PJECOR Nº 0000253-85.2025.2.00.0826

(497/2025-E)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – PROCESSO CENSÓRIO-DISCIPLINAR – ABERTURA DE MATRÍCULA EM DUPLICIDADE – INFRAÇÃO DISCIPLINAR – INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA – REDUÇÃO DA MULTA – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.
I. Caso em Exame. 1. Recurso administrativo interposto contra sentença que, em processo censório-disciplinar, aplicou pena de multa de R$ 100.000,00, em razão da abertura de matrícula em duplicidade. 2. A recorrente, irresignada, levanta a prescrição da pretensão punitiva do Estado, a inocorrência de infração disciplinar, mas de simples erro, fato não punível, e o valor excessivo da multa aplicada.
II. Questões em Discussão. 3. Apurar se a pretensão punitiva estatal está prescrita, se as faltas funcionais estão configuradas e a adequação da sanção disciplinar aplicada.
III. Razões de Decidir. 4. No silêncio da Lei Federal n.º 8.935/1994 no tocante à prescrição disciplinar, aplicam-se, por analogia legis, os prazos e a disciplina da Lei n.º 8.112/1990, complementados, quanto à pena de multa, pelo art. 261, I, da Lei Estadual n.º 10.261/1968, ou seja, recorre-se, primeiro, à Lei Federal n.º 8.112/1990 e, apenas em caráter subsidiário, à Lei Estadual n.º 10.261/1968. 5. Conforme orientação geral firmada em precedentes do CNJ, que está em sintonia com julgados do Órgão Especial e da Corregedoria Geral da Justiça desta Corte, o *dies a quo* da prescrição disciplinar, para notários e registradores, é a ciência inequívoca dos fatos pelo Juízo Corregedor Permanente, e não a data da prática da falta. 6. O prazo prescricional, *in casu*, é de 2 anos, e teve início na data na qual o fato se tornou conhecido pela autoridade competente, é dizer, no dia 4 de junho de 2024. 7. A instauração do processo, no dia 18 de novembro de 2024, interrompeu o curso do prazo prescricional, que voltou a fluir por inteiro somente após 140 dias, nos termos da Súmula n.º 635 do STJ, não se consumando, portanto, *in concreto*, a prescrição. 8. A duplicidade de matrículas evidencia violação ao princípio da unitariedade matricial, resultante de falha no controle da disponibilidade e de falta de buscas nos indicadores real e pessoal. 9. A inobservância de prescrições legais e normativas, o descumprimento de deveres funcionais e a conduta atentatória às instituições de registro estão configurados. 10. O oficial de registro responde pelas infrações praticadas por seus prepostos, sendo objetiva sua responsabilidade disciplinar; seja como for, a culpa *in vigilando* e culpa *in eligendo* estão demonstradas. 11. As consequências da abertura indevida de matrícula, expressas na penhora do imóvel, nas averbações de indisponibilidade e nas providências administrativas e judiciais que foram necessárias ao saneamento, revelam comportamento atentatório às instituições registrais. 12. As medidas reparatórias adotadas e o histórico funcional não excluem a infração, mas podem ser considerados na dosimetria da pena, recomendando a redução da multa para R$

