

INSTITUTO ELPÍDIO DONIZETTI – IED  
DIREITO PÚBLICO

FLÁVIA LEAL RAMOS

**SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA INVESTIGATÓRIA:  
O ACESSO AOS AUTOS E O EXERCÍCIO DA ADVOCACIA  
À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DO ESTATUTO DA OAB**

BELO HORIZONTE/MG  
2018

FLÁVIA LEAL RAMOS

**SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA INVESTIGATÓRIA:  
O ACESSO AOS AUTOS E O EXERCÍCIO DA ADVOCACIA  
À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DO ESTATUTO DA OAB**

Artigo apresentado ao Instituto Elpídio Donizetti – IED –, como exigência parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Público.

BELO HORIZONTE/MG  
2018

**SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA INVESTIGATÓRIA:  
O ACESSO AOS AUTOS E O EXERCÍCIO DA ADVOCACIA  
À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DO ESTATUTO DA OAB**

Flávia Leal Ramos<sup>1</sup>

**Resumo**

O presente artigo visa abordar a natureza da Sindicância Administrativa Investigatória e os aspectos da legalidade e da pertinência do acesso do investigado ou advogado aos autos da investigação, examinando o que dispõem a Lei de Acesso à Informação, a lei que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Súmula Vinculante 14 do STF. A reflexão é oportuna, vez que as alterações introduzidas no Estatuto da Advocacia, pela Lei nº 13.245, de 12 de janeiro de 2016, reabriram as discussões acerca da necessidade ou não da presença do investigado e do exercício pleno da advocacia no campo das investigações. A análise sistematizada desse arcabouço legal, frente às características da Sindicância Administrativa Investigatória e os princípios constitucionais e administrativos, notadamente da legalidade, eficiência, supremacia do interesse público e finalidade, sustenta que **é dispensável a presença do investigado perante a Comissão Sindicante, assim como é dispensável a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa em qualquer fase da investigação.** Por ser um procedimento sigiloso, não acusatório e não punitivo, **qualquer advogado só poderá ter acesso aos autos quando estiver munido de procuração outorgada por cliente considerado investigado, podendo sua atuação ser limitada à assistência ao cliente durante à apuração, apresentação de razões e quesitos, além de exame, cópia ou tomada de apontamentos dos elementos de prova documentados nos autos.**

**Palavras-chave:** Sindicância Administrativa Investigatória. Direito do investigado. Exercício da advocacia. Lei de Acesso à Informação. Estatuto da OAB.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ), Pós-graduada em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário Newton Paiva, Pós-graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Pós-graduada em Direito Público pelo Instituto Elpidio Donizetti (IED). Ingressou na Controladoria-Geral do Estado (CGE/MG) no ano de 2010, no cargo efetivo de Gestor Governamental. Ocupa o cargo efetivo de Auditora Interna, na CGE, desde fevereiro de 2015. Atuou como Presidente de Comissão Sindicante e foi diretora na área da Corregedoria-Geral. Endereço: Rua Corumbá, nº 342, Carlos Prates, Belo Horizonte/MG – CEP 30.710-280. E-mail: leal\_flavia@hotmail.com.

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem por objetivo analisar os aspectos da legalidade e da pertinência de eventual apresentação dos autos da investigação ao investigado ou advogado, a necessidade ou não da presença do investigado perante a Comissão Sindicante e, diante disso, a exigência ou não de observância aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório durante os trabalhos de apuração.

Para o cumprimento de tal propósito, faremos um estudo das características e finalidades da Sindicância Administrativa Investigatória, em linhas doutrinárias e jurisprudenciais, destacando, por oportuno, as diferenças existentes entre os procedimentos investigativos e punitivos.

Na sequência, analisaremos a possibilidade de acesso aos dados da investigação pela Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, e, também, pela Lei nº 8.906/1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil. Nessa última, abordaremos as alterações introduzidas pela Lei nº 13.245/2016, a qual fez ressurgir o debate (e muitas divergências) acerca do exercício pleno da atividade advocatícia nos procedimentos administrativos investigatórios.

Outrossim, examinaremos os entendimentos acerca da Súmula Vinculante 14 do STF, que estabelece que “É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa”.

Para finalizar o estudo, faremos um breve resumo das principais constatações, associando-as aos possíveis impactos no exercício do poder-dever do Estado de apurar a ocorrência de irregularidade no âmbito do serviço público.

## **2. SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA INVESTIGATÓRIA**

Para melhor compreender o objeto de estudo, buscaremos reunir os principais conceitos da Sindicância Administrativa Investigatória, demonstrando, desde já, as características que diferem o procedimento meramente investigativo dos procedimentos de caráter punitivo.

