

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 63.272 - RJ (2020/0079618-2)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : RICARDO RAGE FERRO
ADVOGADO : LUCILENNY NUNES DA SILVA E OUTRO(S) - GO014604
RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PODER JUDICIÁRIO. FISCALIZAÇÃO. SERVIÇO EXTRAJUDICIAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO. LEGALIDADE. MULTA. NORMA SECUNDÁRIA. POSSIBILIDADE. LEI MATERIAL. AUTORIZAÇÃO.

1. O STJ possui o entendimento de que: a) não há, na Constituição de 1988, garantia de duplo grau de jurisdição administrativa; e b) o oferecimento de denúncia criminal por autoridade que, em razão de suas atribuições legais, seja obrigada a fazê-lo, não a inabilita, só por isso, a desempenhar suas funções como autoridade julgadora no processo administrativo.

2. No caso, na linha das orientações acima, a) não houve violação do devido processo legal quanto ao não conhecimento do recurso administrativo interposto pelo recorrente; e b) não se pode considerar nulo, por si só, o julgamento administrativo realizado pela autoridade que tenha tido contato prévio com os fatos por ter ratificado a lavratura do auto de infração contra o impetrante.

3. A ausência de “impedimento” da autoridade julgadora, na espécie, é ainda mais evidente, porque a fiscalização e identificação da infração em si, o auto de constatação e o parecer que fundamentou o julgamento administrativo foram operados por pessoas distintas daquela primeira.

4. A Lei n. 8.935/1994, ao regulamentar o art. 236 da CF, autoriza que norma secundária discipline como se dará a fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro (art. 37 e 38).

5. Hipótese em que: a) lei estadual dispunha que os atos extrajudiciais praticados pelo impetrante estariam vinculados ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; b) leis estaduais autorizavam os órgãos daquela Corte a editar normas secundárias tratando da fiscalização daqueles atos (extrajudiciais); e c) norma de caráter geral/nacional dispõe expressamente sobre o poder geral de fiscalização do Poder Judiciário a respeito dos serviços notariais e de registro, prevendo, ainda, que essa fiscalização será regulada na órbita local.

6. Diante desse cenário, os atos normativos secundários praticados pelos órgãos do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no âmbito do seu poder de regulamentar e fiscalizar o serviço extrajudicial (notarial e de registro), inserem-se dentro dos limites (dos poderes implícitos) autorizados pela Constituição e pela lei material, razão pela qual devem ser considerados hígidos.

7. “Esta Corte possui entendimento de que o mandado de segurança

Superior Tribunal de Justiça

não é meio adequado para a análise da proporcionalidade e razoabilidade da penalidade administrativa imposta a servidores públicos, por não admitir dilação probatória.” (AgInt no MS 25.618/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 29/11/2022, DJe de 1/12/2022).

8. Recurso ordinário não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 19 de setembro de 2023

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 63272 - RJ (2020/0079618-2)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : RICARDO RAGE FERRO
ADVOGADO : LUCILENNY NUNES DA SILVA E OUTRO(S) - GO014604
RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PODER JUDICIÁRIO. FISCALIZAÇÃO. SERVIÇO EXTRAJUDICIAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO. LEGALIDADE. MULTA. NORMA SECUNDÁRIA. POSSIBILIDADE. LEI MATERIAL. AUTORIZAÇÃO

1. O STJ possui o entendimento de que: a) não há, na Constituição de 1988, garantia de duplo grau de jurisdição administrativa; e b) o oferecimento de denúncia criminal por autoridade que, em razão de suas atribuições legais, seja obrigada a fazê-lo, não a inabilita, só por isso, a desempenhar suas funções como autoridade julgadora no processo administrativo.

2. No caso, na linha das orientações acima, a) não houve violação do devido processo legal quanto ao não conhecimento do recurso administrativo interposto pelo recorrente; e b) não se pode considerar nulo, por si só, o julgamento administrativo realizado pela autoridade que tenha tido contato prévio com os fatos por ter ratificado a lavratura do auto de infração contra o impetrante.

3. A ausência de “impedimento” da autoridade julgadora, na espécie, é ainda mais evidente, porque a fiscalização e identificação da infração em si, o auto de constatação e o parecer que fundamentou o julgamento administrativo foram operados por pessoas distintas daquela primeira.

4. A Lei n. 8.935/1994, ao regulamentar o art. 236 da CF, autoriza que norma secundária discipline como se dará a fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro (art. 37 e 38).

