



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Sexta Câmara de Direito Público



Apelação Cível nº **0127836-16.2021.8.19.0001**

Apelante: **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Apelado: **HELOÍSA ESTEFAN PRESTES**

Juízo de Origem: **Décima Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital**

EMENTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. DELEGAÇÃO DE SERVIÇO NOTARIAL. PRETENSÃO DE ANULAÇÃO DA SANÇÃO DE PERDA DA DELEGAÇÃO E APLICAÇÃO DE PENA MENOS GRAVOSA DE SUSPENSÃO, PREVISTA NO ART. 32, INCISO III, DA LEI Nº 8.935/94. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. IMPUTAÇÃO À RECORRIDA, NA SEARA ADMINISTRATIVA, DE IRREGULARIDADES NO EXERCÍCIO DA DELEGAÇÃO DO 1º OFÍCIO DE JUSTIÇA DA COMARCA DE BARRA MANSA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE PERDA DA DELEGAÇÃO. ATRASO NO REPASSE AOS CREDITORES DOS VALORES PAGOS REFERENTES A TÍTULOS PROTESTADOS; REPASSES REALIZADOS COM ATRASO AOS FUNDOS ESPECIAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FUNDPERJ), DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FUNPERJ), MÚTUA DOS MAGISTRADOS E ACOTERJ, MORA NO PAGAMENTO DO ALUGUEL DO PRÉDIO ONDE O CARTÓRIO FUNCIONA E DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO E

Secretaria da Sexta Câmara de Direito Público

Rua Dom Manuel, 37 – Lâmina III – sala 235 – Centro – Rio de Janeiro – RJ – CEP 20010-010
Tel.: + 55 21 3133-6021 – E-mail:06cdirpub@tjrj.jus.br [v]





ATRASO NO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES REFERENTES AOS SERVIÇOS INFORMATIZADOS. CARACTERIZAÇÃO DE FALTA DISCIPLINAR A ENSEJAR PUNIÇÃO. EXCESSIVO RIGOR NA APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE PERDA DA DELEGAÇÃO. AUSÊNCIA DE REINCIDÊNCIA NO ASSENTO FUNCIONAL DA DELEGATÁRIA, DOLO DE CAUSAR DANO A OUTREM, MÁ-FÉ E PREJUÍZO IRREVERSÍVEL AO ERÁRIO. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE NA APLICAÇÃO DA PUNIÇÃO. PENA DE SUSPENSÃO PELO PRAZO DE 120 (CENTO E VINTE) DIAS QUE SE AFIGURA MAIS CONSENTÂNEA COM A GRAVIDADE DAS IRREGULARIDADES COMETIDAS. PRECEDENTES. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da apelação cível nº **0127836-16.2021.8.19.0001** em que é apelante o **Estado do Rio de Janeiro** e apelado **Heloísa Estefan Prestes**.

ACORDAM, por **maioria** de votos, os Desembargadores que compõem esta Egrégia **Sexta Câmara de Direito Público** do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em **conhecer** e **negar provimento** ao recurso.

Rio de Janeiro, datado e assinado digitalmente.





Lídia Maria Sodré de Moraes

VOTO

Em que pese o brilhantismo do voto da ilustre Relatora, a cujo relatório reporto-me, ousou divergir do entendimento externado, pelos fatos e fundamentos que passo a expor.

Trata-se de demanda ajuizada pela Delegatária do 1º Ofício de Justiça da Comarca de Barra Mansa em face do Estado do Rio de Janeiro, objetivando a anulação da penalidade de perda da delegação de serventia extrajudicial imposta à autora/apelada, por força de decisão proferida pela E. Presidência deste Tribunal de Justiça que, acolhendo indicação da Corregedoria Geral da Justiça, concluiu pela violação das regras dos artigos 30, V, VIII, X e XIV, e 31, I, II e V, da Lei nº 8.935/94, sendo essa decisão confirmada pelo Conselho da Magistratura ao desprover o recurso hierárquico interposto contra a referida decisão (processo nº 0000275-80.2016.8.19.0810).

A sentença recorrida julgou procedente o pedido, para converter a penalidade de perda da delegação para a pena de suspensão por 120 (cento e vinte) dias aplicada à autora no âmbito do processo administrativo nº 2015-191451.