50.000,00, valor então suficiente para cumprir as funções punitiva e pedagógica da sanção.
IV. Dispositivo. 13. Recurso parcialmente provido.
Teses de julgamento: 1. O prazo prescricional das infrações disciplinares imputáveis a notários e oficiais de registro rege-se, por analogia, pela Lei n.º 8.112/1990, iniciando-se com a ciência inequívoca dos fatos pela autoridade competente e interrompendo-se com a instauração do processo administrativo disciplinar. 2. A responsabilidade disciplinar do delegatário é objetiva, alcançando atos culposos ou dolosos de prepostos no exercício de funções delegadas; seja como for, a culpa *in vigilando* e *in eligendo* da Oficial restaram configuradas. 3. A abertura de matrícula em duplicidade, decorrente de falha nas buscas e no controle da disponibilidade, viola o princípio da unitariedade matricial e configura infrações disciplinares por inobservância de prescrições legais e normativas, afronta a deveres funcionais e por conduta atentatória às instituições registrais. 4. Providências saneadoras e a comunicação ao Juízo Corregedor não excluem a responsabilidade disciplinar, mas podem ser consideradas na dosimetria da sanção, admitindo a redução do valor da multa, desde que preservada sua função punitiva e pedagógica. 5. Na aplicação da pena disciplinar, o efeito depurador do tempo em relação às condenações anteriores, cujas sanções foram cumpridas há mais de cinco anos, deve ser considerado.
Legislação citada: Constituição Federal, art. 236, § 1.º; Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (LINDB), art. 24, parágrafo único; Lei n.º 6.015/1973, art. 176, § 1.º, I; Lei n.º 8.112/1990, art. 142, §§ 1.º e 3.º; Lei n.º 8.935/1994, arts. 21, 30, I, V e XIV, e 31, I, II e V; Lei Estadual n.º 10.261/1968, art. 261, § 1.º, I; Resolução CNJ n.º 135/2011, art. 26; NSCGJ, t. II, subitem 19.1. do Capítulo XIV e itens 2 e 51, X, do Capítulo XX.
Jurisprudência citada: STF, RMS n.º 23.436-2/DF, rel. Min. Marco Aurélio, j. 24.8.1999, RMS n.º 24.737/DF, rel. Min. Carlos Brito, j. 1.º.6.2004, e MS n.º 25.191/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 19.11.2007; STJ, RMS n.º 13.439/MG, rel. Min. Felix Fischer, j. 2.3.2004, RMS n.º 25.798/PR, rel. Min. José Delgado, j. 1.º.4.2008, AgRg nos EDcl no RMS n.º 29.243/RJ, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 17.9.2015, e Súmula n.º 635; TJSP, Órgão Especial, MS n.º 2008062-10.2014.8.26.0000, rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. 23.4.2014, MS n.º 2207878-70.2014.8.26.0000, rel. Des. João Carlos Saletti, j. 27.5.2015, MS n.º 2225875-32.2015.8.26.0000, rel. Des. Antonio Carlos Villen, j. 4.5.2016, MS n.º 2186045-54.2018.8.26.0000, rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, j. 14.11.2018, e MS n.º 2097750-70.2020.8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, j. 2.6.2021; CNJ, PP n.º 0008361-98.2021.2.00.0000, rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 11.4.2023, e PP n.º 0006887-29.2020.2.00.0000, rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 20.5.2025; CGJ/TJSP, processo nº 2011/156082, parecer 445/12-E, de 12.11.2012; processo n.º 2013/157625, parecer 512/2013-E, de 26.11.2012; processo n.º 1057228-14.2017.8.26.0100, parecer 332/2018-E, de 13.8.2018; processo n.º 0005076-09.2019.8.26.0529, parecer 133/2023-E de 19.4.2023; e PJeCor n.º 0000598-85.2024.2.00.0826, parecer 611/2024-E, de 19.9.2024.

Excelentíssimo Senhor Corregedor Geral da Justiça,

Inconformada com a r. sentença condenatória por meio da qual o MM Juízo Corregedor Permanente, em processo censório-disciplinar, aplicou-lhe a sanção de multa no valor de R$ 100.000,00 (Id 5674259), V. M. de O. P. A. da C. interpôs recurso administrativo, visando à reforma do *decisum*, em especial, buscando sua absolvição e, secundariamente, a redução da pena.

Alega a prescrição da pretensão sancionatória, uma vez que a abertura de matrícula em duplicidade, fato pelo qual então foi apenada, ocorreu no dia 7 de junho de 2006, data na qual teve início o

prazo prescricional de dois anos, há muito, sob essa ótica, escoado.

