

OS INSTITUTOS ADMINISTRATIVOS DA SINDICÂNCIA E DO PROCEDIMENTO SUMÁRIO DA LEGISLAÇÃO ESTATUTÁRIA FEDERAL: A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO NOS PROCESSOS DISCIPLINARES NA EXECUÇÃO PENAL

LOS INSTITUTOS ADMINISTRATIVOS DE LA SINDICANCIA Y DEL PROCEDIMIENTO SUMARIO DE LA LEGISLACIÓN ESTATUTARIA FEDERAL: LA POSIBILIDAD DE APLICACIÓN EN LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS EN LA EJECUCIÓN PENAL

Submetido em: 15/03/2024 - **Aceito em:** 30/10/2024

DAVID DE ABREU SILVA¹

RESUMO

A pesquisa analisa a aplicação dos institutos administrativos disciplinares da sindicância e do procedimento sumário, previstos na Lei nº 8.112/90, nos processos administrativos disciplinares da execução penal. O objetivo geral é demonstrar a viabilidade dessa aplicação no contexto penitenciário, considerando a fragilidade da legislação sobre o tema. Com caráter exploratório e de revisão bibliográfica, a pesquisa fundamenta-se em livros, periódicos especializados e leis pertinentes que abordam o direito administrativo e a execução penal. Os resultados indicam a possibilidade de aplicação desses institutos, sugerindo que sua adoção pode contribuir para um sistema mais robusto na gestão da disciplina prisional, proporcionando acesso a ferramentas e procedimentos mais céleres e eficazes.

Palavras-chave: Sindicância. Procedimento sumário. Execução penal.

RESUMEN

La investigación analiza la aplicación de los institutos administrativos disciplinarios de la sindicatura y del procedimiento sumario, previstos en la Ley nº 8.112/90, en los procesos administrativos disciplinarios de la ejecución penal. El objetivo general es demostrar la viabilidad de esta aplicación en el contexto penitenciario, considerando la fragilidad de la legislación sobre el tema. Con un carácter exploratorio y de revisión bibliográfica, la investigación se fundamenta en libros, periódicos especializados y leyes pertinentes que abordan el derecho administrativo y la ejecución penal. Los resultados indican la posibilidad de aplicación de estos institutos, sugiriendo que su adopción puede contribuir a un sistema más robusto en la gestión de la disciplina penitenciaria, proporcionando acceso a herramientas y procedimientos más ágiles y eficaces.

Palabras-clave: Investigación. Procedimiento sumario. Ejecución penal.

1 Graduação em Direito. Pós-graduação em Direito Penal e Processual Penal, em Direito Constitucional, em Gestão e Inteligência em Segurança Pública, em Gestão de Sistema Prisional e em Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância. Atua como Policial Penal no Tocantins. **E-MAIL:** silva.david1995@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-8175-8184>.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa investiga os institutos administrativos da sindicância e do procedimento de rito sumário, conforme previstos na Lei nº 8.112/90, e suas possíveis aplicações aos processos administrativos disciplinares no âmbito da execução penal. A análise concentra-se em como esses institutos, originalmente concebidos para o regime estatutário federal, podem ser adaptados à gestão disciplinar no contexto penitenciário, mantendo-se a garantia de direitos fundamentais, como a ampla defesa e o contraditório.

O estudo tem por objetivo principal avaliar a viabilidade da utilização dos institutos da sindicância e do procedimento administrativo sumário, conforme estabelecidos na Lei nº 8.112/90, em processos disciplinares de execução penal. Para tanto, propõe-se examinar o conceito, os objetivos e os procedimentos da sindicância e do processo sumário previstos na legislação estatutária, bem como discutir a aplicabilidade desses institutos à execução penal, visando ao aprimoramento da gestão disciplinar.

Dois hipóteses orientam a investigação. A primeira sustenta que a adaptação desses institutos ao sistema disciplinar penitenciário é viável, pois possibilitaria maior celeridade na apuração de faltas, sem comprometer os direitos constitucionais do acusado. A segunda hipótese considera que as diferenças intrínsecas entre a administração pública e a gestão penitenciária limitam a aplicabilidade direta desses institutos, tornando-os incompatíveis com o cenário específico da execução penal.

Observa-se que a legislação de direito administrativo carece de uma consolidação formal em um único diploma legal, ao contrário de áreas como o direito penal, civil e constitucional. A normatização administrativa se encontra dispersa em diversas leis, manuais, jurisprudências e doutrinas, exigindo que o operador do direito selecione e compatibilize normas para aplicá-las ao caso concreto. Essa necessidade de complementação normativa é particularmente relevante na execução penal, onde o custodiado, por sua condição de fragilidade, demanda uma tutela mais específica do que a conferida à população livre.

A gestão disciplinar administrativa no contexto penitenciário apresenta características que ressoam com a normativa administrativa geral, mas que, em determinados momentos, requerem subsídios de outros ramos do direito. A legislação de execução penal sobre temas disciplinares é limitada, justificando a importância desta pesquisa, que visa consolidar uma estrutura disciplinar mais robusta, utilizando os institutos administrativos previstos na legislação estatutária federal como base para aprimorar o sistema penitenciário e assegurar uma melhor tutela dos direitos dos custodiados.