Na definição de Meirelles (2011), “Sindicância administrativa é o meio sumário de elucidação de irregularidades no serviço para subsequente instauração de processo e punição ao infrator”. E, continua:

Pode ser iniciada com ou sem sindicado, bastando que haja indicação de 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 apuração ou verificação de irregularidade, e não de base para punição equiparável ao inquérito policial em relação a ação penal. É o verdadeiro inquérito administrativo, que precede o processo administrativo disciplinar.

Segundo Carvalho Filho (2005, p. 791), é através da sindicância que se colhem os indícios sobre a existência da infração funcional, de sua autoria e do elemento subjetivo com que se conduziu o responsável. O autor ainda sustenta:

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. Por esse motivo, o princípio da publicidade é aqui atenuado, porque o papel da Administração é o de proceder a mera apuração preliminar, sem fazer qualquer acusação a ninguém.

Os excertos apresentados revelam não apenas a finalidade da sindicância administrativa, mas também questões relacionadas à identificação do sindicado ou investigado, designação de servidores para a condução da investigação, publicidade do ato e, ainda, aplicação das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

A doutrina cuidou também de revelar a vantagem da Sindicância Administrativa Investigatória na investigação preliminar de irregularidade no serviço público, deixando claro, inclusive, a preocupação que a Administração deve ter ao indicar a possível responsabilidade de um servidor sobre um fato irregular, quando sequer tem a certeza de sua ocorrência. Na lição de Silva (2012, p. 75-76):

Sindicância nada mais é que o procedimento pelo qual o Sindicante, aquele que é incumbido de realizar a investigação administrativa, reúne num caderno processual as informações obtidas, com a finalidade de esclarecer determinado ato ou fato, cujo esclarecimento e apuração são de interesses da autoridade que determinou a sua instauração.

Aprofundando a sua reflexão acerca da finalidade da sindicância investigatória, o mesmo administrativista expõe:

é o conjunto de averiguações promovidas no intuito de se obter informações e esclarecimentos necessários à determinação do verdadeiro significado dos fatos denunciados, de forma a permitir à autoridade competente concluir sobre as medidas disciplinares aplicáveis ao caso.

Carvalho (2016, p. 560) ressalta a importância do procedimento, destacando a eficiência administrativa e o respeito à honra e dignidade do servidor:

A prévia investigação de irregularidades mediante sindicância, além de servir à eficiência administrativa, em face do nítido esclarecimento dos fatos e da coleta das peças e elementos informativos, necessários para caracterizar a autoria e a materialidade das faltas disciplinares, concorre para a preservação da honra e da dignidade dos servidores públicos, pois evita a precipitada instauração de processo administrativo disciplinar, sem que se tenha instruído a acusação inicial com o pleno conhecimento dos fatos pertinentes às supostas transgressões apuradas.

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das funções públicas federais, fez a seguinte previsão sobre o procedimento de “sindicância”:

Art. 143. 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.

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.

(...)

Art. 146. Sempre que o ilícito praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, será obrigatória a instauração de processo disciplinar.

A Corregedoria-Geral da União (CRG), unidade finalística do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), que tem como competência formular as normas voltadas à atividade disciplinar no âmbito do Poder Executivo federal, dispõe, em seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar (2017), que os procedimentos investigativos:

São procedimentos de cunho meramente investigativo, que não podem dar ensejo à aplicação de penalidades disciplinares e que são realizados apenas a título de convencimento primário da Administração acerca da ocorrência ou não de determinada irregularidade funcional e de sua autoria. É interessante lembrar 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.

Percebe-se que a Sindicância mencionada no artigo 145 da Lei nº 8.112/90 não tem cunho meramente investigativo. Trata-se da denominada Sindicância Administrativa Disciplinar, Acusatória ou Punitiva, instaurada para apurar responsabilidade de menor potencial

ofensivo, podendo resultar, inclusive, na aplicação da penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias. Por essa razão, e sob pena do procedimento ser declarado nulo pela própria Administração ou o Poder Judiciário, a comissão designada para apuração é obrigada a respeitar a regra do devido processo legal, por meio da ampla defesa, do contraditório e da produção de todos os meios de provas admitidos em direito.

