v.6, n.1, 2026



REVISTA CIENTÍFICA ACERTTE
ISSN 2763-8928

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SINDICATURA NO BRASIL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E RESSIGNIFICAÇÕES NO CAMPO DA GOVERNANÇA E DA INTEGRIDADE

THE HISTORICAL EVOLUTION OF INTERNAL INVESTIGATIONS IN BRAZIL: LEGAL FOUNDATIONS AND RE-SIGNIFICATIONS IN THE FIELD OF GOVERNANCE AND INTEGRITY

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SINDICATURA EN BRASIL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y RESIGNIFICACIONES EN EL ÁMBITO DE LA GOBERNANZA Y LA INTEGRIDAD

Juliana Moreira da Silva[1], Márcia Mello Costa De Liberal[2]

e61292
https://doi.org/10.63026/acertte.v6i1.292

PUBLICADO: 01/2026

RESUMO

Este artigo analisa a evolução histórica da sindicatura administrativa no Brasil, compreendendo-a como instituto jurídico voltado à apuração de irregularidades no âmbito da Administração Pública. A partir de abordagem qualitativa, de natureza teórico-bibliográfica e documental, examinam-se os fundamentos do poder disciplinar e do controle administrativo, bem como os antecedentes históricos e o processo de institucionalização da sindicatura no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para a legislação vigente. Em seguida, discute-se o papel contemporâneo da sindicatura à luz dos debates sobre governança, integridade institucional e *compliance*, evidenciando sua função como mecanismo estruturado de controle, racionalização administrativa e mitigação de riscos. Por fim, o estudo aponta a possibilidade de ressignificação conceitual da sindicatura em contextos organizacionais complexos, inclusive no âmbito das organizações privadas, especialmente no setor condominial, preservadas as distinções normativas entre os regimes público e privado.

Palavras-chave: Sindicatura administrativa. Direito Administrativo. Controle administrativo. Governança. Integridade institucional. *Compliance*.

ABSTRACT

This article analyzes the historical evolution of administrative sindicatura *in Brazil, understanding it as a legal institute aimed at investigating irregularities within Public Administration. Using a qualitative approach of a theoretical, bibliographic, and documentary nature, the study examines the foundations of disciplinary power and administrative control, as well as the historical background and the process of institutionalization of* sindicatura *within the Brazilian legal system, with emphasis on the current legislation. Subsequently, the contemporary role of* sindicatura *is discussed in light of debates on governance, institutional integrity, and compliance, highlighting its function as a structured mechanism for control, administrative rationalization, and risk mitigation. Finally, the study points to the possibility of a conceptual redefinition of* sindicatura *in complex organizational contexts, including private organizations, especially within the condominium sector, while preserving the normative distinctions between public and private legal regimes.*

Keywords: *Administrative* sindicatura*. Administrative Law. Administrative control. Governance. Institutional integrity. Compliance.*

[1] Formada em Finanças pela USP e Perita Judicial certificada pelo CRA-SP, atua como influenciadora, palestrante e docente no MBA de Gestão Condominial do IBMEC. Referência nacional em gestão condominial desde 1996 e fundadora da SindiCompany.

[2] Docente Associada do Departamento de Economia da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Atua como professora e orientadora no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP).

©2025. Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.



REVISTA CIENTÍFICA ACERTTE
ISSN 2763-8928

RESUMEN

Este artículo analiza la evolución histórica de la sindicatura administrativa en Brasil, comprendiéndola como un instituto jurídico orientado a la investigación de irregularidades en el ámbito de la Administración Pública. A partir de un enfoque cualitativo, de carácter teórico, bibliográfico y documental, se examinan los fundamentos del poder disciplinario y del control administrativo, así como los antecedentes históricos y el proceso de institucionalización de la sindicatura en el ordenamiento jurídico brasileño, con énfasis en la legislación vigente. Posteriormente, se analiza el papel contemporáneo de la sindicatura a la luz de los debates sobre gobernanza, integridad institucional y compliance, destacando su función como mecanismo estructurado de control, racionalización administrativa y mitigación de riesgos. Finalmente, el estudio señala la posibilidad de una resignificación conceptual de la sindicatura en contextos organizacionales complejos, incluyendo organizaciones privadas, especialmente en el sector de los condominios, preservando las distinciones normativas entre los regímenes jurídico público y privado.