5. Hipótese em que: a) lei estadual dispunha que os atos extrajudiciais praticados pelo impetrante estariam vinculados ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; b) leis estaduais autorizavam os órgãos daquela Corte a editar normas secundárias tratando da fiscalização daqueles atos (extrajudiciais); e c) norma de caráter

geral/nacional dispõe expressamente sobre o poder geral de fiscalização do Poder Judiciário a respeito dos serviços notariais e de registro, prevendo, ainda, que essa fiscalização será regulada na órbita local.

6. Diante desse cenário, os atos normativos secundários praticados pelos órgãos do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no âmbito do seu poder de regulamentar e fiscalizar o serviço extrajudicial (notarial e de registro), inserem-se dentro dos limites (dos poderes implícitos) autorizados pela Constituição e pela lei material, razão pela qual devem ser considerados hígidos

7. “Esta Corte possui entendimento de que o mandado de segurança não é meio adequado para a análise da proporcionalidade e razoabilidade da penalidade administrativa imposta a servidores públicos, por não admitir dilação probatória.” (AgInt no MS 25.618/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 29/11/2022, DJe de 1/12/2022).

8. Recurso ordinário não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto por Ricardo Rage Ferro contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro assim ementado (e-STJ fl. 343/344):

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA DA CÂMARA CÍVEL PARA A ANÁLISE DO MÉRITO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 161 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 510 DO EXCELSO STF. WRIT IMPETRADO DENTRO DO PRAZO DECADENCIAL. MÉRITO. MULTA DECORRENTE DE OMISSÃO EM OBRIGAÇÃO DE FAZER CONSISTENTE EM TRANSMISSÃO DE CÓDIGO DE CONTROLE AO TJRJ. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E ILEGALIDADE DA AUTUAÇÃO. SUBSIDIARIAMENTE, PUGNA PELA REDUÇÃO DA MULTA. DEVIDO PROCESSO LEGAL ADMINISTRATIVO. OBSERVÂNCIA DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. OBRIGAÇÃO NÃO CUMPRIDA. AUSÊNCIA DE VÍCIO EM RAZÃO DE A MESMA AUTORIDADE TER AUTUADO E JULGADO O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PARTICIPAÇÃO DE OUTROS SERVIDORES E AUTORIDADES NO CURSO DO PROCESSO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO AO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO NA SEARA ADMINISTRATIVA. REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DA MAGISTRATURA QUE LIMITA O RECURSO HIERÁRQUICO A ATOS DO PRESIDENTE DO TJRJ, DOS RESPECTIVOS VICES E DO CORREGEDOR GERAL DE USTIÇA. INCABÍVEL A INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EM FACE DE ATO PRATICADO POR DIRETOR GERAL. INCUMBE AO PODER JUDICIÁRIO O DEVER DE DELEGAR E FISCALIZAR OS SERVIÇOS DE NOTA. ARTIGO 236, § 1º DA CARTA MAGNA. DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL REGULAMENTADO PELA LEI Nº 8.935/94, CUJO ARTIGO 31 PREVÊ O ESTABELECIMENTO DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS MEDIANTE ATOS NORMATIVOS. EXISTÊNCIA

DE LEI NO ÂMBITO ESTADUAL TUTELANDO O REPASSE DE VALORES EXTRAJUDICIAIS AO FUNDO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INCIDÊNCIA DO ARTIGO 1º DA LEI Nº 3.217/1999. PAGAMENTO DOS VALORES QUE SE REVELA OBRIGAÇÃO PRIMÁRIA E ENVIO DO CÓDIGO DE CONTROLE DE TRANSMISSÃO EM OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA. PREVISÃO DE MULTA POR DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA, CONFORME DISPOSIÇÃO DO ARTIGO 96, VI DA RESOLUÇÃO Nº 15/1999. POSSIBILIDADE DE OS REGULAMENTOS E RESOLUÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO PREVEREM A INCIDÊNCIA DE MULTA. MERA FALTA DE ATUALIZAÇÃO DOS VOCÁBULOS DAS RESOLUÇÕES ADMINISTRATIVAS NÃO EXIME O ÔNUS DO DELEGATÁRIO NA TRANSMISSÃO DE CÓDIGO DE CONTROLE, TAMPOUCO TORNA INEFICAZ A INCIDÊNCIA DA MULTA EM CASO DE INOBSERVÂNCIA. PREVISÃO EXPRESSA NO ARTIGO 180 DO CNCGJ. PROPORCIONALIDADE DA PENA DE MULTA. GRAVIDADE DA OMISSÃO DO IMPETRANTE. AUSÊNCIA DE TRANSMISSÃO DE 426 CÓDIGOS DE CONTROLE. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 97 DA RESOLUÇÃO Nº 15/1999. SEGURANÇA DENEGADA.