In casu, restaram apuradas no âmbito do processo administrativo nº 2016-017229, as seguintes irregularidades praticadas pela recorrida no desempenho da função da delegatária junto à serventia extrajudicial do 1º Ofício de Justiça da Comarca de Barra Mansa:

- 1) atraso no repasse aos credores dos valores pagos referentes a títulos protestados;
- 2) a ausência de repasses ou de repasses realizados com atraso ao Fundos Especiais do Tribunal de Justiça do



Estado do Rio de Janeiro, da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (FUNDPERJ), da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (FUNPERJ), Mútua dos Magistrados e ACOTERJ.

- 3) atraso no pagamento do aluguel do prédio onde o Cartório funciona e das concessionárias de serviço público;
- 4) atraso no cumprimento das obrigações referentes aos serviços informatizados.

Pois bem, entendo que a penalidade de perda de delegação aplicada com fulcro no inciso IV do artigo 32 da Lei nº 8.935/94 se afigura deveras gravosa e em descompasso com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Pontue-se, de início, acerca da possibilidade do controle jurisdicional em processos administrativos disciplinares que se distanciem de princípio constitucionais, sendo certo que incumbe ao administrador, em um juízo de discricionariedade, aplicar a medida sancionatória mais adequada para atingir a finalidade legal.

Em diversas situações, a inexistência de regra específica para dosar-se de forma objetiva a pena administrativa vem renovando a discussão sobre a necessidade de serem estabelecidos parâmetros seguros na fixação da sanção administrativa.

Como cediço, para fins de dosimetria da pena impõe-se a observância da regra geral do inciso XLVI, do art. 5º, da Constituição Federal, que aponta no sentido de que as penas devem ser proporcionais à conduta do agente, o que impede a aplicação de pena genérica, sem a necessária e impositiva dosimetria.

A par da legislação federal, qual seja, a Lei 8.112/90 – aplicável aos servidores públicos civis da União – que, no seu art. 128, traça comando geral no sentido de que, para a aplicação da pena



administrativa, devem ser considerados “a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais”, a legislação estadual, por sua vez, também fixa regra reprodutiva no mesmo sentido.

Com efeito, os artigos 47, Decreto-Lei 220/75, e 293, Decreto 2.479/79, bem como o art. 128, da Lei 8.112/902, em linhas gerais, assim prescrevem que na aplicação das penas disciplinares serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provierem para o serviço público e os antecedentes funcionais do servidor.

Necessário, também, que, na aplicação da sanção, deverá o juiz levar em conta as condições subjetivas e objetivas relacionadas ao sentenciado e à prática da conduta correspondente à reprimenda, uma vez que a dosimetria da pena obedece a critérios estabelecidos pela lei, como aqui já destacado, observado o princípio da dignidade da pessoa humana.

A ausência de critérios objetivos e subjetivos para a correta dosagem da punição no Direito Administrativo autoriza o juiz valer-se da analogia, caminho seguro para que se promova a correta individualização da pena, em cumprimento ao disposto no artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal.

Levando-se em conta, pois, de que são correlacionáveis os critérios elencados na Lei 8.935/94, e, bem assim, na Lei 8.112/90, no Decreto-Lei 200/75 e no Decreto 2.479/79, passa-se, então, ao juízo de reprovabilidade.

É imprescindível permitir ao julgador sopesar as circunstâncias de forma mais apurada e escolher a sanção a ser imposta, fundamentando-a à luz das regras constitucionais vigentes.

Passa-se, então, à aplicação prática do que aqui se propõe.





Na hipótese dos autos, restou evidenciada a ausência de antecedentes funcionais da recorrida em relação a quaisquer das penalidades previstas nos incisos I, II e III do artigo 32 da Lei nº 8935/94, bem como não restou verificada a má-fé na prática das irregularidades com vistas a causar dano a outrem, tampouco foram observados danos irreparáveis ao erário e a terceiros, tendo a recorrida envidado esforços para quitar as dívidas e sanar eventuais prejuízos ocasionados pelas irregularidades cartorárias.

Pode se constatar que a delegatária contava com mais de vinte anos de atuação no serviço notarial e não possuía antecedentes que maculassem seus assentos funcionais – ao menos não à época em que foi aplicada a severa sanção ora em debate –, tendo sido prontamente penalizada com a severa sanção de perda da delegação na primeira falta cometida.