Palabras clave: *Sindicatura administrativa. Derecho Administrativo. Control administrativo. Gobernanza. Integridad institucional. Compliance.*

1 INTRODUÇÃO

A consolidação de mecanismos de controle e responsabilização constitui elemento central na organização e no funcionamento da Administração Pública contemporânea. Nesse contexto, a sindicatura administrativa emerge como instrumento relevante não apenas no exercício do poder disciplinar estatal, mas também na promoção da governança pública, da integridade institucional e da *accountability* administrativa. Sua utilização, amplamente difundida nos órgãos públicos brasileiros, evidencia a importância desse instituto para a apuração preliminar de irregularidades e para a preservação dos princípios que regem a atuação administrativa.

Sob a perspectiva do Direito Administrativo, a sindicatura encontra-se tradicionalmente vinculada às noções de hierarquia, autotutela e disciplina funcional. Contudo, uma abordagem estritamente normativa mostra-se insuficiente para apreender a complexidade desse instituto, cuja evolução acompanha transformações mais amplas no modelo de Estado, na gestão pública e nos sistemas de controle. A análise interdisciplinar, ao articular contribuições do Direito, da Administração Pública e dos estudos de governança, permite compreender a sindicatura como parte de um arranjo institucional voltado à racionalização da atuação estatal e à prevenção de desvios administrativos.

Apesar de sua relevância prática, observa-se, na literatura acadêmica, relativa escassez de estudos que abordem a sindicatura sob uma perspectiva histórica sistematizada. Em grande parte das obras doutrinárias, o instituto é tratado de forma acessória, frequentemente subordinado ao processo administrativo disciplinar, sem a devida contextualização de seus antecedentes históricos e de sua função no processo de consolidação do controle interno da Administração Pública brasileira. Tal lacuna teórica dificulta a compreensão de sua natureza jurídica e de seu papel estratégico no fortalecimento das instituições públicas.

Historicamente, as práticas de apuração administrativa antecedem a positivação formal da sindicatura, remontando a modelos disciplinares adotados desde o período imperial e consolidando-se progressivamente ao longo da formação do Estado nacional. A institucionalização da sindicatura

acompanha o fortalecimento da burocracia estatal, a ampliação das estruturas de controle e a incorporação de princípios como legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa, especialmente a partir do século XX. Esse processo reflete mudanças estruturais na Administração Pública, que passa a demandar instrumentos mais sistemáticos de apuração e responsabilização.

Diante desse cenário, o presente estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: como a sindicatura administrativa se constituiu historicamente no Brasil e de que modo sua evolução reflete as transformações institucionais da Administração Pública no campo do controle, da governança e da integridade? O objetivo geral consiste em analisar a evolução histórica da sindicatura administrativa no Brasil, identificando seus fundamentos teóricos, seus antecedentes históricos e sua consolidação no ordenamento jurídico. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) examinar os fundamentos do poder disciplinar na Administração Pública; (ii) contextualizar historicamente as práticas de apuração administrativa no Brasil; (iii) analisar o processo de institucionalização da sindicatura no ordenamento jurídico brasileiro; e (iv) discutir sua relevância no contexto contemporâneo da governança pública e dos sistemas de integridade.

No que se refere aos procedimentos metodológicos, o artigo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, com foco em normas jurídicas, doutrina especializada e literatura acadêmica relacionada ao Direito Administrativo, à Administração Pública e à governança. Trata-se de um estudo de caráter analítico-conceitual, que não se propõe a examinar procedimentos operacionais ou experiências empíricas específicas.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Inicialmente, discutem-se os fundamentos do poder disciplinar e do controle administrativo. Em seguida, analisam-se os antecedentes históricos da sindicatura no Brasil. Posteriormente, examina-se sua institucionalização no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para a legislação vigente. Na sequência, discute-se a ressignificação da sindicatura no contexto contemporâneo, à luz dos debates sobre governança, integridade e compliance, inclusive no âmbito das organizações privadas. Por fim, apresentam-se as considerações.

Embora a sindicatura tenha sua gênese no âmbito da Administração Pública, observa-se, nas últimas décadas, a ampliação e a adaptação de seus fundamentos conceituais para o contexto das organizações privadas, especialmente no campo da governança corporativa e dos programas de integridade. Essa ressignificação evidencia a permeabilidade entre os modelos público e privado de controle institucional e reforça a relevância do estudo histórico do instituto, na medida em que seus elementos estruturantes continuam a orientar práticas contemporâneas de apuração interna, ainda que em ambientes não estatais.

