

**AÇÃO ANULATÓRIA - ATO ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - POLICIAL MILITAR -
EXCLUSÃO DA CORPORAÇÃO - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR -
SINDICÂNCIA - CARÁTER INQUISITORIAL - CONTRADITÓRIO -
INAPLICABILIDADE - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO**

Ementa: Sindicância. Procedimento preparatório do processo administrativo disciplinar. Caráter inquisitorial.

- A sindicância, apuração prévia e inquisitorial, equivale ao inquérito policial, em que são levantados os fatos, as circunstâncias da irregularidade respectiva, apontados os eventualmente responsáveis. Não se afigurando a hipótese de arquivamento, ao cabo da sindicância, instaure-se o processo administrativo, com a necessária descrição, na portaria de instauração, dos fatos ou condutas atribuídas ao servidor e a pena que seria, em tese, aplicável, semelhantemente ao libelo no processo penal, de modo a assegurar a ampla defesa ao investigado. Observados, estritamente, os comandos citados, não há lugar para o pleito de anulação.

Apelo conhecido e improvido.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0433.04.121037-1/001 - Comarca de Montes Claros - Apelante: Leonardo Silva Alves - Apelado: Estado de Minas Gerais - Relator: Des. CLÁUDIO COSTA

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM NEGAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 17 de novembro de 2005.
- *Cláudio Costa* - Relator.

Notas taquigráficas

O Sr. Des. *Cláudio Costa* - Conheço do apelo, pois que tempestivamente manejado.

Da decisão que julgou improcedente ação anulatória, que tem por intento anular o processo administrativo e o subsequente ato administrativo que excluiu o autor das fileiras da PMMG (f. 267/269), recorre o vencido (f. 270/276), argumentando, em síntese, com as alegadas ilegalidades e vícios que teriam contaminado o processo administrativo, que, a rigor, determinariam a reforma da sentença.

Com efeito.

Segundo afirma o apelante, a portaria de instauração do processo disciplinar, por retratar os fatos apurados em sede de sindicância administrativa, teria oferecido ao Conselho de Disciplina um prejulgamento da questão, bem assim que

sua participação, naquele procedimento de sindicância, foi como mera testemunha, sem assistência de advogado, o que teria ofendido os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Prossegue o apelante argumentando que, em cerceamento à sua defesa, veio a ser juntada a ficha de conduta do acusado, que retrataria, dentre outros, os destaques de mérito, no dia de instauração do Conselho e não na data do relatório, sendo que, como o alude, no hiato entre a instauração e o relatório, "poderia ter sido alvo de elogios e notas meritórias".

Informa que, em que pese a alusão ao Ofício 045/98, de 15.07.98, tal documento não veio a ser juntado, motivo pelo qual também não teve a oportunidade de sobre ele se manifestar.

Salienta que, nos termos do art. 70 do RDPM, somente poderia haver a substituição de membros do Conselho de Disciplina por arguição de impedimento ou suspeição, sendo que, após oferecidas suas razões de defesa, através do Boletim Interno nº 48, de 30.11.98, o Presidente do Conselho veio a ser substituído, sem que, entretanto, tenha participado de qualquer uma das reuniões envolvendo seu processo, mesmo porque teria marcado reunião para 17.11.98, quando não haveria sequer sido nomeado Presidente.

Por fim, acentua que, em que pese ter sido declarado beneficiário da justiça gratuita, a sentença o condenou nos ônus da sucumbência.

Nenhuma razão assiste ao apelante quanto ao alegado cerceamento de defesa, bem assim quanto ao inexistente prejulgamento da questão.

É que a portaria de instauração do processo administrativo disciplinar (f. 14) deve, a rigor, exatamente para efeito de garantir a ampla defesa ao processado, registrar os fatos contra ele apurados em sede de sindicância, tanto que se amolda ele ao conceito do libelo na ação penal, de molde a possibilitar ao investigado exercer amplamente sua defesa.

De igual forma, também não procede sua irresignação quanto aos termos em que se processou a sindicância, em que, como afirma, não lhe teriam sido garantidos o contraditório e a ampla defesa, com assistência de profissional do direito.

Ora, a sindicância reveste-se de caráter inquisitório e tem por fim investigar, tal como o inquérito policial, dados sobre as irregularidades que deram azo à sua instauração e seus respectivos autores.

Identificadas as irregularidades e seus possíveis agentes ativos, segue-se à sindicância a instauração do processo administrativo, em que, aí sim, devem ser respeitados o contraditório e a ampla defesa, inteiramente observadas no caso em análise.

Sobre o tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *in Direito Administrativo*, 5. ed., São Paulo: Atlas, p. 406, citando José Cretella Júnior, acentua que, etimologicamente, os elementos componentes da palavra sindicância, que tem origem grega, significam, em português, “a operação cuja finalidade é trazer à tona, fazer ver, revelar ou mostrar o que se acha oculto”.

Prossegue a administrativista, declinando, com base no aludido autor José Cretella Júnior, *in Tratado de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, 1966/1972, que a sindicância administrativa seria, *verbis*:

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.