Dentre as “Súmulas de Direito Disciplinar” destacadas por ALVES (2011), temos:

*SÚMULA 05 – A sindicância da qual pode decorrer punição – O legislador pátrio adotou confuso modelo, prevendo a possibilidade de, de uma sindicância, brotar punição de advertência ou suspensão até 30 dias, como formatado nos estatutos federal, estaduais e municipais; ou mesmo a pena máxima de rescisão de contrato de trabalho por justa causa, em se tratando de empregados públicos, regidos pelo sistema *celetista*. Essa sindicância, em que pese essa nomenclatura, é, na verdade, um expediente de natureza processual e, por consequência, deve seguir a lógica de um processo, nascendo com os seus pressupostos (acusado e acusação definidos) e desenvolvendo-se com as garantias do contraditório e da ampla defesa. A aplicação da pena, por sua vez, obedecerá aos mesmos princípios, normas e critérios do processo disciplinar.*

A constatação sobre a espécie de sindicância tratada no âmbito da Lei nº 8.112/90 se confirma pelo seguinte excerto do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CRG/CGU (2017, p. 47), que diz:

Os procedimentos investigativos não estão expressamente dispostos na Lei nº 8.112/90. Dessa forma, a CGU, mediante a edição da Portaria CGU nº 335/06, delimitou os contornos desses procedimentos e os dividiu em investigação preliminar, sindicância investigativa ou preparatória e sindicância patrimonial.

Assim, em que pese a Sindicância Investigatória não estar expressamente elencada na Lei nº 8.112/90, a sua existência formal, além do disposto na doutrina e jurisprudência, ficou formalmente registrada no inciso II do art. 4º da Portaria CGU nº 335/06, que a descreve como “procedimento preliminar sumário, instaurado com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa”.

Assim, são procedimentos de caráter meramente investigativo a Investigação Preliminar, a Sindicância Administrativa Investigatória e a Sindicância Patrimonial. Observada a prática de irregularidade por agente público, no âmbito do procedimento investigativo, o fato será apurado por meio de Sindicância Administrativa Disciplinar ou Processo Administrativo Disciplinar, os quais possuem o caráter eminentemente punitivo.

### 3. PROCEDIMENTOS INVESTIGATIVOS E PROCEDIMENTOS PUNITIVOS

As diferenças existentes entre os procedimentos meramente investigativos e aqueles de caráter punitivo são de fundamental importância para a condução da instrução e o regular desfecho da apuração. É, também, a partir das diferenças encontradas no conceito e na natureza desses procedimentos, que poderemos defender a aplicabilidade ou não dos princípios da ampla defesa e do contraditório na apuração realizada pelo procedimento da Sindicância Administrativa Investigatória.

Consoante os conceitos apresentados, os procedimentos investigativos são utilizados pela Administração Pública para apuração preliminar de eventual irregularidade no serviço público, ou que nele possa influenciar, tendo, como objetivo, coletar elementos de convencimento acerca da ocorrência da irregularidade, sua extensão e possível autoria. Possuindo caráter reservado e meramente inquisitorial, esses procedimentos não têm a capacidade de acusar formalmente um servidor, e, sendo assim, não podem concluir pela aplicação de qualquer penalidade. Visto isso, **a mera investigação prescinde da presença do investigado na coleta de provas, materiais e declarações**, e, caso sejam encontrados indícios do cometimento de irregularidade por agente público, o fato deverá ser então apurado a partir da instauração de processo que garanta ao acusado o exercício da ampla defesa e do contraditório.

Diante de suas características, podemos resumir as possíveis consequências dos procedimentos investigativos em duas assertivas: a) arquivamento do feito pela autoridade competente, caso não sejam encontrados indícios da ocorrência da irregularidade ou, sendo encontrados, não for possível indicar a possível autoria; b) instauração de Sindicância Administrativa Disciplinar (SAD) ou Processo Administrativo Disciplinar (PAD) pela autoridade competente, no caso de constatação de indícios da configuração de irregularidade funcional e sua autoria.

Em situações mais raras, mas possíveis, o arquivamento do procedimento investigativo se dará em razão da prescrição da pretensão punitiva da União, Estado ou Município, em vista da morosidade da Administração em apurar o ilícito e apresentar os indícios de materialidade e autoria para a devida instauração do processo administrativo punitivo.

O Processo Administrativo Disciplinar, por sua vez, rege-se pelo disposto na Lei nº 8.112/90, na esfera federal, e pelas leis de cada ente federativo, nas esferas estaduais e municipais. A ele também são aplicados os regimentos, regulamentos e as legislações específicas de carreiras, e, subsidiariamente, as leis de processos administrativos, em sentido



amplo, o Código Penal, o Código de Processo Penal, o Código de Processo Civil e a jurisprudência pertinente.