2 FUNDAMENTOS DO PODER DISCIPLINAR E DO CONTROLE ADMINISTRATIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O poder disciplinar constitui uma das expressões mais relevantes da atuação estatal no âmbito da Administração Pública, estando diretamente relacionado à necessidade de assegurar a regularidade, a eficiência e a legalidade das atividades desempenhadas por seus agentes. Tradicionalmente analisado no campo do Direito Administrativo, esse poder encontra fundamento na hierarquia administrativa e na prerrogativa de autotutela do Estado, permitindo à Administração apurar irregularidades e aplicar sanções aos seus servidores quando verificada a violação de deveres funcionais.

Sob a ótica jurídica clássica, o poder disciplinar decorre da relação especial de sujeição existente entre a Administração e seus agentes, na qual o exercício de funções públicas impõe a observância de deveres específicos e diferenciados em relação aos particulares. Autores como Meirelles (2023) e Di Pietro (2023) destacam que a disciplina administrativa não se confunde com o poder punitivo do Estado em sentido amplo, uma vez que se limita ao âmbito interno da Administração e se orienta pela preservação do interesse público e pela garantia da regularidade do serviço público. Nesse sentido, a apuração de condutas irregulares não constitui apenas uma faculdade, mas um dever jurídico da Administração.

Entretanto, a compreensão contemporânea do poder disciplinar ultrapassa a perspectiva estritamente normativa e sancionatória. A partir das contribuições da Administração Pública e dos estudos organizacionais, o controle disciplinar passa a ser entendido também como um mecanismo de gestão, voltado à prevenção de falhas, à correção de desvios e ao fortalecimento da cultura institucional. A apuração de irregularidades, nesse contexto, não se limita à responsabilização individual, mas contribui para a identificação de fragilidades estruturais, procedimentais ou organizacionais que impactam o desempenho da Administração.

Essa ampliação conceitual dialoga com a evolução dos modelos de gestão pública, especialmente com a transição de um modelo burocrático tradicional para abordagens orientadas à governança e à *accountability*. O controle administrativo, nesse cenário, deixa de ser compreendido apenas como um instrumento repressivo e passa a integrar um sistema mais amplo de controle interno, que inclui mecanismos preventivos, corretivos e avaliativos. A sindicatura, enquanto procedimento preliminar de apuração, insere-se nesse arranjo como ferramenta estratégica para a racionalização do exercício do poder disciplinar.

Do ponto de vista histórico-institucional, o poder disciplinar está intimamente ligado à formação da burocracia estatal. A consolidação de estruturas administrativas permanentes exigiu a criação de mecanismos capazes de assegurar a disciplina funcional, a padronização de condutas e a continuidade do serviço público. Nesse processo, práticas de apuração interna precederam a formalização normativa dos institutos disciplinares, evidenciando que o controle administrativo se desenvolveu, inicialmente, como resposta pragmática às necessidades de organização e eficiência do aparato estatal.

No âmbito da Administração Pública brasileira, o controle disciplinar assume relevância particular em razão do modelo jurídico-administrativo adotado, marcado pela centralidade da legalidade

e pela vinculação da atuação administrativa aos princípios constitucionais. O artigo 37 da Constituição Federal consagra princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais funcionam como parâmetros normativos para o exercício do poder disciplinar. A violação desses princípios, ainda que não tipificada de forma imediata como infração disciplinar, pode ensejar a atuação da Administração por meio de procedimentos de apuração, como a sindicatura.

A perspectiva interdisciplinar permite compreender o poder disciplinar não apenas como instrumento de correção de condutas individuais, mas como elemento integrante de sistemas de controle e governança. A literatura sobre governança pública enfatiza a importância de estruturas institucionais capazes de promover transparência, integridade e responsabilização, especialmente em contextos de complexidade organizacional. Nesse sentido, a sindicatura contribui para o fortalecimento da governança ao possibilitar respostas institucionais tempestivas e proporcionais a indícios de irregularidades.

Além disso, o controle disciplinar relaciona-se diretamente com a noção de *accountability* administrativa, entendida como a obrigação de agentes públicos prestarem contas de seus atos e se submeterem a mecanismos de controle e responsabilização. A sindicatura, ao permitir a apuração preliminar de fatos e a definição do encaminhamento adequado, seja o arquivamento, seja a instauração de processo administrativo disciplinar, atua como instrumento intermediário entre a detecção de irregularidades e a responsabilização formal, conferindo racionalidade e eficiência ao sistema disciplinar.

Importa destacar que o exercício do poder disciplinar encontra limites jurídicos e institucionais que visam resguardar direitos fundamentais dos servidores públicos. O devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa constituem garantias essenciais no âmbito dos procedimentos disciplinares, ainda que sua incidência varie conforme a natureza e a finalidade do procedimento adotado. A sindicatura, em especial, suscita debates doutrinários quanto à extensão dessas garantias, o que reforça a necessidade de uma compreensão clara de sua natureza jurídica e de seu papel no sistema de controle administrativo.