Bem de ver que tais conclusões embasaram a fundamentação do judicioso julgamento do mandado de segurança proferido pelo E. Órgão Especial deste Sodalício que concedeu parcialmente a ordem, para afastar a penalidade de perda da delegação aplicada e a substituiu pela pena máxima de suspensão, de 120 (cento e vinte) dias, na forma do art. 33, III, da Lei Federal nº 8.935/1994. Seguem trechos da fundamentação adiante colacionados (index 2032):

“No caso, a impetrante foi penalizada com a pena de perda do cargo, com base em suposta retenção de valores cujo repasse a diferentes órgãos e entidades lhe era exigido.

Todavia, como pontuou o Parquet (fl. 129):

a) verifica-se que, após o afastamento da impetrante, o interventor nomeado foi capaz de reduzir o montante das dívidas do 1º Ofício de Barra Mansa, o que denota o caráter reparável do dano ocorrido, permitindo vislumbrar inclusive a possibilidade de que a própria delegatária viesse a regularizar a situação, caso



instada a fazê-lo por medida administrativa menos gravosa;

b) em nenhum momento dos autos administrativos ou do presente mandamus, restou demonstrada a má-fé da impetrante, seja para causar dano a outrem, seja para se locupletar indevidamente, tratando-se exclusivamente de conduta eivada de ilegalidade e, como dito, reparável mediante quitação das dívidas, tendo para tanto, inclusive, se oferecido a própria demandante, no bojo de sua defesa administrativa;

c) restou incontroverso que a ora impetrante contava com mais de vinte anos de delegação e não possuía antecedentes funcionais, tendo sido, logo na primeira falta cometida, penalizada com demissão. Nesse ponto, deve-se atentar para o fato de que, se a reincidência é critério a ser utilizado na aplicação de penalidades mais brandas, como nos casos de repreensão, multa e suspensão (art. 33 e incisos da Lei nº 8.935/94), não poderia deixar de ser observada na análise da aplicação da mais gravosa das penas, sob pena de se incidir em desproporcionalidade, exatamente o que se deu na hipótese;

d) possui a impetrante bons antecedentes.

Assim, em observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não há de prevalecer a pena aplicada, até em razão de que possui a impetrante bons antecedentes (não há nos autos prova de que conste em seus assentos funcionais a aplicação de qualquer das penalidades previstas nos incisos I e II do art. 32 da Lei federal nº 8.935/1994) e não se demonstrou ter havido dano irreparável ao Erário.

Há de ser aplicada penalidade que permita à impetrante sofrer retribuição pelo fato praticado e, por outro, adequar sua conduta com vistas à atuação futura.

Nesse sentido:



(...)

Assim, há de ser afastada a pena de perda da delegação, substituindo-a pela pena de suspensão por 120 (cento e vinte dias), na forma do art. 33, III, da Lei federal nº 8.935/1994, que se afigura mais adequada e proporcional à falta praticada pela impetrante.”

Na mesma esteira, o parecer proferido pelo ilustre Subprocurador-Geral de Justiça nos autos do aludido *mandamus* que teve o seu trâmite perante o E. Órgão Especial deste Sodalício, opinando pela concessão parcial da ordem pleiteada, com vistas ao afastamento da penalidade de demissão aplicada, senão vejamos:

“Assentadas tais premissas, tem-se que, no específico caso em tela, a delegatária impetrante restou penalizada com a sanção de demissão, tendo por fundamento hipóteses que, em apertada síntese, dizem respeito à retenção de valores cujo repasse a diferentes órgãos e entidades lhe era exigido.

Verifica-se, tanto do teor do feito administrativo quanto dos argumentos das partes, que o interventor nomeado após o afastamento da impetrante foi capaz de reduzir o montante das dívidas do 1º Ofício de Barra Mansa, o que denota o caráter reparável do dano ocorrido, permitindo vislumbrar inclusive a possibilidade de que a própria delegatária viesse a regularizar a situação, caso instada a fazê-lo por medida administrativa menos gravosa.

Ainda, em nenhum momento dos autos administrativos ou do presente mandamus restou demonstrada a má-fé da impetrante, seja para causar dano a outrem, seja para se locupletar indevidamente, tratando-se exclusivamente de conduta eivada de ilegalidade e, como dito, reparável mediante quitação das dívidas, tendo para tanto, inclusive, se oferecido a própria



demandante, no bojo de sua defesa administrativa. Tal contexto poderia igualmente ter sido levado em consideração na fixação da pena, corroborando o excessivo rigor advindo da penalidade de demissão.

