Administrativo. Serventuário de cartório. Pena Administrativa. Reformatio in pejus. *Mandado de segurança. Poder disciplinar da administração e poder punitivo do Estado-sociedade. Diferenças e aproximações. Impossibilidade, em ambas as hipóteses, de se aplicar pena não mais contemplada pela lei e agravar a situação do disciplinado. Recurso ordinário conhecido e provido.*

O impetrante/recorrente, que é escrivão da 3ª Vara da Comarca gaúcha da Gravataí, foi punido com a pena de 10 dias de suspensão pelo juiz diretor do foro que, uno acto, *transformou a penalidade em pena pecuniária. Foi interposto recurso, o qual não foi conhecido. O órgão recursal (corregedor-geral), porém, através de subterfúgio, voltou, de ofício, à penalidade antiga, já não mais contemplada pela legislação.*

O "poder disciplinar", próprio do Estado-Administração, não pode ser efetivamente confundido com o poder punitivo", penal, inerente ao Estado-Sociedade. A punição do último se faz através do Poder Judiciário; já a do primeiro, por meio de órgãos da própria Administração. Ambos, porém, não admitem a reformatio in pejus, *e muito menos a aplicação de pena não mais contemplada pela lei.*

Recurso ordinário conhecido e provido.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Recurso em Mandado de Segurança n. 3.252

Recorrente: Vilson Diogo dos Santos
Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul
Impetrado: Juiz Corregedora da Corregedoria da Justiça do Estado do Rio Grande Sul
Relator: Sr. Ministro ADHEMAR MACIEL

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas.

Decide a SEXTA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, conhecer e dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Adhemar Maciel, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Votaram de acordo os Srs. Ministros Luiz Vicente Cernicchiaro, Anselmo Santiago e Vicente Leal. Vencido o Sr. Ministro Relator.

Custas, como de lei.

Brasília, 30 de novembro de 1994 (data do julgamento).

Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, Presidente.

Ministro Adhemar Maciel, Relator p/ acórdão.

RELATÓRIO

O Exmº Senhor Ministro Pedro Acioli — Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto por Vilson Diogo dos

Santos contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul assim resumido — fl. 58:

"SERVENTUÁRIO DA JUSTIÇA.

SUSPENSÃO POR INSUBORDINAÇÃO.

Inexistindo direito líquido e certo que ampare a pretensão do impetrante, é ele carecedor da ação mandamental.

SEGURANÇA DENEGADA. LIMINAR REVOGADA."

O recorrente traz a seguinte sinopse dos fatos — fls. 67/68:

"1) Teve o Recorrente movida contra si Sindicância perante a Comarca de Canoas/RS — Processo 113/113/92 (documento incluso nos autos), onde imputou-se-lhe a prática de falta grave-insubordinação, praticada em data de 15.4.92, ocasião em que, resumidamente, não abriu o Cartório durante o momento em que se sucedia uma paralisação dos servidores. Em data de 22.05.92, decidiu o Exmº Sr. Dr. Juiz Diretor do Foro, com base no art. 757, V, da Lei 5.256/66 — Estatuto dos Servidores da Justiça, aplicar ao sindicado, ora Impetrante, a pena disciplinar de suspensão pelo prazo de dez dias, sendo que, em razão das circunstâncias que envolveram o fato e o passado imaculado no então sindicado, forte no art. 758, parágrafo único, da mesma Lei, converteu a pena de suspensão em multa correspondente a cinco dias de vencimento de seu cargo.

2) Da referida decisão, com base nos arts. 762, § 3º e 792 § 3º, da Lei 5.256 com nova redação dada pela Lei 8.844/89, em data de 08.06.92, recorreu o Autor perante a autoridade sindicante (documento incluso nos autos), solicitando *prima facie* a reconsideração da pena aplicada e, por decorrência lógica, a sua absolvição.

Em data de 09.06.92, a decisão foi mantida, remetendo-se os autos ao Exmo. Sr. Corregedor-Geral da Justiça.

3) Encaminhado, então, o recurso à Corregedoria, autoridade imediatamente superior, em data de 15.09.92, decidiu a Autoridade Coatora em cassar a conversão da pena de suspensão de multa e manter a indigitada suspensão de 10 dias — Processo nº 21365-92-5 (documento incluso nos autos).