Nesse contexto, a análise dos fundamentos do poder disciplinar revela que a sindicatura não pode ser compreendida isoladamente, mas como parte de um sistema mais amplo de controle interno, que articula dimensões jurídicas, administrativas e organizacionais. Sua relevância decorre não apenas de sua função apuratória, mas de sua contribuição para o aprimoramento da gestão pública, a prevenção de irregularidades e o fortalecimento da confiança nas instituições estatais.

A partir desses fundamentos, torna-se possível compreender a sindicatura como um instituto que reflete a própria evolução da Administração Pública brasileira, acompanhando transformações nos modelos de gestão, nas estruturas de controle e nas concepções de governança. Essa compreensão será aprofundada nas seções seguintes, a partir da análise de seus antecedentes históricos e de sua institucionalização no ordenamento jurídico nacional.



REVISTA CIENTÍFICA ACERTTE
ISSN 2763-8928

3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA SINDICATURA NO BRASIL

A compreensão da sindicatura administrativa no contexto brasileiro exige uma análise de seus antecedentes históricos, uma vez que as práticas de apuração interna de condutas precedem significativamente sua formalização normativa. Antes de sua consolidação como instituto jurídico definido, a sindicatura manifestou-se como prática administrativa vinculada à necessidade de manutenção da ordem, da disciplina e da eficiência no funcionamento das estruturas estatais. Assim, a evolução histórica da sindicatura acompanha o próprio processo de formação do Estado brasileiro e de sua Administração Pública.

No período colonial, a administração portuguesa no Brasil caracterizava-se por estruturas descentralizadas e por um modelo de controle fortemente associado à autoridade pessoal dos representantes da Coroa. As práticas de fiscalização e apuração de irregularidades eram exercidas de forma difusa, muitas vezes por meio de inspeções, devassas e inquéritos administrativos rudimentares, cuja finalidade principal consistia na proteção dos interesses da metrópole. Embora tais mecanismos não possam ser equiparados à sindicatura contemporânea, eles revelam a existência de procedimentos voltados à verificação de condutas e à responsabilização de agentes públicos.

Com a instalação do Império e a progressiva organização do aparelho estatal, observa-se um movimento de racionalização das práticas administrativas. A criação de cargos públicos permanentes e a ampliação das funções administrativas exigiram maior controle sobre a atuação dos agentes estatais. Nesse contexto, a apuração de irregularidades passou a assumir contornos mais sistemáticos, ainda que desprovidos de uma normatização uniforme. As práticas disciplinares eram, em grande medida, orientadas por regulamentos internos e por normas esparsas, refletindo a ausência de um regime jurídico administrativo consolidado.

Durante o século XIX, a construção de uma Administração Pública mais estruturada esteve associada ao fortalecimento do poder central e à expansão da burocracia estatal. A disciplina funcional assumiu papel relevante na manutenção da autoridade administrativa e na garantia da continuidade do serviço público. As apurações internas, embora ainda marcadas por informalidade, passaram a integrar o cotidiano da gestão pública, funcionando como instrumentos de controle da conduta dos servidores e de preservação da hierarquia administrativa.

A transição do Império para a República representou um marco importante na evolução das práticas administrativas no Brasil. O novo regime político trouxe consigo demandas por maior racionalidade, impessoalidade e legalidade na atuação estatal, influenciadas por modelos administrativos europeus e pelo avanço das concepções burocráticas. Nesse período, observa-se a intensificação das práticas de controle interno e a busca por maior sistematização dos procedimentos de apuração de irregularidades, ainda que a sindicatura, enquanto instituto jurídico definido, não estivesse plenamente consolidada.

No início do século XX, o processo de modernização do Estado brasileiro impulsionou reformas administrativas voltadas à profissionalização do serviço público. A criação de carreiras, a regulamentação do ingresso por meio de concursos públicos e a definição de deveres funcionais contribuíram para a necessidade de instrumentos mais claros de controle disciplinar. As práticas de apuração administrativa, nesse contexto, passaram a ser gradualmente incorporadas a regulamentos e estatutos, ainda que de forma fragmentada e heterogênea entre os diferentes entes federativos.