1. METODOLOGIA E MÉTODOS

Esta pesquisa, quanto à sua natureza, é de natureza exploratória, buscando maior familiaridade com o tema abordado (Gil, 2002) e uma compreensão mais profunda dos institutos da sindicância e do procedimento sumário, com vistas à sua possível aplicação na execução penal.

Para isso, desenvolve-se como uma pesquisa de revisão bibliográfica, fundamentada em livros e artigos de periódicos sobre direito administrativo e execução penal. O objetivo é aproximar as bases doutrinárias dessas áreas e estabelecer um ponto de convergência entre elas, possibilitando uma interação entre os institutos que são objeto deste estudo.

Adicionalmente, o trabalho destaca as produções legislativas e jurisprudenciais sobre o tema, uma vez que se configuram como fontes essenciais para a revisão bibliográfica. Isso é especialmente relevante no campo do direito administrativo aplicado à execução penal, onde a jurisprudência desempenha um papel crucial na consolidação e esclarecimento de interpretações frequentemente complexas ou divergentes entre a legislação e a doutrina.

2. A SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA DA LEGISLAÇÃO ESTATUTÁRIA FEDERAL

De acordo com o artigo 143 da Lei nº 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais), cabe à autoridade administrativa, ao tomar conhecimento de irregularidades na administração pública, o dever de apurar a situação imediatamente, seja por meio da sindicância ou do processo administrativo disciplinar, garantindo ao acusado, quando exigido, os direitos à ampla defesa e ao contraditório (Brasil, 1990).

Assim, a administração pública dispõe de duas ferramentas principais para a apuração de condutas de seus servidores: a sindicância e o processo administrativo disciplinar (PAD).

Nesse contexto, Sergio Ferraz e Adilson Abreu Dallari apresentam considerações relevantes sobre a sindicância, destacando que:

Serve ela, de forma, expedita, promover uma investigação preliminar a respeito de fatos e atos que devam ser alvo de atuação administrativa. Como processo administrativo, [...] surgindo como uma relação jurídica tendente à efetivação da aplicação de penalidades expressamente traçadas na lei em razão de comportamentos e atos (e seus agentes) tidos como passíveis de incorrer em infração. Como procedimento administrativo, traduz-se ela numa sucessão de atos de apuração, da qual resultarão o arquivamento da iniciativa ou a instauração de processo administrativo (Ferraz; Dallari, 2020, p. 214).

Para esses autores, a sindicância pode ser compreendida sob duas perspectivas: como processo e procedimento, os quais possuem diferenças para eles. Quando vista como processo, a sindicância pode resultar em penalidades para o sindicado; enquanto sob a ótica de procedimento, ela funciona como ferramenta preliminar de apuração, destinada a determinar a necessidade ou não de instauração de um processo.

Sob outro prisma, no sentido etimológico, Cretella Júnior (2006) afirma que a sindicância “[...] tem o sentido usual de inspeção feita numa repartição ou associação para se inquirir dos atos dos empregados e do modo como é feito o serviço; inquérito” (Cretella Júnior *Apud* Silveira; Reis, 2007, p. 11).

Nessa ótica, observa-se que a sindicância, em sua essência, aproxima-se do que Sergio Ferraz e Adilson Abreu Dallari descrevem como sendo um procedimento administrativo, ou seja, uma ferramenta preliminar de apuração, preparatória e instrumental ao PAD.

Nesse sentido, é também o que assevera Oliveira (2011, p. 227) ao apresentar o conceito de sindicância:

Denota a noção de examinar, inquirir, pesquisar informações, dentre outros significados de assemelhada compreensão. Corresponde ao procedimento pelo qual se reúnem informações tendentes a fornecer elementos esclarecedores de determinados atos ou fatos, apuração essa que se faz no interesse superior e seguindo a decisão da autoridade competente.

Assim, observa-se que, em sua essência, a sindicância sempre foi um procedimento de natureza inquisitiva, sendo a previsão da sindicância acusatória (sob a égide do sistema contraditório) uma inovação ou evolução em relação à sindicância clássica.

Por outro lado, a leitura do Estatuto dos Servidores Públicos Federais revela que a lei adotou ambos os sentidos para a sindicância (tanto o seu sentido clássico, quanto a sua evolução, se assim pode-se chamá-la), conforme se depreende de seu artigo 145, *in verbis*:

Art. 145. Da sindicância poderá resultar:

I - arquivamento do processo;

II - **aplicação de penalidade** de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias;

III - **instauração de processo** disciplinar.

Parágrafo único. O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior. (BRASIL, 1990, sítio eletrônico, grifos nossos).

A Lei então estabelece expressamente que a sindicância pode resultar uma penalidade, assumindo a função de um típico processo, ou pode servir como base para a instauração de um processo disciplinar, funcionando, nesse caso, como um mero procedimento administrativo.

