penalidade, quando ela se prestar tão-somente como instrumento para apuração do fato e de sua autoria, posto que não haveria oportunidade para o exercício do contraditório e da ampla defesa. Este tema tem sido objeto de debates doutrinários e jurisprudenciais. No intento de perquirir as causas da controvérsia e trazer uma solução razoável, é que se passa a explicar sobre o tema.

## 2 SIGNIFICADO E OBJETO DA SINDICÂNCIA

O processo administrativo disciplinar é um processo de natureza sancionatória que visa apurar e aplicar penalidades aos servidores públicos que praticam faltas funcionais, conforme previsto na Lei nº 8.112/90. Essa espécie de procedimento, como gênero, se subdivide em duas espécies: a sindicância e o processo disciplinar.

A sindicância é procedimento através do qual a Administração



Pública tenta buscar provas da materialidade do ato ilícito supostamente praticado por servidor público, bem como de sua autoria. Trata-se de verdadeiro inquérito, o qual é tão-somente conduzido no âmbito administrativo. Com efeito, a investigação de infrações disciplinares é um dever-poder da Administração, a qual não pode atuar discricionariamente.

Deocleciano Torrieri Guimarães (2007, p. 506) a conceitua como sendo o “ato de colher, reunir informações, em cumprimento de ordem superior, para formar prova sobre um fato ou ocorrência. Apuração, investigação. Na Administração Pública, é o meio sumário de elucidação de irregularidades; é o verdadeiro inquérito administrativo que precede o processo administrativo disciplinar”.

A doutrina costuma diferenciar a sindicância em duas espécies: sindicância investigatória e sindicância punitiva (LIMA, 1994, p. 68). A sindicância investigatória é aquela que visa apurar faltas disciplinares e apontar os responsáveis a fim de indicar as normas infringidas e concluir pela pena a ser aplicada. A sindicância punitiva, por sua vez, é a que visa aplicar efetivamente uma penalidade, que deve ser aquela prevista para esta espécie de procedimento, conforme se deduz da leitura do art. 145, II. Importa ressaltar que esta hipótese somente será cabível se a comissão entender que o servidor deva ser punido tão-somente com pena de advertência ou suspensão de até 30 dias.

Esta fase tem um caráter visivelmente inquisitivo, posto que pode ser instaurada pela Administração Pública de ofício, configurando-se pela liberdade de iniciativa tanto na instauração como no desenvolvimento do procedimento, independentemente da iniciativa e colaboração das partes. A Administração Pública não pode atuar como mera expectadora do processo, devendo ela mesma colher provas e investigar a infração funcional.

Nada obstante, os princípios constitucionais anteriormente aludidos também devem ser respeitados, posto que se trata de uma investigação a fim de colher provas, pelo que o investigado (se houver) e os demais interessados não têm só o dever, mas também o direito de participação ampla.

### **3 SIGNIFICADO E IMPORTÂNCIA DA PRESCRIÇÃO PARA O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

A prescrição é instituto destinado a garantir a estabilização das relações jurídicas, em virtude do decurso do tempo, em atenção à segurança jurídica, e ocorre quando a parte a quem desfavorece não exercita a sua pre-



tensão no tempo hábil.

A pretensão, no caso concreto, consiste no dever-poder punitivo da Administração em relação ao servidor público, em razão da prática de ilícitos administrativos. Este dever-poder, entretanto, somente pode ser exercido dentro do lapso temporal indicado par tal. Na definição de Deocleciano Torrieri Guimarães (2007, p. 453), a prescrição “é o escoamento de prazos para interposição de recurso no âmbito da Administração, ou para a manifestação desta sobre a conduta de seus servidores, ou direitos e obrigações de particulares perante o Poder Público”.

O prazo de que dispõe a Administração Pública para punir seus servidores em razão de falta disciplinar segue a orientação do art. 142 da Lei 8.112/90, preceituando: a) o prazo de 5 anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; b) 2 anos, quanto à suspensão; c) 180 dias, quanto à advertência.

Se, neste lapso temporal a Administração Pública permanecer inerte na apuração e aplicação da penalidade, ocorrendo a extrapolação deste prazo conferido por lei, importará na preclusão do direito de aplicar a penalidade, isto é, a perda da oportunidade. Surge, assim, um benefício a terceiro em razão da inércia da Administração Pública.

Assume grande relevo a questão relacionada à suspensão e interrupção da prescrição. No esteio das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 1026), suspensão é “a paralisação temporária da fluência do prazo prescricional”, o qual voltará a correr de onde parou, cessada a causa suspensiva. A interrupção “é a inutilização do lapso temporal prescricional já transcorrido, de maneira a recomençar a contagem de seu prazo a partir do ato ou fato a que a lei reconheça tal efeito”.