4) Inconformado, o ora Recorrente, impetrou Mandado Segurança perante o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, o qual em sessão do dia 12.03.93 se pronunciou por denegar a segurança requerida, exarando, assim o recorrido acórdão."

E, a embasar o recurso ordinário, salienta que ao tempo de prolatada a decisão guerreada não mais vigia o parágrafo único do art. 758 (Lei nº 5.356/66), já que sua redação sofrera alteração pela Lei nº 8638/88, logo, patente a sua nulidade o ato impugnado da autoridade coatora incorreu em *reformatio in pejus*; houve cerceamento de defesa, ante o não enfrentamento de questão levantada no recurso, qual seja, a invocação do art. 766, da Lei nº 8.844/89 (inquirição do autor da representação).

Nesta instância, o representante do *Parquet* encimou o seu parecer da seguinte forma — fl. 99:

"ADMINISTRATIVO. *REFORMATIO IN PEJUS* NO RECURSO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDDE. PARECER PELO PROVIMENTO DO RECURSO.

O princípio proibitivo da *reformatio in pejus* no Direito Pátrio é princípio de ordem pública.

A mesma vedação que a Lei 8.112/90 traz para a *reformatio in pejus* na revisão vale e se aplica ao recurso administrativo.

Se a decisão recorrida era nula, deveria a instância *ad quem* declará-la nula e devolver os autos à instância *a quo* para nova decisão, e não aplicar pena mais grave que a já aplicada, como fez.

Violado, também, o direito de ampla defesa do ora Recorrente."

É o relatório.

VOTO

O Exmº Sr. Ministro Pedro Acioli (Relator) — A nulidade da decisão do Juiz de Direito Diretor do Foro, da Comarca de Canoas-RS, por ter convertido a pena de suspensão do recorrente em multa, com base no parágrafo único, do art. 758, da Lei nº 5.256/66, dispositivo já revogado, à época da punição, pelo

art. 14, da Lei nº 8.630/88 e a ocorrência de *reformatio in pejus*, pois, a Juíza-Corregedora, apreciando recurso do sindicado, mandou aplicar a pena de suspensão, constituem os dois primeiro fundamentos da irresignação.

Apreciando-os, o Tribunal *a quo*, averbou — fls. 61/62:

"No tocante à penalidade aplicada com fundamento no artigo 758, § único, da Lei nº 5.256, norma já revogada pelo artigo 14, da Lei nº 8.638, de 23 de maio de 1988, levando à nulidade absoluta da decisão é inarredável que a razão está com adequada análise contida nas concisas informações da Dra. Liselena Schifino Robles Ribeiro, Juíza-Corregedora:

Esclareça-se que, no caso, não houve sequer *reformatio in pejus*. Ocorreu tão-somente adequação da penalidade imposta a legislação vigente.

"A conversão referida é da conveniência da Administração, pela necessidade de serviço, e não um favorecimento ao servidor."

Não vejo nenhuma mácula no julgado transcrito.

A administração Pública ao exercer o controle de suas próprias atividades visa mantê-las dentro da lei. Assim o faz através da fiscalização hierárquica e dos recursos administrativos. Nestes deve velar pelo princípio da verdade material, o qual autoriza a Administração a valer-se de qualquer prova que a autoridade processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo. Este princípio autoriza a *reformatio in pejus* nos recursos administrativos. Sobre esta questão, o saudoso administrativista Hely Lopes Meirelles, em sua conhecida obra Direito Administrativo Brasileiro, 16ª edição, Editora Revista dos Tribunais, p. 569, expressamente, leciona, *in verbis*:

"Em qualquer modalidade de recursos a autoridade ou o tribunal administrativo tem ampla liberdade de revisão do ato recorrido, podendo modificá-lo ou invalidá-lo por motivo de legalidade, conveniência, oportunidade ou mesmo por razões de ordem técnica que comprometam a eficiência do serviço público ou a utilidade do negócio em exame, sendo admissível até a *reformatio in pejus*, em discordância com o pedido do recorrente."

O entendimento esposado, com evidência, faz valer o princípio constitucional da legalidade — art. 37 *caput*, impositivo à Administração Pública. Dessa feita, ao ser reformada a decisão do Juiz Diretor do Foro, pela Juíza-Corregedora, nada mais se fez do que revestir da legalidade a punição do recorrente, o que não poderia ser dito se restasse mantida punição esteada em preceito legal revogado.