Ferraz e Dallari (2020) destacam ainda que a sindicância tipicamente apresenta-se com um menor grau de formalismos e prazos reduzidos, o que evidencia suas características de sumariedade e celeridade.

Observa-se que não há uma rigidez quanto ao uso da sindicância para ambas as funções (processo ou procedimento). No entanto, quando utilizada com função processual, é necessário respeitar as garantias constitucionais do acusado em qualquer processo administrativo ou judicial, incluindo a ampla defesa e o contraditório, entre outras.

A doutrina, por outro lado, classifica a sindicância em duas outras espécies: a investigativa e a acusatória.

Para Fernando F. Baltar Neto e Ronny C. Lopes Torres

A **sindicância (acusatória)**, é o processo disciplinar que serve para apurar a autoria ou a existência de irregularidade, de menor gravidade, praticada no serviço público, sendo um instrumento mais célere para a aplicação da sanção disciplinar. (Neto; Torres, 2020, p. 570, grifos dos autores).

Ademais, sobre a segunda espécie, também asseveram os autores:

Na prática é reconhecida outra modalidade de sindicância, utilizada para a apuração de quaisquer indícios de irregularidades de que teve conhecimento a administração, de forma genérica e sem prévia indicação de autoria. A Controladoria-Geral da União - CGU denomina-a de **sindicância investigativa** (ou preparatória), sendo um instrumento para apuração de irregularidades (e não aplicação de sanções) (Neto; Torres, 2020, p. 570, grifos dos autores).

Nesse contexto, a Lei Estatutária Federal (Lei nº 8.112/90) define claramente essas duas espécies de sindicância. Para a sindicância acusatória, permite-se a aplicação de penalidades de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, conforme artigo 145, II. Já para a sindicância investigativa, limita-se a indicar a necessidade de instauração de processo administrativo disciplinar nos casos em que a penalidade aplicável envolva suspensão superior a 30 (trinta) dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, nos termos do artigo 145, III, aliado ao artigo 146 (Brasil, 1990).

Assim, é importante destacar que a sindicância acusatória, embora semelhante, não se confunde com o processo administrativo disciplinar em sentido estrito. As principais diferenças entre elas estão nos prazos: a sindicância deve ser concluída em até 30 (trinta) dias, enquanto o PAD deve ser finalizado em até 60 (sessenta) dias, admitindo-se a prorrogação por igual período para ambos (Neto; Torres, 2020).

No âmbito federal, juntamente com a Lei Estatutária Federal, o processo administrativo disciplinar, e por consequência alguns aspectos da sindicância, também são regulamentados pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que se aplica de forma subsidiária aos processos com regramentos específicos, conforme disposto em seu artigo 69 (Brasil, 1999).

Em suma, a sindicância se apresenta de maneiras diferentes, dependendo da necessidade da aplicação de penalidades ou da mera instrumentalização de um outro processo. O legislador buscou delimitar sua aplicação para infrações de menor gravidade, que não exigem um processo mais moroso e uma punição mais severa. Além disso, devido a sua celeridade, a sindicância serve como ferramenta de apuração prévia, subsidiando processos administrativos, quando ausentes elementos claros de materialidade e autoria.

A Controladoria-Geral da União (CGU) classifica a sindicância investigativa e acusatória em dois gêneros distintos de procedimentos disciplinares. Assim, para a CGU, o **procedimento** é o gênero do qual **processo** é a espécie, o que diverge da perspectiva defendida por Ferraz e Dallari (2020).

De acordo com os artigos 4º e seguintes da Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, existem duas naturezas de procedimentos correccionais:

Art. 4º. Os procedimentos correccionais podem ter natureza investigativa ou acusatória.

Art. 5º. São **procedimentos correccionais investigativos**:

I - a investigação preliminar (IP);

II - a **sindicância investigativa** (SINVE); e

III - a sindicância patrimonial (SINPA).

[...]

Art. 6º São **procedimentos correccionais acusatórios**:

I - a **sindicância acusatória** (SINAC);

II - o processo administrativo disciplinar (PAD);

III - o processo administrativo disciplinar sumário;

IV - a sindicância disciplinar para servidores temporários regidos pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993; [...] (Brasil, 2018, sítio eletrônico, grifos do autor).

Assim, para a CGU, a sindicância investigativa é uma espécie de procedimento correccional investigativo, enquanto a sindicância acusatória é uma espécie de procedimento correccional acusatório.

Essa distinção tem repercussões diretas no rito da sindicância. O Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU e Corregedoria-Geral da União (2022), afirma, a respeito dos procedimentos investigativos:

É interessante relembrar que, nesse tipo de procedimento, não são aplicáveis os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, até mesmo porque não há nenhum servidor público sendo formalmente acusado de ter cometido irregularidade, mas se trata tão-somente de um esforço por parte da Administração no intuito de coletar informações gerais relacionadas à suposta irregularidade então noticiada. Logo, não há a quem se possa conceder os referidos direitos garantidos pela Constituição Federal (Brasil, 2022a, p. 45).