Portanto, uma vez possuindo a impetrante bons antecedentes, recomendar-se-ia a aplicação de penalidade que lhe permitisse, por um lado, sofrer retribuição pelo fato praticado e, por outro, adequar sua conduta com vistas à atuação futura, tendo-lhe sido negada, todavia, esta última finalidade da sanção.

Em síntese do exposto, uma vez que a impetrante acabou sendo punida administrativamente com demissão, sem ter causado dano irreparável ao erário, não sendo encontrada em seus antecedentes funcionais a aplicação de qualquer das penalidades previstas nos incisos I, II e III do artigo 32 da Lei nº 8935/94, deve incidir à hipótese o princípio da proporcionalidade, a fim de que não prevaleça a pena aplicada, desproporcional à infração cometida.

A conclusão não é estranha aos nossos tribunais, representando, aliás, o entendimento majoritário da jurisprudência pátria. Há muito se vem decidindo no sentido de que a apreciação da adequação do fato praticado à previsão legal não consiste em mero juízo de conveniência ou oportunidade por parte da autoridade administrativa, antes devendo obediência aos ditames da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo tal matéria, inclusive, sindicável perante o Poder Judiciário.

(...)

Frise-se, ainda, que, em hipóteses que se poderiam reputar mais graves do que a presente, envolvendo até mesmo cobrança indevida de emolumentos e falsidade



documental, esse Egrégio Tribunal de Justiça considerou excessiva a pena de perda da delegação, substituindo-a por sanção mais amena.

(...)

Em face de todo o exposto, oficia o Ministério Público no sentido de que seja parcialmente concedida a ordem pleiteada, com vistas ao afastamento da penalidade de demissão aplicada, sendo esta substituída por outra, dentre aquelas previstas no art. 32 da Lei nº 8935/94, que se afigure mais adequada e proporcional à falta praticada pela impetrante.”

Como já ressaltado, – escusando-me pela reiteração – restou incontroverso que a ora impetrante contava com mais de vinte anos de delegação e não possuía antecedentes funcionais, tendo sido, logo na primeira falta cometida, penalizada com demissão.

Nesse ponto, deve-se atentar para o fato de que, se a reincidência é critério a ser utilizado na aplicação de penalidades mais brandas, como nos casos de repreensão, multa e suspensão (art. 33 e incisos da Lei nº 8935/94), não poderia deixar de ser observada na análise da aplicação da mais gravosa das penas, sob pena de se incidir em desproporcionalidade, exatamente o que se deu na hipótese.

Ademais, os fatos ora em debate restaram analisados pormenorizadamente na sentença, a cujos fundamentos me perfilho integralmente, senão vejamos:

“Na hipótese, embora graves as condutas imputadas à autora, a comissão do processo administrativo não atestou que a autora, de forma intencional, deixou de repassar os valores para os Fundos Especiais em questão. É certo que identificou ausência de zelo,



negligência e irregularidades na administração financeira do serviço do 1º Ofício.

Diante do tipo de infração cometida, e considerando ainda a ausência de penalidade anteriormente aplicada, a sanção ora combatida - perda da atividade de delegatária - não observou a gradação prevista na Lei 8.935/1994.”

No que se refere ao quesito culpabilidade, não resta dúvida de que a recorrida contrariou o que lhe é determinado pelas regras cartorárias, o que evidencia a inobservância do que lhe é determinado pela Corregedoria-Geral da Justiça, contudo, não importa em uma reprovabilidade em grau tão severo a ponto de culminar na perda da delegação.

Tem-se, portanto, elementos de convicção suficientes de que a sanção de perda da delegação se mostra excessiva em relação à gravidade da conduta e, portanto, desproporcional aos danos causados à ordem jurídico-administrativa e, enfim, às consequências para a imagem da Administração Pública e da fiscalização do Poder Judiciário, considerando-se o caráter de prevenção geral e especial da sanção administrativa.

Portanto, à míngua de caracterização e comprovação acerca da existência de reincidência, de má-fé e de dolo e conquanto incontestado o cometimento de irregularidade funcional a ensejar reprimenda, não se vislumbra um tão severo grau de reprovabilidade na conduta que justifique a aplicação da mais gravosa das sanções, qual seja, a perda da delegação.