A instauração de Processo Administrativo Disciplinar importa presunção de ato ilícito e autoria. Bacellar Filho (2013, p. 257) evidencia que:

quando a administração “instaura” “processo disciplinar” está pressupondo a existência de responsabilidade administrativa a ser apurada. Tecnicamente, tal afirmação corresponde a uma acusação. Em face da regra da obrigatória motivação deste ato administrativo, a administração terá de descrever, no mínimo, o fato imputável a um específico servidor e a sua tipificação, o seu enquadramento legal.

O Estatuto Federal dos Servidores, no artigo 148, registra que “O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”.

Segundo Meirelles (2011, p. 223-224), “Responsabilidade administrativa é a que resulta da violação de normas internas da Administração pelo servidor sujeito ao estatuto e disposições complementares estabelecido em lei, decreto ou qualquer outro provimento regulamentar da função pública. A falta funcional gera o ilícito administrativo e dá ensejo à aplicação de pena disciplinar pelo superior hierárquico, no devido processo legal”.

O ilícito é o comportamento contrário ao ordenamento jurídico, podendo se revelar tanto na modalidade comissiva (ação) quanto na omissiva (omissão). O ilícito administrativo-disciplinar, por sua vez, ocorre quando o servidor público, no âmbito de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las, deixa de observar dever funcional ou transgredir proibição prevista em lei (CGU, 2017, p. 22).

Há sindicância investigatória sem processo disciplinar e há processo disciplinar sem sindicância investigatória. No primeiro caso, temos que a sindicância resultou em arquivamento por ausência de materialidade, impossibilidade de definir a autoria ou prescrição. No segundo, a notícia da irregularidade trazida ao conhecimento da autoridade competente já continha elementos suficientes acerca da autoria e materialidade para a imediata instauração de processo administrativo disciplinar.

Na lição de Carvalho Filho (2005, p. 791), “A despeito de terem a mesma natureza, é simples apontar a distinção fundamental: 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”. São sanções ou penalidades disciplinares: advertência, suspensão,

demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada (Lei nº 8.112/90, art. 127).

#### **4. LEI Nº 12.527/2011 – LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

O direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, ficou consagrado no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ficando, porém, ressalvadas as informações “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Em 2011, o mencionado dispositivo ganhou regulamentação pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – denominada de Lei de Acesso à Informação (LAI) –, a qual entrou em vigor seis meses após a sua promulgação e foi regulamentada, no âmbito do Poder Executivo Federal, pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Em síntese, a LAI reafirmou no ordenamento jurídico o princípio da publicidade como preceito geral, e do sigilo como exceção (art. 3º, I); determinou a divulgação proativa de informações de interesse coletivo e geral (art. 3º, II); desonerou os interessados da necessidade de motivar seus pedidos de acesso à informação (art. 10, § 3º); estabeleceu procedimentos e prazos razoáveis para a resposta do Estado; instituiu instâncias recursais internas e externas para a revisão de eventuais negativas de acesso à informação, e **autorizou à Administração negar solicitações de acesso mediante apresentação de justificativa fundamentada na própria lei** (art. 7º, § 4º, e art. 11, § 1º, II e § 4º).

Assim, a Lei de Acesso à Informação positivou a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, fazendo previsão expressa acerca da possibilidade de negativa de acesso à informação sigilosa, assim definida como: **“aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado”** (art. 4º, III).

Nesse caso, a lei traz diversos dispositivos que tratam, dentre outras coisas, do acesso à parte não sigilosa, da **responsabilização de agente público que negar o acesso sem a devida justificativa**, da classificação das informações consideradas sigilosas e da interposição de recursos contra a decisão que indeferiu o acesso.

No caso dos procedimentos sigilosos e de viés meramente investigativo – caso da Sindicância Administrativa Investigatória –, temos que o art. 23 do citado diploma legal assim definiu:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

(...)

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Não obstante existirem, na norma, parâmetros acerca do tratamento e classificação das informações, é de se notar que as expressões “passíveis de classificação” e “comprometer atividades” trazem-nos a ideia de que a efetiva caracterização da situação de potencial “comprometimento das atividades de investigação em andamento” será definida, pela Administração, com certo grau de discricionariedade.

Não havendo a classificação dessas informações como sigilosas e não tendo a autoridade vislumbrado possíveis prejuízos à apuração, em razão de eventual divulgação, não há que se falar que, nos termos da Lei nº 12.527/2011, será sempre e necessariamente negado ao investigado o acesso às informações de investigação em curso.

É de se ressaltar que o caráter sigiloso das investigações visa não só resguardar a imagem da pessoa investigada, mas também a efetividade das atividades de investigação, a qual possui papel fundamental na prevenção e repressão de infrações administrativas.