Tal entendimento também é corroborado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

Agravo regimental em recurso ordinário em mandado de segurança. Servidor público. Demissão. Sindicância e processo administrativo. Ampla defesa e contraditório. Ausência de violação. Impossibilidade de reexame do conjunto fático probatório. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. **Esta Corte já pacificou o entendimento de que a sindicância é procedimento preparatório ao processo administrativo disciplinar, não cabendo alegar, em seu decorrer, a violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa.** 2. O debate acerca da ilicitude das provas utilizadas no procedimento administrativo, da inobservância do princípio da publicidade e do excesso de poder na apuração dos fatos necessariamente implica o revolvimento do conjunto fático probatório relativo ao desenvolvimento do processo administrativo e da penalidade imposta. Impossibilidade de dilação probatória na via mandamental, pois inconciliável com seu rito. Ausência de direito líquido e certo. 3. Agravo regimental a que nega provimento. (STF, Ag.Reg. no RO. em MS 26.274/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 22/05/2012, publicado em 11/06/2012) (Brasil, 2012, sítio eletrônico, grifos nossos).

Em outras palavras, a sindicância investigativa (Sinve) reveste-se de natureza inquisitiva, na qual não há a imputação de um acusado, mas apenas a concatenação de atos para a apuração preliminar de fatos e a coleta de elementos informativos que servirão de base probatória em um processo administrativo, quando tais elementos forem debatidos com contraditório e ampla defesa.

A Sinve, a despeito do que dispõe a doutrina, é conceituada no artigo 19 da Instrução Normativa (IN) 14/2018 da CGU, que assim expressa:

Art. 19. A SINVE constitui procedimento de caráter preparatório, destinado a investigar falta disciplinar praticada por servidor ou empregado público federal, quando a complexidade ou os indícios de autoria ou materialidade não justificarem a instauração imediata de procedimento disciplinar acusatório.

Parágrafo único. Da SINVE não poderá resultar aplicação de penalidade, **sendo prescindível a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa** (Brasil, 2018, sítio eletrônico, grifos nossos).

Como se pode notar, não se pode falar em observância obrigatória do contraditório e da ampla defesa na SINVE, uma vez que se trata de um procedimento puramente preparatório. O Manual da CGU ainda assegura que se trata de sindicância investigativa, parafraseando Meirelles (2011),

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 apuração ou verificação de irregularidade, e não de base para punição, equiparável ao inquérito policial em relação à ação penal (Meirelles, 2011, *apud* Brasil, 2022a, p. 51, grifos nossos).

O Manual destaca também outra característica da Sinve, que é o seu caráter sigiloso,

De efeito, concebe-se que a sindicância disciplinar, na espécie inquisitorial, além de não jungir-se [sic] ao esquema do contraditório,

é realizada de forma sigilosa e discricionária. O perfil inquisitorial dessa espécie de sindicância retira-lhe a característica de processo. O que a torna imprópria para servir de base à imposição de qualquer reprimenda disciplinar, por mais branda que seja (Brasil, 2022a, p. 51, grifos nossos).

Em se tratando da sindicância acusatória (Sinac), o artigo 30 da IN 14/2018, assim a define:

Art. 30. A SINAC constitui procedimento destinado a apurar responsabilidade de servidor público federal por **infração disciplinar de menor gravidade**, quando não cabível TAC ou TCA.

§1º. Da SINAC poderá resultar a aplicação de penalidade de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias, **observados os princípios do contraditório e da ampla defesa**.

§2.º Quando houver dúvida acerca da gravidade da infração a ser apurada, a autoridade competente deverá decidir pela instauração de PAD (Brasil, 2018, sítio eletrônico, grifos nossos).

A IN 14/2018 acompanha, na essência, o que já previa a Lei Estatutária Federal em relação à limitação das penalidades cabíveis na Sinac, impondo, ainda, a necessidade de observância do contraditório e ampla defesa.

Na Sinac, o rito já se aproxima do rito direcionado ao PAD, tanto que o Manual da CGU assim dispõe, amparado nas palavras de Madeira (2018):

A sindicância acusatória segue as mesmas fases dispostas na Lei nº 8.112/90 para o processo administrativo disciplinar, já que a lei não dispõe de forma explícita sobre os procedimentos específicos da sindicância e o princípio da legalidade exige observância a rito previsto em lei (Madeira, 2018, *apud* Brasil, 2022a, p. 57).

Ademais, diferente da sindicância investigativa, a instauração da Sinac depende da publicação de portaria pela autoridade competente, com indicação dos sindicantes e do prazo para a conclusão dos trabalhos, devendo, porém, abster-se de indicar os acusados, a fim de não limitar o escopo apuratório do procedimento (Brasil, 2022a).