A Lei 8.112/90 preceitua, ainda, que o prazo prescricional começará a correr a partir da data em que o fato se tornou conhecido.

#### **4 OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL NA SINDICÂNCIA INVESTIGATÓRIA**

Diante do exposto, é visível a importância da sindicância para o processo administrativo disciplinar, posto que tanto pode ser um instrumento preliminar àquele, exercendo papel de inquérito, como pode dispensar a sua instauração, porquanto a punição pode se dar nos próprios autos da sindicância.



Ao ser instaurado o procedimento sumário de apuração de faltas disciplinares, muito provavelmente haverá um indiciado. Este, nas palavras de Octaviano e Gonzalez (1995, p. 59) é “o indivíduo provável causador da ocorrência anômala havida na dependência ou no serviço público. Alguém sobre quem pende um indício de autoria de um fato”. Mais adiante, os mesmos autores alertam para o fato de que se trata tão-somente de uma suspeita em relação a esse indivíduo, e não uma conclusão sumária de sua culpa. A apuração da culpa do servidor será apurada quando da instauração da sindicância punitiva ou do processo disciplinar.

A Administração Pública, não oportunizando ao investigado/indiciado a participação no procedimento investigatório, estaria violando princípios pilares do Estado de Direito: o contraditório e a ampla defesa.

Após o advento da Constituição de 1988 e a consagração do art. 5º, LV, qualquer procedimento com o escopo de punir um cidadão deve vir plasmado nessa garantia. Com isso, restou revogado o instituto da verdade sabida, que é “o conhecimento imediato, notório e evidencial não só o do evento infracional como o de quem foi o responsável por sua autoria. A própria evidência ou a própria notoriedade do fato ocorrido dispensa qualquer outra prova e, conseqüentemente, qualquer outra apuração” (LIMA, 1994, p. 265). Seria, portanto, um meio sumaríssimo de aplicação de penalidades leves. Apesar disso, em uma interpretação conforme a Constituição vigente, deve-se concluir que este instrumento não mais convive harmonicamente com os demais do procedimento administrativa disciplinar.

Uma investigação que não oportunize a participação do acusado (ou indiciado) está eivada de vício de inconstitucionalidade, não pode prosperar, devendo ser anulada. Não mais existindo a verdade sabida, todo procedimento disciplinar deve ser precedido de sindicância investigatória, sendo garantidos a ampla defesa e o contraditório. Nesse sentido é a lição de Mauro Roberto Gomes de Mattos (1998, p. 105):

Assim, tanto na sindicância, como no inquérito, 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 o ordenamento de atos acusatórios, onde a verdade já é sabida pela Comissão Julgadora, que sentenciamos com base em provas e elementos construídos sem que fossem refutados pelos servidores acusados. E exatamente para banir essas



perseguições é que o constituinte moderno não permite mais a utilização de meios que impossibilitam o cerceamento de defesa do investigado.

Seria ferir profundamente o sentido que a Constituição quis outorgar a esta garantia o tolhimento do direito do indiciado de participar das investigações promovidas na sindicância. Ademais, dois outros princípios do processo administrativo corroboram este entendimento: o princípio da audiência do interessado que, em última instância, expressa o próprio princípio do contraditório; e o princípio da ampla instrução probatória, que não só permite ao administrado o direito de produção de provas, mas também o de fiscalizar a colheita de provas pela Administração Pública (MELLO, 2008, p. 492-493).

Infelizmente não tem sido este o entendimento adotado pelos nossos Tribunais. O Superior Tribunal de Justiça vem, reiteradamente, adotando o entendimento de que, na sindicância investigatória, não há oportunidade para o exercício do contraditório e da ampla defesa. Em sendo assim, não poderia esta espécie de sindicância interromper o curso prescricional para a aplicação de sanções administrativas. Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. SINDICÂNCIA. FALTA FUNCIONAL PASSÍVEL DE DEMISSÃO. PRESCRIÇÃO. INTERRUPÇÃO. INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. TUTELA ANTECIPADA ANTERIOR. REVOGAÇÃO. APELAÇÃO. DUPLO EFEITO. IRRELEVÂNCIA. *I - A sindicância só interromperá a prescrição quando for meio sumário de apuração de infrações disciplinares que dispensam o processo administrativo disciplinar. Quando, porém, é utilizada com a finalidade de colher elementos preliminares de informação para futura instauração de processo administrativo disciplinar, esta não tem o condão de interromper o prazo prescricional para a administração punir determinado servidor, até porque ainda nesta fase preparatória não há qualquer acusação contra o servidor. Precedente.*

*II - Interrompido pela instauração do PAD, a Administração dispõe do prazo máximo de 140 dias para conclusão e julgamento, findo o qual reinicia-se a contagem do prazo prescricional. Precedentes.*

*III - Ainda que recebida no duplo efeito a apelação que*



julgou improcedente a demanda, não surte mais efeitos a decisão provisória que havia concedida a tutela antecipada.