A consolidação da burocracia estatal, especialmente a partir das reformas administrativas das décadas de 1930 e 1940, representou um avanço significativo na institucionalização do controle disciplinar. O fortalecimento da Administração Pública centralizada e a criação de órgãos especializados intensificaram a demanda por procedimentos capazes de apurar irregularidades de maneira mais objetiva e racional. A sindicatura, nesse cenário, começa a adquirir contornos mais definidos, ainda que sua normatização permanecesse dispersa e, muitas vezes, subordinada a regulamentos internos.

Do ponto de vista interdisciplinar, esse processo histórico pode ser compreendido à luz das transformações nos modelos de gestão pública. A transição de uma administração patrimonialista para uma administração burocrática implicou a necessidade de mecanismos formais de controle, capazes de limitar arbitrariedades e promover a impessoalidade. A apuração de irregularidades, portanto, deixa de ser apenas uma manifestação de autoridade hierárquica e passa a integrar um sistema mais amplo de controle administrativo, orientado por normas e procedimentos.

Ao longo da segunda metade do século XX, a ampliação das funções do Estado e a crescente complexidade da Administração Pública intensificaram a relevância dos mecanismos de controle interno. A apuração preliminar de irregularidades passou a ser reconhecida como etapa fundamental para a racionalização do exercício do poder disciplinar, evitando a instauração indiscriminada de processos administrativos formais. Nesse contexto, a sindicatura consolida-se como instrumento preliminar de apuração, ainda que sua definição normativa variasse conforme o ente ou o órgão administrativo.

A ausência inicial de uma normatização clara e uniforme da sindicatura não impediu sua ampla utilização prática, o que evidencia seu caráter funcional e adaptativo. A prática administrativa precedeu a teoria e a normatização, refletindo a necessidade concreta de instrumentos capazes de subsidiar decisões administrativas quanto à responsabilização de agentes públicos. Esse fenômeno reforça a compreensão da sindicatura como produto de um processo histórico-institucional, e não como criação exclusivamente normativa.

A análise dos antecedentes históricos da sindicatura no Brasil revela, portanto, que sua evolução está intimamente ligada às transformações do Estado e da Administração Pública. Desde práticas informais de apuração até sua gradual institucionalização, a sindicatura reflete a busca por mecanismos de controle compatíveis com as exigências de legalidade, eficiência e governança. Essa trajetória histórica fornece o pano de fundo necessário para compreender sua consolidação no ordenamento jurídico brasileiro, tema que será abordado na seção seguinte.

4 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA SINDICATURA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A institucionalização da sindicatura no ordenamento jurídico brasileiro representa um marco fundamental na consolidação dos mecanismos de controle disciplinar da Administração Pública. Embora as práticas de apuração administrativa antecedam sua positivação normativa, é ao longo do século XX que a sindicatura passa a adquirir contornos jurídicos mais definidos, acompanhando o processo de fortalecimento da burocracia estatal e de racionalização da atuação administrativa.

O avanço da normatização administrativa no Brasil esteve diretamente relacionado à necessidade de estabelecer regras claras para a atuação dos agentes públicos e para o exercício do poder disciplinar. A expansão das funções estatais e a complexidade crescente da Administração Pública exigiram instrumentos capazes de assegurar a legalidade, a eficiência e a impessoalidade na apuração de irregularidades. Nesse contexto, a sindicatura consolidou-se como procedimento preliminar destinado à verificação de fatos e à formação de juízo inicial acerca da necessidade de instauração de processos disciplinares mais complexos.

A partir da segunda metade do século XX, diversos estatutos de servidores públicos passaram a prever expressamente a sindicatura como instrumento de apuração administrativa, ainda que com variações terminológicas e procedimentais. Essa pluralidade normativa reflete o caráter federativo do Estado brasileiro e a autonomia dos entes subnacionais para organizar seus regimes jurídicos de pessoal. Apesar dessas diferenças, observa-se uma convergência quanto à função essencial da sindicatura: a apuração preliminar de indícios de irregularidades funcionais.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representa um ponto de inflexão no processo de institucionalização da sindicatura. Ao consagrar princípios fundamentais da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o texto constitucional estabelece parâmetros normativos que orientam o exercício do poder disciplinar. Embora a Constituição não trate diretamente da sindicatura, seus princípios irradiam efeitos sobre todos os procedimentos administrativos, inclusive os de natureza disciplinar, conferindo-lhes maior densidade jurídica e exigindo observância de garantias fundamentais.

Nesse cenário, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, assume papel central na consolidação da sindicatura no âmbito da Administração Pública federal. O regime jurídico dos servidores públicos civis da União prevê expressamente a sindicatura como instrumento de apuração, conferindo-lhe natureza jurídica de procedimento administrativo destinado à investigação de irregularidades. A partir dessa positivação, a sindicatura passa a integrar formalmente o sistema disciplinar, ao lado do processo administrativo disciplinar, com funções e características próprias.