A jurisprudência também tem se posicionado no sentido de que a portaria de instauração da sindicância prescinde de uma descrição pormenorizada dos fatos, conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ):

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SERVIDORA DO INSS. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. CONHECIMENTO DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA. INSTAURAÇÃO DO PAD. CAUSA INTERRUPTIVA. PRESCRIÇÃO AFASTADA. **PORTARIA INAUGURAL. DESCRIÇÃO DETALHADA DOS FATOS IMPUTADOS É EXIGÍVEL APENAS COM A PORTARIA DE INDICIAÇÃO.** NÃO OCORRÊNCIA DE BIS IN IDEM, POIS OS FATOS PELOS QUAIS JÁ PUNIDA A IMPETRANTE NO PRIMEIRO PAD FORAM EXCLUÍDOS DO SEGUNDO. INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL PARA QUE SERVIDOR QUE PARTICIPOU DE UMA COMISSÃO PROCESSANTE VENHA A PARTICIPAR DE OUTRA. PENALIDADE DE DEMISSÃO. PROPORCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ORDEM DENEGADA. [...] 4. A portaria inaugural de instauração de PAD tem como principal objetivo dar início ao Processo Administrativo Disciplinar, conferindo publicidade à constituição da Comissão Processante.

Nela não se exige a exposição detalhada dos fatos imputados ao servidor, o que somente se faz indispensável na fase de indiciamento, a teor do disposto nos arts. 151 e 161, da Lei n.º 8.112/1990. Precedentes. Caso em que a portaria de indiciamento foi suficientemente detalhada. [...] 8. Segurança denegada (Brasil, 2017, sítio eletrônico, grifos nossos).

Para o STJ, a portaria de abertura do PAD tem a função principal de deflagrar a apuração administrativa e dar o impulso necessário para que as investigações tenham início, constituindo a Comissão responsável por utilizar todas as ferramentas para apurar a suposta conduta ilícita, juntando as informações necessárias para indiciar o acusado.

É nesta fase do indiciamento que, segundo o STJ, o acusado tem o direito de conhecer de forma ampla e detalhada a acusação que recai sobre si, uma vez que é nessa etapa do processo que a Comissão colhe os elementos de informações necessários para adequada capitulação da falta que recai sobre o servidor.

Apesar desse entendimento da jurisprudência, a doutrina tende a defender uma abordagem mais atrelada às garantias fundamentais do acusado. A respeito disso, Carvalho (2009) afirma:

Conquanto vigore orientação jurisprudencial no sentido de que a portaria de instauração do processo administrativo disciplinar não deve expor os fatos objeto de censura e que deflagraram a abertura do feito punitivo, mas somente quando elaborada a indicição, **afigura-se possivelmente prejudicado o efetivo exercício do direito de ampla defesa e contraditório ao longo da instrução processual**, já que o acusado não tem precisa e pormenorizada ciência, em muitos casos, sobre as causas da instauração do processo apenador, modo pelo qual também não terá plenas condições de averiguar quais meios probatórios são úteis ou pertinentes para repelir a pretensão acusatória oficial. [...] A obrigatoriedade da exposição dos fatos, no ato vestibular deflagrador do processo administrativo disciplinar, presta-se a homenagear a garantia constitucional de contraditório, haja vista que o servidor tem o direito de saber do que está sendo acusado e dos motivos pelos quais se instaurou um feito punitivo contra ele (Carvalho, 2009, grifos nossos, sítio eletrônico).

Nesse mesmo sentido, Suski (2015) leciona que

Assim, diante dos princípios que regem tal procedimento, a Portaria instauradora de processo administrativo disciplinar contra os indiciados há que descrever os fatos supostamente ilícitos que lhe são imputados, a fim de impedir que haja o cerceamento da defesa do servidor, possibilitando assim sua ampla defesa. Isso porque, caso seja apontada apenas capitulação do ilícito administrativo de forma aberta poderá impossibilitar o direito de defesa (Suski, 2015, p. 13).

Em relação ao debate, alinhamo-nos com a posição defendida pelo STJ, considerando que, na fase inaugural do processo, ainda se dispõe de poucas informações acerca do fato, que serão mais detalhados ao longo da investigação. Assim, a fase de indiciamento é a melhor oportunidade para informar o acusado sobre os fatos e as acusações que pesam sobre ele, garantindo, assim, a maior efetividade ao seu direito à ampla defesa e ao contraditório.

A seguir, a Tabela 1 apresenta um resumo dos principais diferenciais entre as sindicâncias estudadas.

Tabela 1 – Resumo comparativo entre as sindicâncias

Sindicância investigativa (SINVE)	Sindicância acusatória (SINAC)
Prescinde de contraditório e ampla defesa	Contraditório e ampla defesa imprescindíveis
Dispensa formalidades	Deve-se publicar a portaria de instauração
Não possui fases definidas	Segue as mesmas fases do PAD
Procedimento sigiloso e inquisitorial	Procedimento contraditório
Não aplica penalidades	É possível aplicar penalidades

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

Assim, verifica-se que a sindicância pode desdobrar-se em dois procedimentos completamente distintos, sendo a principal diferença a prescindibilidade ou não da observância dos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa.