Aggravamento regimental desprovido<sup>1</sup>. [grifos nossos]

Administrativo. Mandado de segurança. Servidora pública estadual. Demissão. Prescrição quinquenal. Interrupção. Correição ordinária. Inquérito disciplinar. Instauração. Autoridade administrativa. Vinculação. Portaria de enquadramento. Pena sugerida pela comissão. - *A interrupção do prazo prescricional quinquenal das ações disciplinares ocorre com a abertura de sindicância ou, quando for o caso, com a instauração do processo administrativo.*

- *A sindicância que interrompe o fluxo prescricional é aquela realizada como meio sumário de apuração de faltas e aplicação de penalidades outras que não a demissão, e não o procedimento meramente apuratório e esclarecedor de fatos, desprovido do contraditório e da ampla defesa e que não dispensa a posterior instauração do processo administrativo.*

- Na hipótese, tendo sido aplicada a pena de demissão quando ainda não transcorrido o prazo de cinco anos contado a partir da Portaria de instauração do processo administrativo, único marco interruptivo, não há que se falar em prescrição.

- Em sede de processo administrativo, pode a autoridade administrativa, na aplicação da condenação, conferir ao fato descrito na Portaria de Enquadramento definição jurídica diversa, não se vinculando, ainda, ao parecer da comissão processante, mesmo que tenha que aplicar pena mais severa, desde fundamentadamente.

- A substituição da pena disciplinar de demissão pela de suspensão é um direito subjetivo do indiciado, desde que presentes os requisitos subjetivos exigidos na dosimetria da aplicação das penalidades.

---

<sup>1</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no MS 13072 / DF**. Terceira Seção. Min. Felix Fischer. Julgado em 24.10.2007. DJ 14.1.2007. p. 401



- Reconhecida pela comissão processante e reafirmado pela assessoria jurídica da autoridade administrativa a presença das circunstâncias atenuantes, frente aos bons antecedentes da indiciada e à ausência de prejuízo para o erário, deve ser assegurado o benefício de pena mais branda.
- Recurso ordinário provido. Segurança concedida<sup>2</sup>. [grifos nossos]

Razão não assiste aos doutos julgadores do colendo Superior Tribunal de Justiça. Ora, por óbvio a sindicância, como procedimento investigatório, deve estar plasmada nos princípios do contraditório e da ampla defesa. A Administração Pública não pode se imiscuir na vida dos administrados sem lhes oportunizar o direito de se defender.

Muito embora esteja este entendimento sedimentado no âmbito do Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup>, não podemos concordar com ele às cegas, devendo o intérprete se insurgir contra uma interpretação equivocada também dos Tribunais Superiores.

Outra não poderia ser a ilação. Quando da instauração da sindicância, a Comissão não tem como antever a penalidade aplicada ao servidor, podendo se caracterizar tão-somente como sindicância investigatória ou como sindicância punitiva. Neste esteio, em atenção ao princípio da celeridade processual, é de bom alvitre oferecer desde logo oportunidade ao servidor para se defender e apresentar provas em seu favor.

Corroborar este entendimento aquele esposado por J. B. de Menezes Lima (1994, p. 129) que entende que o contraditório e a ampla defesa se concretizam com o simples depoimento do acusado ou indiciado neste procedimento sumário.

Como ensina o mesmo autor (1994, p. 70), a sindicância investigatória tem “correspondência com o próprio inquérito administrativo, que é mais usado e empregado na Administração Pública federal, com características e finalidades assemelhadas às do inquérito policial, que, na esfera criminal, apura, prévia ou preliminarmente, o cometimento de contravenções ou delitos

---

<sup>2</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **RMS 10316/SP**. Sexta Turma. Min. VICENTE LEAL. Julgado em 11.04.2000. DJ 22.05.2000. p. 142

<sup>3</sup> Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 23261 / RJ**. Pleno. Min. ELLEN GRACIE. Julgamento: 18/02/2002. DJ 15/03/2002. p. 34





de natureza penal”.

Como se pôde observar, os doutos Ministros têm seu entendimento plasmado tão-somente no fato de, a seu juízo, não haver contraditório e ampla defesa na sindicância investigatória, o que obstaría a interrupção da prescrição por essa via.