A Lei nº 8.112/1990 estabelece que a sindicatura pode resultar em arquivamento do feito, aplicação de penalidades de menor gravidade ou instauração de processo administrativo disciplinar, conforme a gravidade dos fatos apurados. Essa previsão normativa evidencia a função racionalizadora da sindicatura, ao permitir que a Administração avalie, de forma preliminar, a adequação do meio

disciplinar a ser adotado. Trata-se, portanto, de um instrumento que contribui para a eficiência administrativa e para a proporcionalidade no exercício do poder disciplinar.

Do ponto de vista jurídico, a natureza da sindicatura tem sido objeto de debates doutrinários, especialmente quanto à incidência das garantias do contraditório e da ampla defesa. Parte da doutrina entende que, por se tratar de procedimento investigativo e preparatório, a sindicatura não exige a observância plena dessas garantias, diferentemente do processo administrativo disciplinar. Outra corrente sustenta que, sempre que houver possibilidade de aplicação de sanção, ainda que de menor gravidade, devem ser asseguradas garantias mínimas aos envolvidos. Essa discussão revela a complexidade do instituto e reforça a importância de sua adequada delimitação conceitual.

A distinção entre sindicatura e processo administrativo disciplinar constitui elemento essencial para a compreensão do sistema disciplinar brasileiro. Enquanto a sindicatura possui natureza preliminar e investigativa, o processo administrativo disciplinar caracteriza-se como procedimento formal, com rito definido e ampla incidência de garantias processuais. A sindicatura, nesse sentido, não substitui o processo disciplinar, mas atua como etapa anterior ou alternativa, destinada a subsidiar a tomada de decisão administrativa.

Sob uma perspectiva interdisciplinar, a institucionalização da sindicatura pode ser analisada à luz dos estudos sobre governança pública e controle interno. A formalização de procedimentos de apuração preliminar contribui para o fortalecimento dos sistemas de integridade, ao permitir respostas institucionais proporcionais e tempestivas a indícios de irregularidades. A sindicatura, ao evitar a instauração automática de processos disciplinares, reduz custos administrativos, preserva direitos individuais e fortalece a credibilidade das estruturas de controle.

Além disso, a consolidação normativa da sindicatura dialoga com a ampliação das funções de controle na Administração Pública contemporânea. O fortalecimento das corregedorias, das ouvidorias e dos órgãos de controle interno intensificou a demanda por instrumentos capazes de organizar o fluxo de apuração de irregularidades. A sindicatura, nesse contexto, atua como mecanismo de triagem e sistematização, integrando-se a um arranjo institucional mais amplo voltado à prevenção e à responsabilização administrativa.

Outras contribuições da literatura contemporânea têm enfatizado a importância de mecanismos integrados de controle, governança e eficiência para o adequado funcionamento de instituições modernas, especialmente em contextos organizacionais marcados por complexidade estrutural e diversidade de interesses (OLIVEIRA, 2025; ORFALE et al., 2025). Essa abordagem reforça a compreensão da sindicatura como procedimento estruturado de apuração, cuja institucionalização no âmbito público atende não apenas a exigências legais, mas também a demandas de racionalidade organizacional e eficiência administrativa.

A institucionalização da sindicatura no ordenamento jurídico brasileiro, portanto, não pode ser compreendida apenas como resultado de opção legislativa isolada, mas como expressão de um processo histórico-institucional de amadurecimento da Administração Pública. Sua consolidação normativa reflete a busca por equilíbrio entre eficiência administrativa, respeito às garantias

fundamentais e fortalecimento dos mecanismos de controle e governança, aspectos que continuam a orientar sua aplicação no contexto contemporâneo.

5 A RESSIGNIFICAÇÃO DA SINDICATURA NO MERCADO PRIVADO: GOVERNANÇA CORPORATIVA, INTEGRIDADE E COMPLIANCE

Nas últimas décadas, observa-se um movimento de ampliação e ressignificação dos mecanismos de apuração interna originalmente desenvolvidos no âmbito da Administração Pública para o contexto das organizações privadas. A sindicatura, enquanto procedimento voltado à verificação preliminar de irregularidades, passa a influenciar práticas corporativas de investigação interna, especialmente no campo da governança corporativa, dos programas de integridade e do *compliance*. Tal fenômeno evidencia a permeabilidade entre os modelos público e privado no que se refere às estruturas de controle, responsabilização e prevenção de desvios organizacionais.