4. O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR SUMÁRIO

Outro instituto administrativo disciplinar previsto na Lei Estatutária Federal é o procedimento de rito sumário, disciplinado no artigo 133 da Lei nº 8.112/90, que estabelece:

Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases: I – instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração; II – instrução sumária, que compreende indiciamento, defesa e relatório; III – julgamento (Brasil, 1990, sítio eletrônico).

Esse procedimento destina-se à apuração de condutas que envolvem a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, assim como casos de abandono de emprego ou inassiduidade habitual, conforme prevê o artigo 140:

Na apuração de abandono de cargo ou inassiduidade habitual, também será adotado o procedimento sumário a que se refere o art. 133, observando-se especialmente que: I – a indicação da materialidade dar-se-á: a) na hipótese de abandono de cargo, pela indicação precisa do período de ausência intencional do servidor ao serviço superior a trinta dias; b) no caso de inassiduidade habitual, pela indicação dos dias de falta ao serviço sem causa justificada,

por período igual ou superior a sessenta dias interpoladamente, durante o período de doze meses; II – após a apresentação da defesa a comissão elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, em que resumirá as peças principais dos autos, indicará o respectivo dispositivo legal, opinará, na hipótese de abandono de cargo, sobre a intencionalidade da ausência ao serviço superior a trinta dias e remeterá o processo à autoridade instauradora para julgamento (Brasil, 1990, sítio eletrônico).

Assim, são três as hipóteses para a aplicação do rito sumário na apuração disciplinar administrativa: 1) acumulação de cargos, empregos ou funções públicas; 2) abandono de emprego; e 3) inassiduidade habitual.

Sobre as fases de desenvolvimento do procedimento de rito sumário, a Controladoria-Geral da União assegura que:

O processo administrativo disciplinar, pelo rito sumário, se desenvolve nas seguintes fases: (I) **instauração**, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração; (II) **instrução sumária**, que compreende indicição, defesa e relatório; (III) **julgamento**.

Especificamente em relação à apuração de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a lei prevê uma fase pré-processual, em que a autoridade deverá notificar o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência. Na hipótese de omissão, será instaurado o processo disciplinar, pelo rito sumário (Brasil, 2022b, sítio eletrônico, grifos nossos).

Para cada hipótese de aplicação, a Lei prevê requisitos específicos para a prévia caracterização da materialidade da infração, sendo a autoria de fácil identificação, dada a natureza das infrações. Dessa forma, o rito sumário se baseia em provas documentais, o que contribui para a celeridade do procedimento (Brasil, 2022a).

Ainda assim, o procedimento de rito sumário deve observar as garantias do contraditório e da ampla defesa, não sendo uma subespécie da sindicância investigativa. Nessa perspectiva, outros elementos de provas podem ser produzidos, inclusive provas testemunhais, como destaca o Manual da CGU:

Ocorre que pode surgir a necessidade de o servidor produzir outras provas, como testemunhal ou pericial. Como exemplo, o servidor pode ter abandonado o cargo de forma justificada, em razão de sequestro, ou de alcoolismo, ou de doença mental, e pretender comprovar alguma dessas condições. Apesar de a própria sumariedade do rito indicar a intenção de que não haja dilação probatória, a instrução poderá ser aberta, tanto em atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, quanto em razão do estabelecido no art. 133, § 8º, segundo o qual as normas relativas ao processo disciplinar ordinário, previstas nos Títulos IV e V poderão ser aplicadas subsidiariamente à apuração pelo rito sumário (Brasil, 2022a, p. 63).

Em regra, o procedimento sumário se apoia em prova pré-constituída, com o acusado sendo posteriormente convocado para manifestar-se sobre os fatos objeto de sua indicição.

Ademais, o procedimento administrativo de rito sumário se apresenta como uma alternativa à sindicância acusatória ou punitiva. Embora mais célere, ele assegura os direitos constitucionais ao acusado (Oliveira, 2011).

Destaca-se que a IN 14/2018, em seu artigo 37, §7º, prevê que, no rito sumário, “Quando houver necessidade justificada de produção de atos instrutórios não consubstanciados em prova documental, deverá, preferencialmente, ocorrer a conversão do rito sumário em ordinário” (Brasil, 2018, sítio eletrônico). Contudo, essa conversão não é automática ou obrigatória, cabe à comissão processante avaliar se a produção de novas provas pode comprometer significativamente a celeridade esperada do rito sumário.

5. A ADAPTAÇÃO DA SINDICÂNCIA E PROCESSO SUMÁRIO NA EXECUÇÃO PENAL

Inicialmente, é importante compreender como se desenvolve a gestão disciplinar na execução penal.

A disciplina do preso, conforme o artigo 44 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), “[...] consiste na colaboração com a ordem, na obediência às determinações das autoridades e seus agentes e no desempenho do trabalho (Brasil, 1984, sítio eletrônico)”.

Dessa forma, a disciplina é um pilar fundamental para a manutenção da ordem prisional, sendo o poder disciplinar exercido pela autoridade administrativa competente (Brasil, 1984), representada na prática pelo Diretor da Unidade Prisional.