## 5. LEI Nº 8.906, de 4 de julho de 1994 – ESTATUTO DA OAB

As alterações introduzidas no art. 7º do Estatuto da Advocacia, pela Lei nº 13.245/2016, trazem importantes impactos na condução das investigações preliminares no âmbito da Administração Pública, posto que tratam, em particular, dos “direitos dos advogados”, e mais especificamente sobre: acesso aos elementos já documentados nos autos de investigações “de qualquer natureza”, direito de copiar peças e tomar apontamentos, assistência ao cliente investigado durante as apurações, apresentação de razões e quesitos e responsabilização criminal e funcional do agente público que impedir o acesso com o intuito de prejudicar o exercício da defesa. Assim, vejamos:

Art. 7º São direitos do advogado:

(...)

XIV - examinar, em qualquer instituição responsável por conduzir investigação, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de investigações de qualquer natureza, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e

tomar apontamentos, em meio físico ou digital; (Redação dada pela Lei nº 13.245, de 2016)

(...)

XXI - assistir a seus clientes investigados durante a apuração de infrações, sob pena de nulidade absoluta do respectivo interrogatório ou depoimento e, subsequentemente, de todos os elementos investigatórios e probatórios dele decorrentes ou derivados, direta ou indiretamente, podendo, inclusive, no curso da respectiva apuração: (Incluído pela Lei nº 13.245, de 2016)

a) apresentar razões e quesitos; (Incluído pela Lei nº 13.245, de 2016)

(...)

§ 10. Nos autos sujeitos a sigilo, deve o advogado apresentar procuração para o exercício dos direitos de que trata o inciso XIV. (Incluído pela Lei nº 13.245, de 2016)

§ 11. No caso previsto no inciso XIV, a autoridade competente poderá delimitar o acesso do advogado aos elementos de prova relacionados a diligências em andamento e ainda não documentados nos autos, quando houver risco de comprometimento da eficiência, da eficácia ou da finalidade das diligências. (Incluído pela Lei nº 13.245, de 2016)

§ 12. A inobservância aos direitos estabelecidos no inciso XIV, o fornecimento incompleto de autos ou o fornecimento de autos em que houve a retirada de peças já incluídas no caderno investigativo implicará responsabilização criminal e funcional por abuso de autoridade do responsável que impedir o acesso do advogado com o intuito de prejudicar o exercício da defesa, sem prejuízo do direito subjetivo do advogado de requerer acesso aos autos ao juiz competente. (Incluído pela Lei nº 13.245, de 2016)

A nova redação do inciso XIV trouxe a possibilidade de o advogado examinar os autos de investigações de qualquer natureza, em qualquer instituição responsável por conduzir investigação. O dispositivo, em sua origem, dizia respeito apenas às repartições policiais e aos autos de investigações de infrações penais. É certo que o novo inciso XIV pode ser invocado para que o advogado tenha acesso, por exemplo, às investigações disciplinares realizadas pela Administração Pública em face de seus servidores.

As inclusões relacionadas ao inciso XXI tratam, em especial, da assistência ao cliente investigado, da necessidade de o advogado apresentar o instrumento de procuração nos casos sujeitos a sigilo ou segredo de justiça e, ainda, da possibilidade de delimitar o acesso do advogado apenas às diligências em andamento e ainda não documentadas nos autos. A assistência ao cliente investigado inclui o acompanhamento de sua oitiva e a apresentação de razões e quesitos, caso seja de seu interesse, sob pena de nulidade absoluta do interrogatório ou depoimento e de todos os elementos probatórios dele decorrentes ou derivados. Claro está, portanto, que o advogado devidamente constituído nos autos deve ser previamente intimado da oitiva do investigado e, conforme o caso, intimado das diligências

que estiverem **concluídas**. É possível presumir que o acesso de advogado à **diligência em curso pode frustrar ou comprometer** as medidas de apuração, e, assim, considerando também a exigência da procuração para autos sujeitos a sigilo, temos que tais dispositivos visam não só assegurar maior proteção ao investigado, como também a necessária efetividade dos instrumentos de investigação.