Daí que, nessa conceituação, define a autora que, *verbis*: “...a sindicância seria uma fase preliminar à instauração do processo administrativo; corresponderia ao inquérito policial que se realiza antes do processo penal”.

Sobre o processo administrativo, e respectiva portaria de instauração, assenta Maria Sylvia Di Pietro (p. 404-407), em infirmação direta à tese defendida pelo apelante, que, *verbis*:

O processo desenvolve-se nas seguintes fases: instauração, instrução, defesa, relatório e decisão.

O processo tem início com despacho da autoridade competente à instauração, assim que tiver ciência da irregularidade.

(...)

Não havendo elementos suficientes para instaurar o processo, determinará a realização de sindicância.

Determinada a instauração e já atuado o processo, é este encaminhado à comissão processante, que o instaura, por meio de portaria em que conste o nome dos servidores envolvidos, a infração de que são acusados, com descrição sucinta dos fatos e indicação dos dispositivos legais infringidos.

A portaria bem elaborada é essencial à legalidade do processo, pois equivale à denúncia do processo penal e, se não contiver dados suficientes, poderá prejudicar a defesa; é indispensável que ela contenha todos os elementos que permitam os servidores conhecer os ilícitos de que são acusados.

Odete Medauar, *in Direito Administrativo Moderno*, 8. ed., São Paulo: RT, p. 363-364, ao discorrer sobre a sindicância, expõe, *verbis*:

Configura meio de apuração prévio, em relação ao processo administrativo disciplinar, destinado a colher elementos informativos para instaurá-lo ou não.

Nesta acepção, a sindicância não se instaura contra um servidor; visa apurar possíveis

fatos irregulares e sua possível autoria. Inexistem, então, acusados ou litigantes a ensejar as garantias do contraditório e ampla defesa, previstos na Constituição Federal, art. 5º, LV...

Acerca do processo disciplinar, Odete Medauar, *op. cit.*, enuncia (p. 364-365) que a instauração, *verbis*:

...é o ato de autoridade competente que dá início ao processo disciplinar (...)

O ato que instaura o processo deve enunciar os fatos ou condutas atribuídos ao servidor indiciado (imputação) e os respectivos dispositivos legais onde se enquadram. Tal exigência insere-se no âmbito das garantias decorrentes da ampla defesa.

A jurisprudência destacada pela autora demonstra, de forma plena, não fosse a clareza da doutrina citada, que o argumento defendido pelo apelante não possui qualquer guarida, mesmo porque a descrição dos fatos na portaria de instauração se presta a assegurar a ampla defesa do sindicato, e não, como o afirmou, em prejulgamento.

Veja-se:

Inexistência de imputação não é erro leve de forma, constitui omissão grave, insanável violência à ampla defesa (...)

É instrumento que, especificando as imputações, delimita e demarca o objeto do processo disciplinar e, por conseguinte, a defesa do acusado (STF, RE 120.570, 1991, *in RDA* 189/1992).

A portaria inaugural e o mandado de citação devem explicitar os ilícitos atribuídos ao acusado. Ninguém pode defender-se eficazmente sem pleno conhecimento das acusações que lhe são imputadas (STJ, RMS 1.074/1991, *in RDA* 188/192).

Nesse ponto, já acentuou o STF, *verbis*:

Mandado de segurança. Sindicância. Alegação dos impetrantes de não terem sido ouvidos nesta fase. Procedimento destinado à simples verificação de irregularidades. Equiparação ao inquérito policial. Discussão quanto à aplicação de pena no âmbito de sindicância. Ampla defesa no processo administrativo disciplinar. Portaria.

Publicação no boletim de serviço. Validade. Precedente. (STF - Pleno, MS 22.888-1/PR, Rel. Min. Nelson Jobim, *DJ* de 20.02.04).

Da referida decisão, no que interessa, colhem-se as seguintes passagens, da lavra dos seus respectivos Ministros, *verbis*:

E a fase de sindicância é acusatória, não assistindo a quem responde à sindicância o direito ao contraditório, ficando este reservado para a fase propriamente do inquérito administrativo..." (voto do Ministro Maurício Corrêa).

...a sindicância pode ter por objeto buscar, já não digo a prova, mas indícios, elementos informativos sobre a existência de irregularidade de que se teve notícia e de quem possa ser o seu autor, para que, aí sim, resultar, se a falta é grave, na instauração do processo, com a imprescindível notificação inicial para que o acusado acompanhe toda a instrução, esta, iniludivelmente contraditória. Nesse caso, não faria efetivamente sentido - que a essa sindicância - que se destina unicamente a concretizar uma imputação, a ser objeto de uma instrução contraditória futura - que já se exigisse fosse ela contraditória... (Ministro Sepúlveda Pertence).

No inquérito policial, como na sindicância, há um procedimento, sem dúvida, unilateral por parte da autoridade. Tanto assim que não se anula processo criminal à alegação de não ter sido assegurada ampla defesa na fase de inquérito policial (...)

Todos os fatos apurados na sindicância foram postos, depois, ao exame da defesa, e a defesa pôde contraditar as acusações que se fizeram contra os impetrantes, produzindo as provas que entenderam cabíveis. O processo seguiu, dessa forma, com assegurar de ampla defesa, até o final. (Ministro Néri da Silveira).