Nesse sentido, destaca-se a seguinte contribuição de Débora Veneral:

Portanto, sem sombra de dúvidas, um dos problemas básicos de uma prisão é a manutenção da ordem nos estabelecimentos penitenciários. Aí é que encontram as maiores dificuldades, pois é preciso contrapor o rigor da disciplina com a aplicabilidade e a preservação do tratamento penitenciário com fulcro nos direitos humanos. Já se tem firmado que o caráter da administração penitenciária é determinado pelas diretrizes disciplinares fixadas pelo Estatuto Penitenciário do Estado e por sua direção (Veneral, 2021, p. 74).

Além disso, Mirabete e Fabrini (2023) contribuem com o tema ao enfatizar a imprescindibilidade da ordem e disciplina para todas as manifestações de vida em grupos humanos, a fim de promover um convívio minimamente harmônico em qualquer sociedade.

A quebra da disciplina prisional se evidencia, especialmente, pela prática de infrações disciplinares, classificadas, de acordo com sua gravidade, em leves, médias e graves, conforme estabelecido no artigo 49 da LEP. A LEP detalha de forma taxativa as infrações de natureza grave, dado o impacto

significativo na execução da pena do condenado, deixando às legislações locais a regulamentação das infrações de natureza leve e média.

Ademais, a LEP estabelece diretrizes para a gestão disciplinar, em que de acordo com seu artigo 59, “Praticada a falta disciplinar, deverá ser instaurado o procedimento para sua apuração, conforme regulamento, assegurado o direito de defesa (Brasil, 1984, sítio eletrônico)”. No entanto, essa exigência foi relativizada pelo Supremo Tribunal Federal. Conforme o Informativo 895, a instauração do PAD pela autoridade administrativa é dispensável, desde que, para a apuração da falta grave, seja realizada uma audiência judicial de justificação com a presença do Ministério Público e da defesa (Brasil, 2020).

Observa-se que a LEP não detalha como esse procedimento deve ocorrer, delegando essa regulamentação a normas complementares. Assim, como no artigo 49, esse detalhamento se transfere para os regimentos disciplinares dos entes federais. O que a LEP exige expressamente é a garantia do direito de defesa ao preso, que se entende como abrangendo os princípios da ampla defesa e o contraditório. A Constituição Federal de 1988 previu expressamente a necessidade de observância desses princípios não apenas nos processos judiciais, mas também nos processos administrativos, reforçando sua aplicação ao procedimento disciplinar da execução penal (Mirabete; Fabrini, 2023).

Nesse sentido, Julio Fabrini Mirabete e Renato N. Fabrini completam:

A necessidade de observância do contraditório e da ampla defesa, bem como da defesa técnica, não implica, porém, a exigência de adoção no procedimento administrativo disciplinar de todos os ritos e fórmulas previstos na lei processual para os procedimentos relativos à ação penal condenatória. Cabendo à lei local e ao regulamento a normatização do procedimento disciplinar, as regras a serem editadas devem assegurar com suficiência os mencionados princípios, **nada impedindo, porém, a previsão de ritos simplificados**. Já se decidiu, por exemplo, que a ausência do preso ou de defensor na oitiva de testemunha não é razão suficiente para a anulação do procedimento se não se demonstrou a ocorrência de prejuízo (Mirabete; Fabrini, 2023, não paginado, grifos nossos).

Portanto, observa-se que a garantia dos princípios constitucionais básicos da ampla defesa e do contraditório não implica necessariamente em procedimentos rígidos, morosos e extensos. Este entendimento fundamenta a proposta desta pesquisa.

A doutrina reconhecidamente desvincula a exigência de ritos rígidos com a garantia de direitos constitucionais, mesmo para a população privada de liberdade, que se encontram em situação de maior vulnerabilidade. Nessa linha, entende-se como viável a possível adaptação de ritos administrativos mais simples para a apuração de condutas na esfera da execução penal, como as sindicâncias e do procedimento de rito sumário.

É importante, porém, manter atenção contínua à sindicância investigativa, que possui natureza inquisitória. Ainda assim, não se identificam impedimentos à sua aplicação para a coleta de elementos informativos e indícios de materialidade e autoria que fundamentam a instauração de um processo administrativo disciplinar que assegure amplamente as garantias ao acusado.

Assim, considerando a necessidade fundamental de garantir o contraditório e a ampla defesa na execução penal, resumimos os institutos administrativos abordados na Tabela 2.

Tabela 2 – Resumo da aplicação na execução penal

Instituto administrativo	Pode aplicar penalidades?	Exige contraditório e ampla defesa?	Cabe na execução penal?
Sind. Investigativa	NÃO	NÃO	DEPENDE
Sind. Acusatória	SIM	SIM	SIM
Proc. de rito sumário	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

Mais uma vez, cabe destacar a sindicância investigativa, que, tendo por objetivo apenas a coleta de informações para fundamentar um futuro PAD, é plenamente aplicável na gestão disciplinar, uma vez que o contraditório e ampla defesa seriam assegurados no respectivo PAD ou, até mesmo, em uma sindicância acusatória. No entanto, caso a sindicância investigativa tenha como consequência, ainda que mínima, a aplicação de uma penalidade, ela deve ser afastada, não sendo cabível seu uso na execução penal. Nesse caso, é mais apropriado recorrer à sindicância acusatória ou ao próprio PAD.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo discutiu a sindicância administrativa, identificando na legislação e doutrina suas duas principais espécies: a investigativa e a acusatória. Verificou-se que cada uma possui essências significativamente diferentes, sendo a sindicância investigativa de natureza puramente inquisitorial, enquanto a sindicância acusatória é pautada nas garantias do contraditório e ampla defesa.