Além disso, a literatura recente sobre governança organizacional tem enfatizado a relevância dos arranjos de governança corporativa para o desempenho e a gestão de organizações complexas. Estudos de revisão indicam que a adoção de práticas robustas de governança está associada a melhores estruturas decisórias, maior eficiência organizacional e desempenho institucional mais consistente (REINALDI et al., 2022). Essa abordagem dialoga com a necessidade de mecanismos institucionais de apuração e controle no contexto condominial, ao reforçar a importância de instrumentos formais capazes de promover transparência, responsabilidade organizacional e mitigação de riscos, conferindo pertinência à ressignificação da sindicatura como instrumento de governança interna.

No mercado privado, diferentemente da Administração Pública, inexiste o poder disciplinar estatal nos moldes jurídicos tradicionais. As organizações privadas exercem o denominado poder diretivo ou poder organizacional, fundamentado em relações contratuais, normas internas, códigos de conduta e políticas corporativas. Ainda assim, a necessidade de apuração de condutas irregulares, de mitigação de riscos e de responsabilização interna revela pontos de convergência conceitual com os fundamentos históricos da sindicatura administrativa, sobretudo no que diz respeito à racionalidade procedimental, à busca por proporcionalidade e à formalização das respostas institucionais.

A incorporação de práticas inspiradas na sindicatura no setor privado relaciona-se diretamente à evolução da governança corporativa. A adoção de estruturas formais de controle interno, políticas de integridade e mecanismos de gestão de riscos reflete a crescente preocupação das organizações com a transparência, a ética e a conformidade normativa. Nesse contexto, a apuração preliminar de irregularidades assume papel estratégico, ao permitir a identificação de falhas sistêmicas, a mitigação de riscos reputacionais e a adoção de medidas corretivas antes da escalada de conflitos internos ou da intervenção de instâncias externas. Essa ampliação do controle institucional dialoga com os modelos de governança descritos por Bresser-Pereira (1998) e Pereira (2018), bem como com os referenciais de controle e integridade propostos pelo Tribunal de Contas da União (2020).

Os programas de *compliance* desempenham função central nesse processo de ressignificação. Inspirados por padrões nacionais e internacionais de integridade, tais programas incorporam procedimentos de investigação interna como instrumentos essenciais para a efetividade das normas corporativas. Embora não se trate de sindicatura em sentido jurídico estrito, a lógica subjacente, caracterizada pela apuração inicial dos fatos, análise de evidências e definição de encaminhamentos proporcionais, guarda evidente similitude com o instituto de origem pública, evidenciando a adaptação de seus fundamentos ao ambiente organizacional privado.

A promulgação da Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, constitui marco relevante na aproximação entre os modelos público e privado de controle. Ao prever a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas por atos lesivos contra a Administração Pública, a legislação incentiva a adoção de mecanismos internos de integridade, prevenção e apuração. Nesse cenário, as investigações internas corporativas assumem papel preventivo e estratégico, reforçando a necessidade de procedimentos estruturados, transparentes e alinhados a princípios como legalidade, razoabilidade e boa-fé.

Sob uma perspectiva interdisciplinar, a ressignificação da sindicatura no mercado privado pode ser analisada à luz das teorias organizacionais e dos estudos sobre governança. A existência de procedimentos formais de apuração contribui para o fortalecimento da cultura ética, para a redução de assimetrias de informação e para o aumento da confiança entre os diversos *stakeholders*. A apuração interna deixa, assim, de ser percebida exclusivamente como instrumento punitivo, passando a integrar estratégias de gestão, aprendizagem organizacional e melhoria contínua.

Importa destacar que, no ambiente corporativo, a adoção de procedimentos inspirados na sindicatura exige atenção aos limites jurídicos e éticos próprios do setor privado. A proteção de direitos fundamentais, como a intimidade, a honra e a dignidade das pessoas envolvidas, bem como a observância da legislação trabalhista e das normas de proteção de dados, constituem elemento essencial para a legitimidade das apurações internas. Desse modo, a transposição conceitual do instituto demanda adaptações que respeitem as especificidades do contexto organizacional e do regime jurídico aplicável.

A análise da sindicatura sob a ótica do mercado privado reforça a compreensão de que os mecanismos de controle e responsabilização não são exclusivos do Estado, mas decorrem de necessidades estruturais comuns a organizações complexas. A convergência entre os modelos público e privado evidencia a centralidade da governança e da integridade como valores transversais, capazes de orientar práticas institucionais em diferentes contextos organizacionais.