Reporta-se à intelecção atual do C. Superior Tribunal de Justiça, conforme a qual, omissa a Lei n.º 8.935/1994, as regras sobre prescrição devem ser, no caso de São Paulo, as da Lei Estadual n.º 10.261/1968, cujo inciso I do § 1.º do art. 261 estabelece que o prazo começa a correr do dia em que a falta é cometida.

Assim sendo, quando da instauração do processo, no mês de novembro de 2024, a pretensão punitiva da Administração estaria prescrita.

Sustenta, ainda, a inocorrência de falta disciplinar, mas de mero erro, não punível. Não houve dolo ou má-fé. Pondera que a culpa *in vigilando* exige razoabilidade e que, até o dia da publicação da sentença, a serventia abriu 211.520 matrículas, somente cinco com duplicidade, todas por ela constatadas e comunicadas à Corregedoria Permanente.

Argumenta que a responsabilidade do delegatário não é objetiva e a culpa dos prepostos não se comunica automaticamente a quem os contratou. Afirma a inocorrência de culpa *in vigilando* e de culpa *in eligendo*; aponta também a inevitabilidade do fato, que exclui a culpabilidade, e a excessividade da sanção, desproporcional ao erro cometido e às suas consequências.

Requer, em atenção ao exposto, o reconhecimento da prescrição ou, se afastada, de que não houve infração disciplinar. Em caráter subsidiário, pede a redução da multa aplicada (Id 5674254).

Recepcionado o recurso (Id 5674253), os autos foram encaminhados a esta Corregedoria Geral da Justiça (Id 5674300) e juntada a vida funcional atualizada da delegatária (Id 6673382).

É o relatório. **OPINO**.

1. A Oficial V. M. de O. P. A. da C., delegatária do [redacted] Registro de Imóveis desta Capital, insurge-se contra a r. sentença que lhe impôs a pena de multa de R$ 100.000,00, aplicada em razão de infrações disciplinares que lhe foram imputadas, estabelecidas no art. 31, I e V, da Lei n.º 8.935/1994, decorrentes da abertura de matrícula em duplicidade.

In casu, procedeu, em 7 de junho de 2006, à abertura da matrícula n.º [redacted] para o apartamento n.º 42, tipo B, do [redacted] I, situado na rua [redacted] n.º 224, [redacted] nesta Capital, imóvel que já era objeto da matrícula n.º [redacted] também do [redacted] RI da Capital, aberta anos antes, no dia 14 de setembro de 1989.

Ambas têm origem na matrícula n.º [redacted] do [redacted] RI desta Capital – imóvel incorporado pela proprietária [redacted] S/a – na qual registrada a instituição do [redacted] (Id 5674273, fls. 11-14).

A primeira delas, a matrícula n.º [redacted] foi aberta por ocasião do registro da escritura pública de venda e compra ajustada com Rubens Pelegrina Filho, casado com Rosane Malaquias Tavares Pelegrina, então sucedidos por José Aparecido Cardoso, para quem transmitiram o imóvel, depois vendido à Maiara Giordani Toledo, casada com Danilo de Alcantara Toledo, que o alienaram fiduciariamente ao Banco Santander, atual proprietário fiduciário (Id 5674274, fls. 5-7).

A outra matrícula, a de n.º [redacted] foi aberta de ofício, em nome de [redacted] S/a – que, há mais de quinze anos, não era proprietária da correspondente unidade condominial –, e aí para

atendimento de pedido de certidão; oito anos depois, foi averbada uma penhora, em garantia de dívida da [redacted] S/a, que seguia como proprietária tabular, além de ordens de indisponibilidade, estas canceladas antes que a falha viesse à tona (Id 5674274, fls. 8-10).

Houve falha nas buscas, que se concentraram na ficha auxiliar, na qual não havia notícia da alienação – ocorrida – da unidade condominial n.º 42 do [redacted] I, quer dizer, os indicadores real e pessoal não foram checados, pesquisa que, obrigatória, teria evitado a falha cometida, pois dos índices constavam a informação da existência da matrícula n.º [redacted] e a da transmissão realizada pela [redacted] S/a (Id 5674277, fls. 15-17, e Id 5674273, fls. 1-2).