E, nesse quadrante, é necessário examinar-se a penalidade a ser aplicada à recorrente.

Com efeito, como já consignado, a aplicação de toda e qualquer punição deve observar o princípio da proporcionalidade e da



razoabilidade, de modo a evitar sanção desarrazoada em relação ao ato irregular praticado, sem, contudo, privilegiar a impunidade.

É como assim prevê, aliás, o art. 47, do DL 220/75, *in verbis*:

Art. 47 - Na aplicação das penas disciplinares serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provierem para o serviço público e os antecedentes funcionais do servidor.

Incontroverso é o fato de que a autoridade pública deve obedecer à estrita legalidade, dentro dos parâmetros legais e processuais correspondentes, devendo, nesse aspecto aplicar uma das penalidades previstas no rol taxativo do art. 32 da Lei 8.935/94:

Art. 32. Os notários e os oficiais de registro estão sujeitos, pelas infrações que praticarem, assegurado amplo direito de defesa, às seguintes penas:

I - repreensão;

II - multa;

III - suspensão por noventa dias, prorrogável por mais trinta;

IV - perda da delegação.

A pena de perda de delegação aplicada ao recorrente consiste na mais gravosa das sanções impostas, mostrando-se incompatível com a gravidade da conduta praticada.

Daí por que a pena de suspensão pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, tal como fixada na sentença, se afigura a mais adequada para sancionar o irregular proceder da recorrida no exercício de suas funções, em criteriosa observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da punição.

Reitere-se que, conquanto a conduta acoimada de irregular possa revelar inobservância de alguns deveres funcionais, não se enxerga



dolo, má-fé de modo a justificar a aplicação da pena de perda de delegação, que, tal como já mencionado, na gradação das sanções, é a mais severa das penalidades, razão por que a mais apropriada, a meu sentir, é a de **SUSPENSÃO PELO PRAZO DE 120 (CENTO E VINTE DIAS)**.

Mister trazer a conhecimento que o Conselho da Magistratura, em recentes precedentes, abrandou a pena de perda da delegação para sanções mais brandas em hipóteses que, estabelecendo-se um parâmetro comparativo, retratam irregularidades mais graves por parte de delegatário. Confira-se os seguintes excertos de arestos adiante colacionados:

RECURSO ADMINISTRATIVO HIERÁRQUICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DELEGATÁRIO. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA. IMPUTAÇÃO DE IRREGULARIDADES NO EXERCÍCIO DA DELEGAÇÃO DO OFÍCIO ÚNICO DA COMARCA DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS/RJ. COMPROVADA A PRÁTICA SISTEMÁTICA DE IRREGULARIDADES NA SERVENTIA EM QUESTÃO. REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES SUSCITADAS. AFASTADA A PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA, CONFORME DETERMINADO NA DECISÃO DO CNJ OBTIDA NO PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 0000525-40.2022.2.00.0000. FALTA FUNCIONAL CONFIGURADA. PROVA DOS AUTOS SÃO SUFICIENTES PARA COMPROVAR AS INFRAÇÕES DISCIPLINARES COMETIDAS A ENSEJAR A APLICAÇÃO DE PENALIDADE DISCIPLINAR. CARACTERIZADA A VIOLAÇÃO DAS NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES REGENTES DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. **PENALIDADE DE PERDA DE DELEGAÇÃO IMPOSTA SE MOSTRA DEMASIADAMENTE GRAVOSA. REDUÇÃO PARA PENA DE SUSPENSÃO POR 60 (SESSENTA) DIAS, POR SER MAIS COMPATÍVEL COM A SITUAÇÃO DOS AUTOS, OBSERVADO O DISPOSTO ARTIGO 47 DO DECRETO-LEI Nº. 220/75, DE FORMA A OBSERVAR OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE NA APLICAÇÃO DA**



PENALIDADE. ANALOGIA IN BONAM PARTEM COM A DOCTRINA PENALISTA. DETRAÇÃO DA PENA. COMPENSAÇÃO COM O PERÍODO DE SUSPENSÃO JÁ CUMPRIDO. PRECEDENTES QUALIFICADOS DO STF E STJ. RECURSO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. (0000312-68.2020.8.19.0810 - Recursos administrativos hierárquicos. Des(a). MARCELO CASTRO ANÁTOCLES DA SILVA FERREIRA - Data de Julgamento: 27/10/2022 - Data de Publicação: 17/11/2022 - CONSELHO DA MAGISTRATURA). (**grifamos**).