Dessa forma, a sindicatura, enquanto instituto de origem pública, revela-se relevante também para a compreensão das práticas contemporâneas de apuração interna no setor privado. Sua ressignificação não implica mera reprodução normativa, mas adaptação conceitual orientada por princípios de eficiência, proporcionalidade e responsabilidade organizacional. Essa perspectiva amplia o alcance analítico do instituto e reforça sua importância no debate interdisciplinar sobre controle, governança e integridade.

CONSIDERAÇÕES

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidenciou que a sindicatura administrativa, embora tradicionalmente associada ao Direito Administrativo e à Administração Pública, constitui um instituto cuja relevância ultrapassa o âmbito estatal. Sua gênese histórica está vinculada à necessidade de controle disciplinar e de racionalização da atuação administrativa, acompanhando o próprio processo de formação e consolidação do Estado brasileiro. Contudo, a evolução das estruturas organizacionais e dos mecanismos de controle revela que os fundamentos conceituais da sindicatura permanecem atuais e passíveis de ressignificação em diferentes contextos institucionais.

A partir do resgate histórico realizado, foi possível demonstrar que as práticas de apuração interna precederam a positivação normativa da sindicatura, evidenciando seu caráter funcional e adaptativo. Ao longo do século XX, a institucionalização do instituto no ordenamento jurídico brasileiro consolidou a sindicatura como procedimento preliminar de apuração, destinado a subsidiar decisões administrativas e a promover maior eficiência e proporcionalidade no exercício do poder disciplinar. Essa trajetória revela que a sindicatura não se limita a um instrumento meramente formal, mas integra um sistema mais amplo de controle e responsabilização.

A abordagem interdisciplinar adotada permitiu compreender a sindicatura para além de sua dimensão jurídico-normativa, incorporando contribuições da Administração Pública, da governança e dos estudos organizacionais. Sob essa perspectiva, o instituto revela-se como mecanismo relevante para o fortalecimento da integridade institucional, da *accountability* e da confiança nas organizações, aspectos que se mostram essenciais tanto no setor público quanto no privado.

No contexto do mercado privado, observou-se que, embora inexistente o poder disciplinar estatal, as organizações passaram a incorporar procedimentos inspirados na lógica da sindicatura, especialmente no âmbito da governança corporativa e dos programas de *compliance*. A apuração preliminar de irregularidades, nesse ambiente, assume função estratégica, voltada à prevenção de riscos, à proteção da reputação institucional e à promoção de uma cultura organizacional pautada pela ética e pela conformidade normativa. A influência da Lei nº 12.846/2013 reforça esse movimento, ao incentivar a adoção de mecanismos internos de integridade e responsabilização.

Ressalte-se que a transposição conceitual da sindicatura para o mercado privado não implica sua reprodução automática, mas exige adaptações compatíveis com as especificidades do ambiente corporativo. A observância de limites jurídicos, éticos e contratuais constitui condição essencial para a legitimidade das apurações internas, evidenciando que a ressignificação do instituto deve ser orientada por princípios como razoabilidade, proporcionalidade e respeito aos direitos fundamentais.

Conclui-se, portanto, que a sindicatura, enquanto instituto de origem pública, mantém relevância analítica no debate contemporâneo sobre controle, governança e integridade, inclusive no âmbito das organizações privadas. Ao evidenciar a continuidade histórica e a adaptabilidade de seus fundamentos, o presente estudo contribui para o preenchimento de lacuna teórica na literatura acadêmica e oferece subsídios para futuras pesquisas que explorem, de forma mais aprofundada, as

interfaces entre Direito, Administração e Governança no contexto das investigações internas e dos sistemas de integridade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 dez. 1990.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 49. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. **Processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Atlas, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

OLIVEIRA, Vinícius Dias. Fraude em cartões de crédito e custos de transação: o papel do *machine learning* na eficiência econômica. **Revista Científica ACERTTE**, v. 5, n. 11, p. e511275, 2025. DOI: 10.63026/acertte.v5i11.275.

ORFALE, Adriana Garcia et al. Fundamentos da gestão logística em saúde: a assistência farmacêutica e a gestão de medicamentos. **Revista Científica ACERTTE**, v. 5, n. 12, p. e512289, 2025. DOI: 10.63026/acertte.v5i12.289.

PEREIRA, José Matias. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2018.

REINALDI, Maria Aldinete Almeida et al. Análise da relação entre governança corporativa, estrutura de capital e desempenho de empresas de capital aberto: uma revisão da literatura. **Revista Científica ACERTTE**, v. 2, n. 11, e211107, 2022. DOI: 10.47820/acertte.v2i11.107.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2020.