## **5 DA INSTAURAÇÃO DA SINDICÂNCIA COMO DIES A QUO PARA A INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO**

No tocante à prescrição, faz-se necessário observar a contagem do prazo prescricional para aplicação correta das penalidades propostas, nos termos do art. 142, §3º, da Lei 8.112/90:

§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

Ora, o dispositivo legal fala em “sindicância”, não especificando o tipo de sindicância a que se refere, se a investigatória e preparatória ou aquela que dispensa posterior instauração de processo administrativo disciplinar, isto é, a punitiva. Ademais, é sabido que é vedado ao intérprete da norma restringir o seu conteúdo quando o legislador não o fez. Dessa forma, a abertura de “sindicância” tem sim o condão de interromper o curso da prescrição.

Como já dito, a Administração Pública somente poderá instaurar processo administrativo disciplinar contra seus servidores após um procedimento acurado que se dá através da sindicância. Somente após a finalização deste procedimento é que pode a Administração tomar conhecimento do fato delituoso em sua inteireza e plenitude, de modo que só a partir daí deve recomeçar a contagem do prazo prescricional para a instauração do processo administrativo ou da sindicância punitiva.

Com efeito, o processo administrativo disciplinar deverá ser instaurado sempre que a autoridade pública tiver ciência de qualquer irregularidade funcional perpetrada por agente público. Mas essa ciência deverá vir composta por elementos que comprovam falta aos deveres da função, e não uma acusação genérica.

A garantia do devido processo legal não só assegura ao funcionário a feita do procedimento disciplinar previsto na lei (sindicância e processo



ordinário sumário), como exige, por via de consequência, a existência de elementos prévios que legitimem tal iniciativa.

Com lastro nas lições de José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 864-865):

Cabe à Administração zelar pela correção e legitimidade da atuação de seus agentes, de modo que quando se noticia conduta incorreta ou ilegítima tem a Administração o poder jurídico de restaurar a legalidade e punir os infratores. (...) A necessidade de formalizar a apuração de processo administrativo é exatamente para que a Administração conclua a apuração dentro dos padrões de maior veracidade.

## 6 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a única conclusão palpável que se pode chegar é a de que o entendimento esposado pelos Tribunais tem sido equivocado, porquanto desrespeita uma garantia basilar consagrada pela Carta Magna, que é a oportunidade de o acusado (ou indiciado) participar amplamente de procedimento investigatório, através dos instrumentos oferecidos para a concretização do contraditório e da ampla defesa.

Ademais, ao consagrar o entendimento de que somente os procedimentos que abarcam esta garantia poderiam interromper a prescrição, estão violando o conceito clássico deste instituto, porquanto a interrupção da prescrição não está condicionada ao implemento de qualquer condição ou à observância de preceito normativo. Basta tão-somente que a Administração Pública se manifeste no sentido de desejar a punição pela infração funcional cometida para que a prescrição seja interrompida.

Por fim, postergar a sindicância importaria em sua imprestabilidade para a apuração de faltas funcionais. Ora, se não fosse oportunizada a participação do acusado (ou indiciado) na investigação, o servidor poderia se ver como réu em um processo administrativo ou sindicância punitiva genérica, pois que não teria havido oportunidade para o exercício de defesa quando da fase investigatória.

## REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 18.



Ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2007.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico**. 9. Ed. Rideel: São Paulo, 2007.

LIMA, J.B. de Menezes. **Sindicância e verdade sabida**. 2.ed. Saraiva: São Paulo, 1994.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Direito de defesa em sindicância. **Revista de informação legislativa**, Brasília a. 35 n. 138, p. 103-112, abr./jun. 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

OCTAVIANO, Ernomar; GONZALEZ, Átila J. **Sindicância e processo administrativo**. 8. Ed. Leud: São Paulo, 1995.

## **THE OPENING OF THE SYNDICATION AS THE INITIAL TERM TO COUNTING FORFEITURE TERM OF ADMINISTRATIVE DISCIPLINARY PROCEEDINGS**

### **ABSTRACT**

The administrative disciplinary proceedings are the means which the government relies for the punishment of the servers for disciplinary offenses committed in the exercise of their functions. As the Law 8112/90 contains several types of sanctions, the imposition of a penalty may be given in two ways: in syndication or disciplinary proceedings. The inquest is the summary procedure which involves the application of penalties for minor infrac-



tions. However, in order that there may be a penalty, there should be an investigative procedure, in order to clarify the materiality of the crime, as well as confirming evidence of authorship, and accused the right to create opportunities for participation. Nonetheless, the Courts of the country understand that during the research misconduct there is no opportunity for the accused is manifest, what the mind does not interrupt prescription, because of the non-realization of contradictory and full defense. At issue is whether this view should prevail, given the unconditional guarantee of participation in the procedure which the constitution assigns.

**Keywords:** Syndication. Contradictory. Full defense. Forfeiture.