Por fim impende salientar que o processo administrativo deve observar o princípio do informalismo, ou seja, dispensa ritos sacramentais e formas rígidas. Em vistas disso, o terceiro argumento da recorrente cai por terra. Aliás, o Juiz Diretor do Foro bem rechaçou a pretensão veiculada quando disse — fls. 19/20:

"Incorre na espécie a alegada nulidade pela falta de inquirição, em audiência, do autor da representação, no caso, o Dr. Telmo dos Santos Abech, titular da 5ª Vara Cível. E os esclarecimentos que lhe foram solicitados, por escrito, não constituem adiatamento ao pedido de instauração da presente sindicância, constante do "termo de registro de ocorrência" de fl. 04. De acordo com o art. 766, parágrafo único, da Lei nº 5.256/66 (COJE/66), também conhecida como Estatuto dos Servidores da Justiça "o sindicante verificará as circunstâncias do fato, inquirindo, *sem formalidades*, o autor da representação, se houver, as testemunhas e o servidor, apreciará os documentos que possam esclarecer a infração, e de tudo dará conhecimento, em relatório sucinto, à autoridade que o nomeou" (grifei). A interpretação que o Sindicado apresenta para este dispositivo legal, no sentido de ouvir o autor da representação em audiência, soleniza o ato, cerceando-o das formalidades próprias de um procedimento processual penal. Equivaleria, se adotado, a transformar uma sindicância em procedimento típico de apuração de infração penal, cujas formalidades, se descumpridas, cominam de nulidade o ato praticado. No caso, não se trata de apurar infração penal, mas meramente uma infração disciplinar. O dispositivo legal antes mencionado é claro no sentido de dispensar a formalidade de inquirir em audiência o autor da representação. E não se diga que o fato de

terem sido colhidas informações por escrito tenha cerceado a defesa do Sindicato, pois lhe foram concedidas as oportunidades necessárias para apresentar defesa inicial e final, ouvindo-se todas as testemunhas que arrolou. O Sindicado foi ouvido e assistiu aos atos probatórios. Com isso, nesta sindicância seguiu-se basicamente o rito previsto para um processo administrativo, eis que a concessão de prazo de três dias para defesa inicial e mais três para defesa final não é prevista legalmente, mas nesta sindicância isto lhe foi facultado.

Nestas condições, não vejo nulidade alguma a ser pronunciada."

Assim, tecidas as considerações alinhavadas, nego provimento ao recurso.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEXTA TURMA

Relator: Exmo. Sr. Min. Pedro Acioli
Presidente da Sessão: Exmo. Sr. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro
Subprocurador Geral da República: Exmo. Sr. Dr. Wagner Natal Batista
Secretário: Noel Carvalho de Andrade Filho

AUTUAÇÃO

Recte.: Vilson Diogo dos Santos
Advogado: Lauro Feller
T. Origem: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Impdo.: Juiza Corregedora da Corregedoria da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Recdo.: Estado do Rio Grande do Sul
Advogado: Dilma de Souza

CERTIDÃO

Certifico que a Egrégia SEXTA TURMA ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto do Sr. Ministro Relator, negando provimento ao recurso, pediu vista o Sr. Ministro Adhemar Maciel. Aguarda o Sr. Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro.

Ausente, por motivo justificado, o Sr. Ministro Anselmo Santiago.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 11 de outubro de 1994.

VOTO VISTA

O Excelentíssimo Senhor Ministro Adhemar Maciel — Trata-se de pedido de vista. O relator, Min. ACIOLI, negou provimento ao recurso ordinário interposto por VÍLSON DIOGO DOS SANTOS.

Segundo de pinça dos autos, o ora recorrente, que é escrivão da 3ª Vara da Comarca gaúcha de Gravataí, teve instaurada contra si uma sindicância por insubordinação: deixou de abrir o cartório por ocasião de greve de servidores e serventuários. Foi-lhe imposta a pena de 10 dias de suspensão pelo juiz diretor do foro que, *uno acto*, a transformou em pecuniária. Houve recurso administrativo, que foi improvido. O órgão recursal (corregedor-geral), de ofício, voltou à pena de suspensão. Daí a impetração para anular o ato punitivo. Em primeiro lugar, por ocasião da decisão não estava mais em vigor o parágrafo único do art. 758 da Lei n. 5.356/66. Nula, pois, a decisão. Ademais, houve *reformatio in pejus*, além de injustiça, pois o impetrante/recorrente tem um passado limpo. A segurança foi denegada.