4. Há, é verdade, diligências que devem ser sigilosas, sob o risco do comprometimento do seu bom sucesso. Mas, se o sigilo é aí necessário à apuração e à atividade instrutória, **a formalização documental de seu resultado já não pode ser subtraída ao indiciado nem ao defensor**, porque, é óbvio, cessou a causa mesma do sigilo. (...) Os atos de instrução, enquanto documentação dos elementos retóricos colhidos na investigação, esses devem estar acessíveis ao indiciado e ao defensor, à luz da Constituição da República, que garante à classe dos acusados, na qual não deixam de situar-se o indiciado e o investigado mesmo, o direito de defesa. O sigilo aqui, atingindo a defesa, frustra-lhe, por conseguinte, o exercício. (...) 5. Por outro lado, o instrumento disponível para assegurar a intimidade dos investigados (...) não figura título jurídico para limitar a defesa nem a publicidade, enquanto direitos do acusado. E invocar a intimidade dos demais acusados, para impedir o acesso aos autos, importa restrição ao direito de cada um dos envolvidos, pela razão manifesta de que os impede a todos de conhecer o que, documentalmente, lhes seja contrário. Por isso, a autoridade que investiga deve, mediante expedientes adequados, aparelhar-se para permitir que a defesa de cada paciente tenha acesso, pelo menos, ao que diga respeito ao seu constituinte." (HC 88190, Relator Ministro Cezar Peluso, Segunda Turma, julgamento em 29.8.2006, DJ de 6.10.2006) (g.n.)

As alterações no Estatuto da Advocacia trazem maior transparência e segurança sobre a abrangência da atividade advocatícia no âmbito dos procedimentos investigativos em geral, **o que não significa, porém, que no âmbito da Sindicância Administrativa Investigatória será assegurado ao investigado o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório.**

A Constituição Federal de 1988 é cristalina ao estabelecer 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). Em Direito Processual, os princípios do contraditório e da ampla defesa exprimem a garantia de que ninguém sofrerá os efeitos de uma sentença sem ter tido a possibilidade de ser parte do processo do que esta provém, ou seja, sem ter tido a possibilidade de uma efetiva participação na formação da decisão judicial (MARAFIGO e ALT, 2017).

**A Sindicância Administrativa Investigatória não se equipara a um processo administrativo disciplinar**, vez que o primeiro é mero procedimento preparatório do segundo. A sindicância de caráter meramente investigativo não irá punir ninguém, e, se assim o fizer, restará configurada a impropriedade do instrumento.

Para a efetiva aplicação de penalidade, é certo de que o processo disciplinar deve apresentar atos inequívocos de comunicação com o acusado, dando-lhe a oportunidade de

conhecer as acusações, constituir advogado, indicar provas, arrolar testemunhas, acompanhar as apurações, ser ouvido e apresentar defesa escrita.

A fase de instrução é aquela em que a comissão processante apura os fatos, utilizando-se de todos os meios de prova admitidos em direito. É nesse momento que a comissão, obedecendo aos princípios do contraditório e da ampla defesa, produz ou colhe os elementos que lhe permitam formar e exprimir a convicção definitiva acerca da materialidade e autoria do ilícito ou mesmo de sua inexistência.

No mesmo sentido, a seguinte jurisprudência:

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. EFEITO SUSPENSIVO. INAPLICÁVEL. SINDICÂNCIA ACUSATÓRIA. RITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INOBSERVÂNCIA. PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. OFENSA. VÍCIO NA APURAÇÃO. NULIDADE. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. **1.Considerando que se trata de sindicância acusatória, e não meramente investigativa, e que, por conseguinte, poderá resultar em aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias, na sua condução é indispensável a observância das garantias do contraditório e da ampla defesa, devendo-se aplicar o mesmo rito do processo administrativo disciplinar.** 2.Inteligência do art. 225 da Lei Estadual nº 5810/1994, que prevê constituição de outra comissão processante e instauração de novo processo. 3.Recurso conhecido e desprovido, para manter a decisão a quo em todos os seus fundamentos. (TJ-PA - PAD: 00002221620148140000 BELÉM, Relator: EDINEA OLIVEIRA TAVARES, Data de Julgamento: 16/12/2015, CONSELHO DA MAGISTRATURA, Data de Publicação: 18/12/2015) (g.n.)

## 6. SÚMULA VINCULANTE 14 DO STF

Embora raro, um dos fundamentos invocados para acesso aos autos de Sindicâncias Administrativas Investigatórias é o Enunciado 14 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal, que diz:

É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

Não há dúvida de que o enunciado da súmula se refere expressamente a “**procedimento investigatório realizado por órgão de polícia judiciária**”, que não é outro senão o **inquérito policial**.