Diante da falta cometida – constatada apenas quando requerido o cancelamento da matrícula n.º [redacted] por Danilo de Alcântara Toledo, proprietário sob condição suspensiva da unidade condominial atingida pela penhora (Id 5674274, fls. 3-4) – a recorrente foi apenada com uma multa no valor de R$ 100.000,00, isso porque configuradas a inobservância de prescrições legais e normativas e o descumprimento de deveres descritos no art. 30 da Lei n.º 8.935/1994.

Irresignada, a Oficial levanta a prescrição da pretensão punitiva – em atenção ao que prevê a Lei Estadual n.º 10.261/1968, ao termo inicial do prazo prescricional lá fixado –, questiona a ocorrência das infrações disciplinares, por entender que houve mero erro, simples irregularidade, fato não punível, e, ainda, impugna o valor da multa, considerado desproporcional.

A prescrição, contudo, não se consumou, e as infrações disciplinares, imputáveis à recorrente, estão caracterizadas. Agora, a multa admite redução, ou seja, o recurso comporta parcial provimento.

2. Conforme dispõe o § 1.º do art. 236 da Constituição Federal, "lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário".

A Lei n.º 8.935/1994, ao regulamentar esse dispositivo constitucional e regrar, de modo particular, as infrações disciplinares, as penas aplicáveis aos notários e aos registradores, as garantias do processo censório-disciplinar e a própria fiscalização judiciária, não enfrentou a extinção da punibilidade pela prescrição.

A prescritibilidade, no entanto, impõe-se, é a regra, por imperativo constitucional e, sobretudo, em observância do princípio da segurança jurídica. Daí a necessidade de se recorrer à analogia, para a definição dos prazos e da dinâmica dos marcos interruptivos; à analogia *legis*, que integra o sistema e supre lacunas normativas.

Na lição de Maria Helena Diniz, "para integrar a lacuna, o juiz recorre, preliminarmente, à analogia, que consiste em aplicar, a um caso não contemplado de modo direto ou específico por uma norma jurídica, uma norma prevista para hipótese distinta, mas semelhante ao caso não contemplado: *ubi eadem legis ratio*, *ibi eadem legis dispositio*."**[1]**

José Renato Nalini, ao tratar da interpretação analógica — interpretação extratextual fundada *in argumentum a simili* ou *a pari ratione*, em conformidade com a qual de antecedentes idênticos se inferem consequentes idênticos — disserta: "a razão que inspirou a produção de uma norma é suficiente para disciplinar, também e de maneira idêntica, outros casos semelhantes, além daqueles expressamente previstos."**[2]**

É nesse contexto, portanto, inspirado pelo princípio da igualdade jurídica e pela lógica do

razoável, que convém orientar-se, quanto ao tema da prescrição disciplinar, pelas regras positivadas na Lei Federal n.º 8.112/1990, que rege o regime jurídico dos servidores públicos civis da União.

Há duas razões fundamentais para isso.

A primeira: havendo lei federal disciplinando situação semelhante, ela deve prevalecer sobre a normativa estadual — no caso, a Lei Estadual n.º 10.261/1968. E não por acaso: o legislador constituinte reservou à União o regramento da responsabilidade dos notários e dos registradores e a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário (art. 236, § 1.º, CF). Eis a razão dos arts. 31 a 38 da Lei n.º 8.935/1994.

A segunda: embora não titularizem cargos ou empregos públicos, notários e oficiais de registro exercem função pública e, por isso, sujeitam-se a responsabilidade administrativa (disciplinar) e às consequências sancionatórias correspondentes — de natureza e estrutura semelhantes às aplicáveis aos servidores públicos civis.