Alega a parte recorrente, em resumo, que:

a) houve violação do devido processo legal, especialmente porque não se oportunizou ao impetrante o direito ao duplo grau de jurisdição administrativa;

b) ausência de previsão legal (em sentido estrito) para a aplicação da multa, uma vez que a sanção se embasaria exclusivamente em resolução interna do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro;

c) atipicidade da suposta infração administrativa, na medida em que os arts. 95 e 96 da Resolução CM n. 15/1999 se aplicam aos casos de “não pagamento de taxas e fundos públicos”, situação que não se teria materializado no caso;

d) a multa aplicada é desproporcional à conduta, porque inclusive superior às sanções infligidas em casos mais graves.

Parecer do MPF pelo não provimento do recurso (e-STJ fls. 1.145/1.152).

É o que importava relatar.

VOTO

Adianto que o recurso não merece provimento.

Inicialmente, saliento que “esta Corte Superior possui o entendimento de que não há, na Constituição de 1988, garantia de duplo grau de jurisdição administrativa” (AgInt no REsp 1.650.331/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 13/10/2020, DJe de 20/10/2020),

Nesse sentido: RMS 50.558/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 05/02/2019, DJe 14/02/2019; AgRg no REsp n. 1.464.381/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/5/2016, DJe de 12/5/2016; RMS 22.064/MS, Rel. Ministro Vasco Della Giustina (Desembargador Convocado do TJ/RS), Sexta Turma, julgado em 20/09/2011, DJe 05/10/2011; AgRg no Ag n. 801.643/SP, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 21/11/2006, DJ de 1/12/2006, p. 292.

Portanto, não houve violação do devido processo legal quanto ao não conhecimento do recurso administrativo interposto pelo impetrante.

Além do mais, o STJ entende que “o oferecimento de denúncia criminal por autoridade que, em razão de suas atribuições legais, seja obrigada a fazê-lo não a inabilita, só por isso, a desempenhar suas funções como autoridade julgadora no processo administrativo. Precedentes.” (RMS 54.717/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 9/8/2022, DJe de 19/8/2022).

Raciocínio semelhante deve ser empregado ao caso. Por essa razão, não se pode considerar nulo, por si só, o julgamento administrativo realizado pela autoridade que tenha tido contato prévio com os fatos por ter ratificado a lavratura do auto de infração contra o impetrante.

Em primeiro lugar, porque a autuação em si da infração é aplicada sem a participação do administrado, ou seja, somente com os elementos objetivos e preliminares colhidos até então. É apenas no processamento administrativo que ocorrerá a efetiva dilação probatória (se for o caso) e o exercício do direito de defesa do agente público, defesa essa que é analisada ao final, quando do julgamento. Vale dizer, na ocasião do julgamento, o quadro é outro (distinto da apuração da infração), de modo que não há necessariamente nulidade na decisão administrativa tomada por quem tenha tido contato prévio com os fatos.

Em segundo, verifica-se que, no caso, a ausência de “impedimento” da autoridade julgadora (Cláudio Torres Carvalho, e-STJ fl. 265) é ainda mais evidente, porque a fiscalização e identificação da infração em si (Alessandra Carmo e Antonio Carlos Kingsbury, e-STJ fl. 216), o auto de constatação (André Luiz de Saboya Moledo, e-STJ fl. 222) e o parecer que fundamentou o julgamento administrativo (Antonio Carlos Kingsbury, e-STJ fls. 261/263) foram operados por pessoas distintas daquela primeira.

Quer dizer, o contato prévio da autoridade julgadora com os fatos teria ocorrido quando lavrou o auto de infração (Claudio Torres Carvalho, e-STJ fl. 246), sendo, porém, que o enquadramento da conduta já havia sido delineado por outros servidores, assim como o exame do mérito em relação à defesa do impetrante.

Defendeu ainda o recorrente que a sanção não poderia ser mantida, porque criada exclusivamente por norma infralegal, sem que tenha fundamento de validade em lei em sentido estrito.

Entendo, todavia, que a Lei n. 8.935/1994 autoriza que norma regulamentar discipline como se dará a fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, pois, o referido diploma legal, que regulamenta o art. 236 da CF, rege que:

Art. 37. **A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual** e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos.