Cumprido lembrar que a edição de uma súmula vinculante parte da existência de reiteradas decisões sobre determinada matéria, não cabendo, nessa oportunidade, uma análise que extrapole os precedentes e os exatos termos do enunciado. Todavia, vale ressaltar que o STF se

posicionou no sentido de que não há, propriamente, garantia de contraditório e ampla defesa ao investigado na fase do inquérito policial. Segundo a Corte Suprema, no âmbito do processo criminal, a observância do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º, LV) só é obrigatória, em toda sua plenitude, na fase judicial do processo (PAULO e ALEXANDRINO, 2010).

O STF também já se pronunciou sobre a “**inaplicabilidade da Súmula Vinculante 14 nos procedimentos de natureza cível ou administrativa**”, como adiante se vê:

O Verbete 14 da Súmula Vinculante do STF (...) não alcança sindicância que objetiva elucidação de fatos sob o ângulo do cometimento de infração administrativa. Com base nessa orientação, a 1ª Turma negou provimento a agravo regimental em que se reiterava alegação de ofensa ao referido enunciado, ante a negativa de acesso a sindicância. (Rcl 10771 AgR, Relator Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, julgamento em 4.2.2014, DJe de 18.2.2014)  
O agravante não trouxe novos elementos aptos a infirmar ou elidir a decisão agravada. Como já demonstrado, a Súmula Vinculante n. 14 é aplicada apenas a procedimentos administrativos de natureza penal, sendo incorreta sua observância naqueles de natureza cível. (Rcl 8458 AgR, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 26.6.2013, DJe de 19.9.2013)

## 7. CONCLUSÃO

Cumprindo com os objetivos deste trabalho, observamos que a Sindicância Administrativa Investigatória é um procedimento sumário, inquisitorial e sigiloso, que visa apurar a existência de irregularidades no serviço público, sua extensão e quem supostamente as praticou.

Diferente da Sindicância Administrativa Disciplinar (SAD) ou do Processo Administrativo Disciplinar (PAD), que pode resultar na aplicação de penalidade ao servidor acusado, a Sindicância meramente investigatória ou preparatória é um simples instrumento de pesquisa, averiguação e coleta de elementos informativos que, isolado, não pode trazer qualquer penalidade ou prejuízo ao servidor supostamente envolvido.

Trata-se, portanto, de um procedimento meramente preparatório, não-acusatório e não-punitivo, que, muitas vezes, sequer chega ao conhecimento do servidor supostamente envolvido.

Na ausência de materialidade, impossibilidade de definir a suposta autoria ou prescrição do fato, o procedimento investigatório será arquivado. Se apuradas a materialidade e a possível autoria, será instaurado o procedimento punitivo (SAD ou PAD), com os elementos informativos da investigação que o precedeu, sendo a Comissão Processante obrigada a

respeitar a regra do devido processo legal, por meio do contraditório e da ampla defesa, e os meios de recurso a ela inerentes.

Nos procedimentos meramente investigatórios não são aplicáveis os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, mesmo porque não há nenhum agente público formalmente acusado de ter cometido infração administrativa, tampouco a possibilidade de concluir pela aplicação de qualquer penalidade.

A Lei de Acesso à Informação regulamentou a possibilidade de negativa de acesso à informação sigilosa, em razão de sua “imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado” e do risco de comprometimento das atividades de investigação em andamento relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações (art. 4º, III, e art. 23, VIII, da Lei nº 12.527/2011). Dentre as condições impostas à restrição de acesso há a classificação das informações como sigilosas, a necessidade de apresentação de justificativa fundamentada ao solicitante, o tratamento diferenciado à parte considerada não-sigilosa, a responsabilização do agente público que negar ou deixar de disponibilizar o acesso indevidamente e a possibilidade de o solicitante interpor recurso contra a decisão que indeferiu o acesso. Assim, não será sempre e necessariamente negado ao investigado o acesso às informações da investigação, posto que o deferimento (ou não) dependerá das informações efetivamente classificadas ou da decisão da Autoridade acerca da caracterização de potencial comprometimento da investigação em curso.

As alterações introduzidas no art. 7º do Estatuto da Advocacia, no ano de 2016, tratam especificamente do direito dos advogados de examinarem os elementos documentados nos autos das investigações de qualquer natureza (em qualquer instituição responsável por conduzir investigação), de copiar peças e tomar apontamentos em meio físico ou digital, de assistir ao cliente investigado durante as apurações e de apresentar razões e quesitos. No caso da Sindicância Administrativa Investigatória e dos demais procedimentos sigilosos, o advogado só poderá praticar os atos processuais, em nome do investigado, se fizer prova do mandato, por meio da procuração. Assim, sob pena de nulidade absoluta do interrogatório ou depoimento e de todos os elementos probatórios dele decorrentes ou derivados, o advogado devidamente constituído nos autos deve ser previamente intimado da oitiva do investigado e, conforme o caso, intimado das diligências concluídas. A autoridade competente poderá delimitar o acesso do advogado e do investigado às diligências em andamento e ainda não documentadas nos autos no caso em que houver risco de comprometimento da eficiência, eficácia ou finalidade da investigação. O fornecimento incompleto de autos ou a retirada de peças já incluídas no caderno investigativo, com o intuito de prejudicar o exercício da defesa, sujeita o agente público à responsabilização criminal e funcional por abuso de autoridade.