Natural, pois, o recurso primário à Lei n.º 8.112/1990 e, apenas subsidiário, à Lei Estadual n.º 10.261/1968, quando aquela não contemplar a hipótese.

É exatamente assim, aliás, que se procede em relação à magistratura. Diante do silêncio da LOMAN (LC n.º 35/1979), o C. Superior Tribunal de Justiça, no RMS n.º 13.439/MG, rel. Min. Felix Fischer, j. 2.3.2004, deliberou a aplicação por analogia da Lei n.º 8.112/1990, entendimento prestigiado pelo Supremo Tribunal Federal, no MS n.º 25.191/DF, rel. Min. Min. Cármen Lúcia, j. 19.11.2007.

O Conselho Nacional de Justiça seguiu igual diretriz. A Resolução n.º 135/2011, art. 26, estabelece:

> Aplicam-se aos procedimentos disciplinares contra magistrados, subsidiariamente, e desde que não conflitem com o Estatuto da Magistratura, as normas e os princípios relativos ao processo administrativo disciplinar das Leis n.º 8.112/1990 e 9.784/1999.

Nessa linha, e por analogia ao regime federal:

> a) para infrações disciplinares sujeitas às penas de repreensão (advertência), suspensão e perda da delegação (demissão), os prazos são, respectivamente, de 180 dias, 2 anos e 5 anos, ressalvada a hipótese de falta que configure crime, caso em que prevalece o prazo da lei penal (art. 142, I a III, e § 2.º, Lei n.º 8.112/1990);
> b) para infrações sujeitas à pena de multa — não prevista no rol do art. 127 da Lei n.º 8.112/1990 — aplica-se o prazo de 2 anos, à luz do art. 261, I, da Lei Estadual n.º 10.261/1968.

No que toca à multa, se assim não fosse, justificar-se-ia, ainda assim, aplicar o mesmo prazo da suspensão, que é de 2 anos, à semelhança do raciocínio então adotado pelo C. Superior Tribunal de Justiça, no precedente acima lembrado (RMS n.º 13.439/MG), ao tratar da pena de censura, igualmente ausente na lei federal.

3. Sob essa lógica, o prazo prescricional tem início na data em que o fato se torna conhecido, na data da ciência inequívoca pela autoridade competente, e não na de sua prática, e aí conforme o § 1.º do art. 142 da Lei n.º 8.112/1990:

> Art. 142. (...)
> § 1.º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

O E. Supremo Tribunal Federal, interpretando o § 1.º do art. 142 da Lei n.º 8.112/1990, no RMS n.º 24.737/DF, rel. Min. Carlos Brito, j. 1.º.6.2004, consolidou a posição segundo a qual a prescrição se inicia com a ciência administrativa do fato. O MS n.º 25.191/DF, já citado, reiterou o mesmo entendimento.

Ainda à luz da Lei 8.112/1990, agora do § 3.º de seu art. 142, o prazo prescricional é interrompido pela abertura de sindicância ou pela instauração do processo disciplinar, e volta a fluir por inteiro após decorridos 140 dias desde a interrupção, prazo projetado para a conclusão do processo (STF – RMS n.º 23.436-2/DF, rel. Min. Marco Aurélio, j. 24.8.1999).

A propósito, pacificou a Súmula n.º 635 do C. Superior Tribunal de Justiça:

> Os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei n.º 8.112/1990 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se como primeiro ato de instauração válido – sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar – e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção.

Para assegurar tratamento isonômico e uniforme aos notários e oficiais de registro de todo o país — independentemente da unidade federativa responsável pela delegação —, e considerando que se trata de matéria própria de lei federal, impõe-se, enfim, a aplicação, por analogia, da Lei n.º 8.112/1990.