Parágrafo único. Quando, em autos ou papéis de que conhecer, o Juiz verificar a existência de crime de ação pública, remeterá ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

Art. 38. **O juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente**, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e sócio-econômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (grifos acrescidos)

A Constituição estabelece, ainda, que os Tribunais são competentes para elaborar seus respectivos regimentos internos (art. 96, I, “a”), os quais, por sua vez, ostentam a natureza jurídica de lei material (STF, ADI 1105).

O Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro assegura ao Conselho da Magistratura a edição de atos normativos secundários sobre a administração financeira dos seus serviços (art. 9º, XII e XX).

Já a Lei Estadual n. 6.956/2015, que dispõe sobre a organização e divisão judiciárias do Estado do Rio de Janeiro, estabelece que a Corregedoria Geral da Justiça é o órgão de fiscalização das atividades administrativas e funcionais dos Serviços Notariais e Registrais (art. 21), cabendo ao Corregedor expedir atos normativos sobre matérias de sua competência (art. 22, XVIII).

E ainda a Lei Estadual n. 3.217/1999 trata do repasse de valores de todos os atos extrajudiciais a serem recolhidos, em favor do Fundo Especial do Tribunal

de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – FETJ (art. 1º).

Em suma: a) lei estadual dispunha que os atos extrajudiciais praticados pelo impetrante estariam vinculados ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; b) leis estaduais autorizavam os órgãos daquela Corte a editarem normas secundárias tratando da fiscalização daqueles atos (extrajudiciais); e c) norma de caráter geral/nacional dispõe expressamente sobre o poder geral de fiscalização do Poder Judiciário a respeito dos serviços notariais e de registro, prevendo, ainda, que essa fiscalização será regulada na órbita local.

Com isso, entendo que os atos normativos secundários praticados pelos órgãos do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no âmbito do seu poder de regulamentar e fiscalizar o serviço extrajudicial (notarial e de registro), inserem-se dentro dos limites (dos poderes implícitos) autorizados pela Constituição e pela lei material, razão pela qual devem ser considerados hígidos.

Sobre o argumento do recorrente de atipicidade da conduta, tenho que, nesse específico ponto, o apelo não pode ser conhecido.

Ao examinar o acórdão impugnado, constata-se que a decisão entendeu que o fundamento de validade da autuação administrativa se apoiava em duas normas autônomas: os arts. 95 e 96, VI e 97 da Resolução n. 15/1999 do Conselho de Magistratura, com a redação alterada pela Resolução n. 04/2010, e o art. 180 da Consolidação Normativa – Parte Extrajudicial, da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal do Rio de Janeiro.

O recurso ordinário, porém, só infirmou a aplicação das primeiras normas, nada dispondo (nesse particular aspecto) a respeito da segunda.

Note-se que, quando alegou a inexistência de lei material autorizando a aplicação da multa, o impetrante mencionou ambos os fundamentos normativos autônomos. Entretanto, ao tratar especificamente da atipicidade da conduta, examinando o tipo legal, nada falou a respeito do art. 180 da Consolidação Normativa – Parte Extrajudicial, da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal do Rio de Janeiro.

Aplico, portanto, a Súmula 283 do STF em relação a esse tópico do recurso.

Por fim, “esta Corte possui entendimento de que o mandado de

segurança não é meio adequado para a análise da proporcionalidade e razoabilidade da penalidade administrativa imposta a servidores públicos, por não admitir dilação probatória.” (AgInt no MS 25.618/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 29/11/2022, DJe de 1/12/2022).

No mesmo sentido: MS 27.876/DF, relator Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 24/5/2023, DJe de 29/5/2023; AgInt no MS 26.447/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 20/9/2022, DJe de 22/9/2022; AgInt nos EDcl no MS 21.493/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 26/5/2021, DJe de 4/6/2021.

Portanto, na linha dessa orientação, tenho que não há como rever a multa que foi aplicada ao impetrante observando os parâmetros objetivamente fixados na norma, e que não se mostra flagrantemente ilegal (cerca de R\$ 14.000,00).

Ante o exposto, NEGÓ PROVIMENTO ao recurso ordinário.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2020/0079618-2

PROCESSO ELETRÔNICO

RMS 63.272 / RJ

Números Origem: 0071268-51.2019.8.19.0000 00712685120198190000 202014000038
712685120198190000

PAUTA: 19/09/2023

JULGADO: 19/09/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MIECIO OSCAR UCHOA CAVALCANTI FILHO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : RICARDO RAGE FERRO
ADVOGADO : LUCILENNY NUNES DA SILVA E OUTRO(S) - GO014604
RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Infração Administrativa - Multas e demais Sanções

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

C5425421550305<44311:@ 2020/0079618-2 - RMS 63272