RECURSO ADMINISTRATIVO HIERÁRQUICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DELEGATÁRIA. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA. IMPUTAÇÃO DE IRREGULARIDADES NO EXERCÍCIO DA DELEGAÇÃO DO CARTÓRIO DO 6º OFÍCIO DA COMARCA DE DUQUE DE CAXIAS/RJ. FATOS NEGADOS PELA RECORRENTE QUE, ENTRETANTO, RESTARAM EVIDENCIADOS. DEMONSTRAÇÃO INEQUÍVOCA DE FALHAS NO GERENCIAMENTO. AUSÊNCIA REITERADA DE COMUNICAÇÃO DE ABERTURA DE MATRÍCULA. VIOLAÇÃO AO ART. 439 DO CNCGJ e PARTE EXTRAJUDICIAL. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO PARA A PREFEITURA MUNICIPAL CONTENDO FATOS INVERÍDICOS. INFRINGÊNCIA DOS ARTS. 30 E 408, I, DO CNCGJ e PARTE EXTRAJUDICIAL. NÃO HÁ JUSTIFICATIVA OU COMPROVAÇÃO PLAUSÍVEL POR PARTE DO TABELIÃO QUE JUSTIFIQUE A TOTAL AUSÊNCIA DE REGULARIDADE E EFICIÊNCIA DE SEUS PRÉSTIMOS NO DESEMPENHO DA ATIVIDADE PÚBLICA QUE LHE FOI DELEGADA. OS FATOS IMPUTADOS AO RECORRENTE DENOTAM SEQUÊNCIA DE GRAVES IRREGULARIDADES PRATICADAS, INDICATIVAS DO DESIDIOSO E DESCOMPROMISSADO GERENCIAMENTO DA SERVENTIA. SUA CONDUTA É DE NATUREZA GRAVÍSSIMA, POSTO QUE DESCUMPRE DEVERES INERENTES À DELEGAÇÃO DE MODO CONTÍNUO COM PREJUÍZOS À IMAGEM E À DIGNIDADE DA JUSTIÇA.



REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES SUSCITADAS, TENDO EM VISTA QUE O TRÂMITE DO PRESENTE FEITO OBSERVOU TODAS AS FORMALIDADES LEGAIS E OPORTUNIZOU O AMPLO DIREITO DE DEFESA AO RECORRENTE. **AFASTAMENTO DA PERDA DE DELEGAÇÃO. SUBSTITUINDO-A PELA PENA DE SUSPENSÃO POR 120 (CENTO E VINTE) DIAS. INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.** OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO BIENAL. TRANSCURSO DE PRAZO SUPERIOR A DOIS ANOS ENTRE A DATA DA ABERTURA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E A DATA QUE MANTEVE A SANÇÃO ADMINISTRATIVA. EXTINÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DA ADMINISTRAÇÃO. RECURSO AO QUAL SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. DECLARAÇÃO EX OFFICIO DA PRESCRIÇÃO. (0000435-66.2020.8.19.0810 - Recursos administrativos hierárquicos. Des(a). MARCELO CASTRO ANÁTOCLES DA SILVA FERREIRA - Julgamento: 17/06/2021 - CONSELHO DA MAGISTRATURA). (grifamos).

É sobremodo importante assinalar a divergência sobre a aplicação de pena disciplinar considerando o enquadramento como ‘ falta grave’. Deveras, a ‘gravidade’ de um fato “(...) é aquilatada em função de várias circunstâncias, que podem ser de ordem moral, social ou pessoal do agente, isto é, da posição que ele ocupa na hierarquia funcional. Nada mais difícil, pois, do que definir o que é falta grave, tão numerosos são os fatos, ou atos, que podem configurá-la...” (A.A.CONTREIRAS DE CARVALHO, *Estatuto dos Funcionários Públicos Interpretado*, Vol II, 3ª edição. Livraria do RJ, Freitas Bastos, página 158).