4. Esta E. Corregedoria Geral da Justiça consolidou, há anos, esse entendimento, fixando o *dies scientiae* como marco inicial do prazo prescricional: cf., por exemplo, processo nº 2011/156082, parecer 445/12-E, de 12.11.2012; processo n.º 2013/157625, parecer 512/2013-E, de 26.11.2012; processo n.º 1057228-14.2017.8.26.0100, parecer 332/2018-E, de 13.8.2018; processo n.º 0005076-09.2019.8.26.0529, parecer 133/2023-E de 19.4.2023; e PJeCor n.º 0000598-85.2024.2.00.0826, parecer 611/2024-E, de 19.9.2024.

Nesse sentido, há precedentes do E. Órgão Especial desta Corte: cf. MS 2008062-10.2014.8.26.0000, rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. 23.4.2014, MS n.º 2225875-32.2015.8.26.0000, rel. Des. Antonio Carlos Villen, j. 4.5.2016; MS n.º 2186045-54.2018.8.26.0000, rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, j. 14.11.2018; e MS n.º 2097750-70.2020.8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, j. 2.6.2021.

E também do C. Superior Tribunal de Justiça (cf. RMS n.º 25.798/PR, rel. Min. José Delgado, j. 1.º.4.2008), embora não se desconheça julgados dessa Corte Superior, inclusive mais recentes, dando prevalência à aplicação analógica da legislação estadual[3], que, no caso, define a data do cometimento da falta como termo inicial do prazo da prescrição (art. 261, § 1.º, I, da Lei n.º 10.261/1968).

Tais precedentes, entretanto, não têm força vinculante; cedem *in concreto*.

A compreensão a que se acede, e que está consolidada na jurisdição administrativa e contenciosa desta E. Corte, é idêntica à do C. Conselho Nacional de Justiça, expressa, aliás, em recentes precedentes de relatoria do Min. Luis Felipe Salomão, no Pedido de Providências (PP) n.º 0008361-98.2021.2.00.0000, j. 11.4.2023, e no Pedido de Providências n.º 0006887-29.2020.2.00.0000, j. 20.5.2025, cuja ementa transcrevo, em passagens, abaixo:

> ...
> 4. O regime de prestação dos serviços extrajudiciais de notas e registros em caráter privado, mediante delegação do Poder Público, tem como norma fundamental o disposto no artigo 236 da Constituição Federal.
> 5. A Lei Federal n.º 8.935/1994 fixou deveres e as penalidades a que estão sujeitos os notários e registradores (arts. 30, 31 e 32), sem, no entanto, dispor acerca dos prazos prescricionais. Em

> sendo as penalidades estabelecidas por Lei Federal, deve o vazio legislativo quanto ao prazo prescricional e o termo inicial ser preenchido por lei de igual origem.
> 6. Nas sanções disciplinares destinadas a notários e registradores, previstas na Lei n.º 8.935/1994, se aplica, por analogia, a previsão de prazos prescricionais do art. 142 da Lei n.º 8.112/1990, bem como a regra do seu § 1.º, que adota a teoria ou princípio da actio nata, segundo o qual o termo inicial da prescrição da pretensão punitiva disciplinar estatal é a data do conhecimento do fato pela autoridade competente.
>
> ...

O C. Conselho Nacional de Justiça, no exercício de sua competência constitucional primária, de seu poder normativo – cuja fonte é a Constituição – para regulação, em âmbito nacional, das atividades notariais e de registro, firmou, a partir de interpretação analógica, uma *orientação geral* vinculante a respeito da definição dos prazos prescricionais e da dinâmica dos marcos interruptivos.

Em conformidade com o parágrafo único do art. 24 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), "consideram-se orientações gerais as interpretações ... contidas ... em jurisprudência ... administrativa majoritária ..."

Na lição de Carlos Ari Sundfeld, Rodrigo Pagani de Souza e Guilherme Jardim Jurksaitis, as orientações gerais advindas de interpretações atribuídas pelas autoridades administrativas aos textos normativos têm força de lei, aderem à lei**[4]**; têm força cogente no ambiente administrativo.