A ampliação dos direitos dos advogados sobre os procedimentos investigativos não se confunde com suposta garantia ao investigado de exercer livremente a ampla defesa e o contraditório no âmbito da Sindicância Administrativa Investigatória. Como já visto, o procedimento meramente investigatório não redundará em punição ao servidor, e, sendo assim, não demanda as garantias empenhadas aos servidores formalmente acusados em processos punitivos. Assim, não há nenhuma obrigatoriedade de intimação do investigado para tomar conhecimento da sindicância, de abertura de prazo para oferecimento de defesa ou, mesmo, de atendimento das provas solicitadas pelo advogado ou o próprio investigado.

Ainda sobre a possibilidade de acesso aos elementos documentados nos autos de procedimento investigatório, temos que o enunciado da Súmula Vinculante 14 do STF se refere expressamente a “procedimento investigatório realizado por órgão de polícia judiciária”, ou seja, inquérito policial. A Corte Suprema já se pronunciou sobre a inaplicabilidade da citada súmula nos procedimentos de natureza cível ou administrativa, estando, portanto, afastada qualquer possibilidade de aplicação na Sindicância Administrativa Investigatória.

Cabe ressaltar que as características essenciais da sindicância, como o sigilo, o caráter investigativo e a prescindibilidade dos princípios do contraditório e da ampla defesa, apoiam-se na economia processual, na prudência, no equilíbrio e no atendimento ao interesse público, em razão de que o instrumento: serve à eficiência administrativa, em face do nítido esclarecimento de eventual irregularidade; evita a instauração de Processo Administrativo Disciplinar sem o pleno conhecimento dos fatos pertinentes às supostas infrações; contribui para proteger a honra e a dignidade dos servidores públicos; diminui a probabilidade de ocultação de provas e, finalmente, contribui para a efetividade das diligências empreendidas pela Administração na prevenção e repressão de infrações administrativas.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Léo da Silva. Sindicância investigatória. O confuso modelo das investigações dentro da Administração Pública. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1150, 25 ago. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8795>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União 16/05/2012.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União 18/11/2011.

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.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração pública Federal.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 14ª edição, rev. e amp. Lumen Juris Editora. Rio de Janeiro. 2005.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos Tribunais e da casuística da Administração Pública. 5. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

COSTA, José Armando da. Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LEITE, Ravênia Márcia de Oliveira. A sindicância administrativa à luz dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia. v. 36: 405-428, 2008. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18333/9828>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

LESSA, Sebastião José. Do Processo Administrativo Disciplinar e da Sindicância. 4 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

LIMA, João Raphael. Partes têm direito de acesso aos autos de sindicância investigativa. Disponível em: <<https://jus.com.br/pareceres/16901>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

MARAFIGO, Juliana de Souza; ALT, Cathyelle Karinne Silva. As garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo. Revista Jus Navigandi. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/57220>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

MEDAUAR, Odete. Coletânea de Legislação Administrativa. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 705.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Manual prático de prevenção e apuração de ilícitos administrativos. Belo Horizonte, 2013.

MINAS GERAIS. Lei nº 869, de 5 de julho de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=869&comp=&ano=1952&texto=consolidado#texto>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

OLIVEIRA, Andréa Jaques de. Prescindibilidade do advogado no processo administrativo disciplinar: uma análise sob a ótica da súmula vinculante nº 05. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/46218>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

PORTARIA Nº 677, DE 10 DE MARÇO DE 2017. Aprova o Regimento Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/regimento-interno-cgu-2017.pdf>>. Acesso em 28 mar. 2018.

RONCONI, Daniela. Sindicância: ampla defesa e contraditório? Revista Jus Navigandi. 2014. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/32023>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

SILVA, Edson Jacinto. Sindicância e processo administrativo disciplinar. Campinas, SP: Servanda Editora, 2012.

SOARES NETO, João Eudes Leite. O acesso aos autos da investigação preliminar pelo servidor público à luz da Lei de Acesso à Informação. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 26 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51817&seo=1>>. Acesso em: 17 mar. 2018.