Além disso, examinou-se o instituto administrativo do procedimento de rito sumário, que se visa apurar condutas cujos elementos probatórios de materialidade e autoria estão previamente estabelecidos, adotando um rito mais célere e simples. Contudo, mesmo esse procedimento deve observar o contraditório e a ampla defesa, como destaca a legislação pertinente e a doutrina, permitindo também a produção de outros elementos de prova.

Analisou-se, ainda, a possibilidade de aplicação dos institutos administrativos da sindicância e do rito sumário, previstos na legislação estatutária federal, aos processos administrativos disciplinares da LEP. Constatou-se que essa aplicação é viável, desde que respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa, especialmente quando esses procedimentos podem acarretar algumas penalidades ao preso acusado. Assim, conclui-se que esses institutos podem ser aproveitados na gestão disciplinar penitenciária.

Como resultado adicional deste trabalho, observou-se a necessidade de novas pesquisas que proponham a adaptação dos institutos da sindicância e do rito sumário às particularidades da execução penal. Isso inclui a delimitação das infrações passíveis de apuração por esses dois institutos, bem como prazos e possibilidades de aplicação de penalidades. Essa reflexão abre espaço para discussões futuras que visem aprimorar a gestão disciplinar no âmbito penitenciário, respeitando os direitos fundamentais das pessoas presas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Manual de processo administrativo disciplinar**. Brasília: 2022a. Disponível em: <<https://shre.ink/eQfZ>>, acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Processos disciplinares**. 2022b. Disponível em: <<https://shre.ink/eQfK>>, acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: <<https://shre.ink/eQf3>>, acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <<https://shre.ink/eQfL>>, acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018**. Regulamenta a Atividade Correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Disponível em: <<https://shre.ink/eQft>>, acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **MS 20.615/DF**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 08/03/2017, publicado em 31/03/2017. Disponível em: <<https://shre.ink/eQfM>>, acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag.Reg. no RO. em MS 26.274/DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 22/05/2012, publicado em 11/06/2012. Disponível em: <<https://shre.ink/eQf8>>, acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo 985. **RE 972.598**. Relator: Ministro Roberto Barroso, julgado em 24/04/2020, publicado em 30/04/2020. Disponível em: <<https://shre.ink/eQfk>>, acesso em: 27 out. 2024.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. Questões fundamentais de defesa do acusado em sindicância ou processo administrativo disciplinar no regime da Lei nº 8.112/90. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1202, 16 out. 2006. Disponível em: <<https://shre.ink/eQfH>>, acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL. A exigência da exposição dos fatos na portaria instauradora de processo administrativo disciplinar e a garantia constitucional do contraditório. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2238, 17 ago. 2009. Disponível em: <<https://shre.ink/eQIP>>, acesso em: 28 fev. 2024.

FERRAZ, Sergio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MIRABETE, Julio Fabrini; FABRINI, Renato N. **Execução penal** [recurso eletrônico]. 16. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2023. ePUB. Disponível em: <<https://shre.ink/eQI0>>, acesso em: 28 fev. 2024.

OLIVEIRA, Maxwell Novais. A natureza jurídica da sindicância e seu papel no direito administrativo disciplinar. **Revista da CGU**, v. 6, p. 225-236, 2011. Disponível em: <<https://shre.ink/eQIE>>, acesso em: 28 fev. 2024.

NETO; Fernando F. Baltar; TORRES, Ronny C. Lopes de. **Direito administrativo**. 10. ed. vol. 9. Coleção sinopses para concursos. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

SILVEIRA, Fabio Viana Fernandes da; REIS, Valdeci da Silva. **A sindicância administrativa à luz da lei nº 8.112/90**: procedimento investigativo ou punitivo? 2007. 47 p. Monografia (Especialização) - Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2007. Disponível em: <<https://shre.ink/eQIF>>, acesso em: 28 fev. 2024.

SUSKI, Graziela Colares Luz. Garantias do contraditório e ampla defesa: portaria de instauração do processo administrativo disciplinar e sindicância. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, ano MMXV, Nº. 000069, 15 mai. 2015. Disponível em: <<https://shre.ink/eQIX>>, acesso em: 28 fev. 2024.

VENERAL, Débora. **Execução penal**: teoria e prática [livro eletrônico]. Curitiba: InterSaberes, 2021. Disponível em: <<https://shre.ink/eQlv>>, acesso em: 28 fev. 2024.