O procedimento administrativo disciplinar instaura-se, de regra, após a realização de sindicância, disse eu no voto que proferi por ocasião do julgamento do MS 21.635-PE. É que a sindicância é, na verdade, um procedimento preparatório daquele. A autoridade, tendo ciência de irregularidade no serviço público, promove a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar (Lei 8.112/90, art. 143). Quer dizer, a sindicância tem por escopo confirmar a ocorrência da irregularidade, o seu autor; se isto se

confirmar, instaura-se, então, o procedimento administrativo disciplinar (Lei 8.112/90, art. 145, III), certo que da sindicância poderá resultar o arquivamento do processo - na verdade a sua não-instauração (Lei 8.112/90, art. 145, I) - ou a aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias (Lei 8.112/90, art. 145, III) (Ministro Carlos Velloso).

Hely Lopes Meirelles, *in Direito Administrativo Brasileiro*, 22. ed., Ed. M, p. 603, na mesma linha das autoras e da jurisprudência já citadas, acentua, *verbis*:

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 ao processo administrativo disciplinar.

Quanto ao processo disciplinar, discorre o mencionado autor, *verbis*:

O processo disciplinar deve ser instaurado por portaria da autoridade competente na qual se descrevam os atos ou fatos a apurar e se indiquem as infrações a serem punidas, designando-se desde logo a comissão processante, a ser presidida pelo integrante mais categorizado...

José dos Santos Carvalho Filho, *in Manual de Direito Administrativo*, 10. ed., Ed. Lumen Juris, p. 790, ao dispor sobre sindicância, assevera, *verbis*:

Reveste-se de caráter inquisitório, porque é processo não litigioso; como consequência, não incide o princípio da ampla defesa e do contraditório. Caracteriza-se por ser procedimento preparatório, porque objetiva a instauração de um processo principal, quando for o caso, obviamente.

Logo, como demonstram a melhor doutrina e a unânime jurisprudência, a sindicância - tal como o inquérito policial - é eminentemente inquisitorial e nela, assim, não incide o princípio da ampla defesa e do contraditório.

Ao cabo da sindicância, instaurado o processo administrativo, com a pertinente descrição do investigado, do fato e da pena preteritamente aplicável à hipótese narrada - como, efetivamente, ocorreu (f. 14) - tal como o libelo penal, é que se observou, com amplitude, o princípio do contraditório e da ampla defesa, tanto que dele nada discorreu o apelante.

Rejeito a arguição.

Em seguimento, sustenta o apelante cerceamento de defesa em torno da juntada de sua ficha de conduta por ocasião da instauração do Conselho e não na data do relatório, pois que, nesta, “poderia ter sido alvo de elogios e notas meritórias”.

Ora, nos termos do art. 80, III, do RDPM, dentre as peças fundamentais do processo disciplinar, figura a cópia da ficha de conduta do acusado, e, de outro lado, não demonstrou o apelante ter recebido “... elogios e notas meritórias ...” no período que mediou entre a instauração e a conclusão do procedimento, o que torna inócua sua pretensão.

Rejeito a alegação.

Persiste o apelante alegando que, por não ter sido juntado o Ofício 045/98, de 15.07.98, não teve a oportunidade de sobre ele se manifestar.

Não tem razão.

Basta que se verifique, dentre os documentos juntados pelo próprio apelante, à f. 44, o mencionado Ofício 045/98, que dá conta da prisão de terceiro, pela prática de ilícito envolvendo “jogo de bicho”, o que demonstra, aliás, mera litigância de má-fé do apelante.

De igual forma, rejeito a temerária consideração.

Salienta, mais, o apelante que, nos termos do art. 70 do RDPM, somente poderia haver a substituição de membros do Conselho de Disciplina por argüição de impedimento ou suspeição.

Ora, como o demonstra o documento de f. 244, pelo fato de o Major PM ter assumido o Comando do 10º BPM, foi ele substituído pelo oficial ali designado, que, com base nas provas colhidas, com a participação do autor, teve oportunidade, juntamente com o Relator e Escrivão, que formaram o Conselho de Disciplina, de proferir a decisão de mérito.

Acresce observar, de resto, que não apontou o autor, quer em sede de processo administrativo, quer no judicial, qualquer elemento concreto que pudesse ensejar o impedimento ou a suspeição do Presidente do Conselho de Disciplina, por isso que, por mais essa razão, tenho por descabida sua pretensão.

Por fim, acentuou o apelante, por fim, que, em que pese ter sido declarado beneficiário da justiça gratuita, a sentença o teria condenado nos ônus da sucumbência.

Ora, a sentença determinou fossem observados os arts. 4º e 12 da Lei 1.060/50, pelo que, nesse ponto, torna-se sem objeto o apelo.

Por essas razões, assim, improvejo o apelo, mantendo a decisão tal como lançada.

Custas, na forma do art. 12 da Lei 1.060/50.

Votaram de acordo com o Relator os Desembargadores *José Francisco Bueno* e *Dorival Guimarães Pereira*.

Súmula - NEGARAM PROVIMENTO.

-:-:-