O recorrente, em seu recurso ordinário, alega que a decisão do TJRS é nula, pois o relator limitou-se a transcrever o parecer do Ministério Público. Não enfrentou a questão de *reformatio in pejus*. Houve, dessarte, afronta ao art. 617 do CPP. Por outro lado, quando da transformação da pena disciplinar (suspensão) pela de multa não mais existia amparo na lei, pois o art. 758 da Lei n. 5.356/66 já havia sido modificado.

O eminente Ministro ACIOLI, com apoio em doutrina de Hely Lopes Meirelles, entendeu que à Administração era lícito reformar a pena imposta, sem caracterizar a alegada *reformatio in pejus*.

Examinemos o ato administrativo punitivo.

Às fls. 17/23 se acha a decisão administrativa do juiz diretor do foro, proferida em 22/05/92:

"Isto posto, com fundamento no art. 757, V, da lei antes citada (refere-se ao Estatuto dos Servidores da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul), aplico ao sindicado, o Escrivão Judicial VÍLSON DIOGO DOS SANTOS, a penalidade de suspensão pelo prazo de dez dias. Considerando todas as circunstâncias que envolveram a prática do ato, bem como a situação pessoal e funcional do Sindicado, conforme destaque, e ainda o fato de estar sendo removido para a Comarca de Gravataí, o que diz diretamente com a necessidade do serviço público, com fundamento no art. 758, § único, da mesma lei, converto a pena de suspensão em multa correspondente a cinco dias de vencimento de seu cargo."

O serventuário apenado, então, entrou com pedido de reconsideração instando, caso negado, fosse sua súplica tomada como recurso para a Corregedoria-Geral de Justiça. A decisão foi mantida, e enviados os autos para a instância *ad quem*. O recorrente alegou que a decisão era nula, pois o parágrafo único do art. 758 da lei em questão já havia sido alterado desde 23/05/88 pela Lei n. 8.638. A juíza-corregedora, por sua vez, negou provimento ao recurso e, de ofício, cassou a conversão, fixando a pena primitiva: 10 dias de suspensão.

Senhor Presidente, efetivamente, não se pode confundir o "poder disciplinar", próprio do Estado-Administração, com o "poder punitivo penal", inerente ao Estado-Sociedade. A punição do último se faz através do Poder Judiciário. Já o primeiro, por meio de órgãos da própria administração.

Diferentemente do eminente relator, entendo que mesmo a pena administrativa não pode ser agravada, no caso de recurso do servidor apenado. No caso concreto, houve um subterfúgio, pois, com vimos, ao recurso foi negado provimento. Mas, de ofício, o órgão *ad quem* alterou a penalidade.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello em seu livro "Princípios Gerais de Direito Administrativo", Forense, II vol., comentando sobre o "poder disciplinar" da Administração em relação ao administrador, diz:

"Igualmente, a *reformatio in pejus* não é interdita ao Direito Administrativo, sob pena de frustrar ação fiscalizadora ou diretora dos órgãos de controle e hierarquia, a fim de não agravar a situação do administrado, com prejuízos à Administração Pública. Esse princípio tem a sua aplicação restrita ao Direito Judiciário e se estende ao terreno do Direito Administrativo tão-somente quando se trata de recurso do próprio interessado em processos quase contenciosos" (p. 142).

Mais para a frente (p. 495), quando aborda a pena imposta ao servidor propriamente dito, esclarece o mesmo autor.

"Depois de aplicada a pena administrativa, há possibilidade de seu ccancelamento. Ao contrário, não se pode alterá-la para agravar, salvo novo processo. A lei aplicável é a da infração. Se esta inexistir, a apuração disciplinar se efetiva, com base no direito costumeiro, um dos casos em que o costume tem aplicação no Direito Administrativo, e na situação jurídica de empregado público."

Ora, quando da aplicação da pena de multa, em 22/05/92, o invocado art. 758 da Lei n. 5.356/66 (Estatuto dos Servidores da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul) já tinha outra redação (Lei n. 6.638/88):

"O servidor punido com pena de suspensão perderá, durante o tempo de execução da pena, os direitos e vantagens decorrentes do exercício do cargo, exceto metade de seus vencimentos."