Para reforçar essa premissa sobre o alcance da gravidade, confira-se a douda decisão, *in expressi verbis*:

(...) 3. Ao servidor público federal é proibido opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço (art. 117, IV, da Lei n. 8.112/1990), sendo certo que a norma em questão objetiva inibir que o agente



público imponha óbices ao desenvolvimento regular de um processo, atue de maneira morosa na condução do feito, ou mesmo de maneira contrária à lei, resistindo ao trâmite natural dos autos.

4. No particular, entendeu a Administração que o servidor conduziu o processo administrativo disciplinar sem o mínimo cuidado em seguir as etapas legais mais triviais (permitiu a paralisação processual por mais de dois anos, não instaurou contraditório, não produziu relatório final e não submeteu à consultoria jurídica da AGU), provocando a nulidade do PAD e reclamando a deflagração de outro em seu lugar, pelo que os fatos (conduta apurada) se encaixavam suficientemente na moldura normativa do dispositivo legal supracitado.

5. O princípio da excepcionalidade do ilícito culpososó se aplica no âmbito penal, por força de previsão expressa nesse sentido (CP, art. 18, parágrafo primeiro), não havendo semelhante previsão normativa na Lei n. 8.112/1990, de modo que se trata de omissão eloquente do legislador, admitindo-se, pois, implicitamente, a existência das infrações disciplinares nas modalidades dolosas e culposas.

6. No caso, não houve atecnia do Poder Público quando considerou que não restou evidenciada a intenção (má-fé) do servidor, mas, ao mesmo tempo, aplicou punição por conta da imprudência (culpa) daquele, verificada na gestão do processo administrativo que estava sob seu comando.

7. É possível a realização do controle jurisdicional de processo administrativo disciplinar se limitada ao exame da regularidade do procedimento e à legalidade do ato.

8. A interpretação sistemática dada aos arts. 117, IV, 128, parágrafo único, e 129, todos da Lei n. 8.112/1990, é no sentido de que, em regra, a conduta do servidor seria punível com advertência, admitindo-se, porém, a aplicação de sanção de suspensão, se a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o



serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais assim justificassem.

9. Na espécie, embora constasse motivação objetiva para aplicar a sanção de suspensão, no lugar de advertência, a Administração não justificou de maneira técnica a razão pela qual fixou aquela penalidade no prazo máximo da lei.

10. Ordem parcialmente concedida.

(MS 22.606/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/11/2021, DJe 10/12/2021).

Nessa linha de raciocínio emerge a interpretação sistemática da ‘infração grave’ e a respectiva ‘sanção defluente’ com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Dispositivos que seguem inseridos pela Lei nº 13.655/2018:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de **modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)



§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (**grifos nossos**).

Assim ecoa que os atrasos aos credores e ausências de repasses de recursos não foram reconhecidos como defluentes do dolo, mas de culpa, segundo extrai-se do teor do processo administrativo. E mais: a apelada manifestou no curso do processo cumprir todo o ressarcimento financeiro, além de possuir antecedentes funcionais favoráveis como elemento balizador que beneficia o agente público no cálculo da pena a ser imputada.

A esse propósito a perda da delegação é indubitavelmente uma imposição excessiva (artigo 21, parágrafo único da LINDB), quando a Lei dos Notários não se insere isoladamente na ordem jurídica, mas dentro de critérios de harmonização com o sistema.

Por outra, em casos excepcionais, afigura-se que o Egrégio STJ reveja as sanções aplicadas quando ficar claro que houve desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas (STJ. 1ª Turma. AgInt no AREsp 507.804/SE, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 07/03/2017. STJ. 2ª Turma. AgInt na TutPrv no REsp 1624020/MA, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 17/08/2017).



Em virtude dessas considerações, afigura-se razoável e proporcional a manutenção do r. *decisum* que julgou procedente o pedido, para converter a penalidade de perda da delegação à pena de suspensão por 120 (cento e vinte) dias aplicada à autora/apelada, no âmbito do processo administrativo nº 2015-191451.

Pelo exposto, voto por **conhecer e negar provimento ao recurso**, mantendo a sentença por seus próprios fundamentos.

Expeça-se ofício à E. Corregedoria Geral de Justiça deste Sodalício, a fim de que tome ciência do inteiro teor do presente acordão.

Rio de Janeiro, datado e assinado digitalmente.

Lídia Maria Sodré de Moraes