Assim, o juiz disciplinar (diretor do foro) não poderia, a seu talante, ter aplicado penalidade diferente da prevista em lei. Por outro lado, a juíza-corregedora, penso, não poderia ter, em cima de ato nulo, agravado ainda mais a situação do ora recorrente ordinário, voltando à penalidade primitiva — suspensão por dez dias.

Quanto ao aresto atacado, o eminente desembargador relator, *data venia*, que se limitou a transcrever o parecer do Ministério Público como fundamento de decidir, não arrostou a questão crucial — a da *reformatio in pejus*. Diz o voto, transcrevendo o parecer ministerial:

"Esclareça-se que, no caso, não houve sequer *reformatio in pejus*. Ocorreu, tão-somente adequação da penalidade imposta à legislação vigente."

Com tais considerações, Senhor Presidente, pedindo vênia ao eminente Ministro relator, conheço e provejo o recurso.

É como voto.

VOTO — VISTA

O Exmo. Senhor Ministro Vicente Cernicchiaro: O Impetrante, ora Recorrente sofreu a sanção disciplinar de suspensão por dez dias, convertida em pena pecuniária (fls. 22/23).

A autoridade coatora restabeleceu a situação anterior ao fundamento de adequá-la à legislação vigente (fls. 44).

A Impetração noticia:

"o Impetrante quando recorreu da decisão sindicante, o fez no sentido de estar inconformado com aquela decisão, ou seja, a pena de suspensão e sua conversão em multa. A responsabilidade pelo emprego da Lei e seus fundamentos não poderá ser atribuída ao Impetrante. Ora, se inexiste a pena de conversão em multa, esta deveria ser do conhecimento do julgador, e, jamais trazer prejuízo ao recurso interposto. Da mesma forma, a autoridade coatora não poderia simplesmente tornar sem efeito a conversão da pena em multa, eis que o correto seria a anulação total da decisão sindicante. Incidiu, pois, a autoriade coatora num aumento da pena, prejudicando o ora impetrante, até mesmo no seu direito de recorrer ao Conselho Superior da Magistratura (§ 4º, art. 762, Lei 8844/89)". (fls. 04)

O processo (prefiro a procedimento) administrativo define situação jurídica. Tal como outros processos, estabelece, na hipótese, a situação de Direito. Daí o sistema recursal e as remessas de ofício (impropriamente denominados — recursos de ofício). Certo, ou erradamente o processo decide. A decisão gera efeitos; torna-se definitiva se instância superior não a modificar.

O recurso administrativo foi do Serventuário. A sanção não poderia ser modificada de ofício, ainda que ao fundamento de adaptá-la à legislação vigente.

O Recorrente, concluído o processo administrativo teve resolvida a situação. A ilustre Corregedora somente poderia alterar de ofício, em caso de apreciação da respectiva remessa. Não o fazendo, modificou o que se consolidara.

Dou provimento ao recurso para restabelecer a situação anterior.

Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEXTA TURMA

Relator: Exmo. Sr. Min. Pedro Acioli
Presidente da Sessão: Exmo. Sr. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro
Subprocurador Geral da República: Exmo. Sr. Dr. José Bonifácio Borge de Andrada
Secretário: Noel Carvalho de Andrade Filho

AUTUAÇÃO

Recte.: Vilson Diogo dos Santos
Advogado: Lauro Felleer
T. Origem: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Impdo.: Juiza Corregedora da Corregedoria da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Recdo.: Estado do Rio Grande do Sul
Advogado: Dilma de Souza

CERTIDÃO

Certifico que a Egrégia SEXTA TURMA ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo no julgamento após o voto do Sr. Ministro Adhemar Maciel dando provimento ao recurso e do voto do Sr. Ministro Anselmo Santiago acompanhando o Relator que lhe negou provimento, pediu vista o Sr. Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 11 de novembro de 1994

CERTIDÃO

Certifico que a Egrégia SEXTA TURMA ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo no julgamento após o voto do Sr. Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, Anselmo Santiago e Vicente Leal acompanhando o Sr. Ministro Adhemar Maciel, a Turma, por maioria, conheceu e deu provimento ao recurso, vencido o Sr. Ministro Relator. Lavrara o acordão o Sr. Ministro Adhemar Maciel.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 30 de novembro de 1994.

Noel Carvalho de Andrade Filho. — Secretário.