Dentro desse contexto, o prazo prescricional, que é de 2 anos, definitivamente, não correu por inteiro. Ora, teve início apenas no dia 4 de junho de 2024, data na qual a autoridade competente, o MM Juízo Corregedor Permanente, tomou conhecimento dos fatos, teve ciência inequívoca da abertura de matrícula em duplicidade, ao ser informado pela Oficial (Id 5674274).

Por sua vez, com a instauração do processo disciplinar, no dia 18 de novembro de 2024, quando baixada a portaria inaugural, menos de seis meses depois da comunicação dos fatos (Id 5674195), o curso da prescrição foi interrompido, voltando a correr, por inteiro, somente depois de cento e quarenta dias, portanto, é evidente, a prescrição da pretensão punitiva não se consumou.

Em suma, a preliminar de prescrição deve ser afastada.

5. A ocorrência dos fatos, abordados e esmiuçados no início desse parecer, no seu item 1, é incontroversa. Por outro lado, as infrações funcionais e a responsabilidade disciplinar da delegatária, ora recorrente, estão configuradas.

A ofensa às prescrições legais e normativas é evidente.

A matrícula é única. A esse respeito, Ademar Fioranelli, ao apontar o princípio da unitariedade como um dos mais importantes princípios básicos relacionados à matrícula, assevera: "... a cada imóvel deve corresponder uma única e exclusiva matrícula ..."**[5]**

De fato, "não há mais de uma matrícula para o mesmo bem imóvel nem mais de um imóvel na mesma matrícula. Essa é a essência do princípio da unitariedade", ressalta Narciso Orlandi**[6]**, que, ao sublinhar que o imóvel não pode ter duas matrículas, conclui:

> ... A duplicidade de matrículas indica, necessariamente, o descumprimento das regras formais do Registro de Imóveis. Se todo registro deve ser precedido de buscas nos livros, especialmente nos indicadores, a duplicidade de matrículas no mesmo cartório só pode resultar de falha nas buscas ou

no controle de disponibilidade.[7] (sublinhei)

Sob essa perspectiva, a conduta imputável à recorrente viola o princípio da unitariedade matricial, previsto no art. 176, § 1.º, I, da Lei n.º 6.015/1973 – segundo o qual "cada imóvel terá matrícula própria ..." –, e também nas NSCGJ, t. II, no item 51, X, de seu Capítulo XX, *in verbis*:

> 51. No preenchimento das fichas das matrículas que comporão o Livro n.º 2 de Registro Geral, serão observadas as seguintes normas:
>
> (...)
>
> X – a cada imóvel deve corresponder uma única matrícula (ou seja, um imóvel não pode ser matriculado mais de uma vez) e a cada matrícula deve corresponder um único imóvel (isto é, não é possível que a matrícula descreva e se refira a mais de um imóvel). Caso haja mais de uma descrição para o mesmo imóvel no sistema de transcrição ou na circunscrição imobiliária anterior, antes da abertura de nova matrícula, deverá ser promovida sua unificação.

Houve falha no controle da disponibilidade; ocorreu, em particular, falha nas buscas que – obrigatoriamente – deveriam ter sido realizadas nos indicadores da serventia. Os indicadores real e pessoal, na realidade, não foram consultados.

Não se tratou de simples erro, mera irregularidade. A falta de cautela, a imprevidência apurada, é grave; o descumprimento de prescrições legais e normativas é manifesta, assim como a violação de deveres próprios dos oficiais de registro.

A recorrente deixou de observar as normas técnicas, de manter em ordem livro da serventia e de proceder de forma a dignificar a função exercida, agindo em descompasso com os deveres listados no art. 30, I, V e XIV, da Lei n.º 8.935/1994.

6. Cumpre, ao Registrador de Imóveis, nos termos do item 2 do Capítulo XX das NSCGJ, t. II, "... prestar os serviços a seu cargo de modo adequado, observando rigorosamente os deveres próprios da delegação pública em que está investido, a fim de garantir a autenticidade, publicidade, segurança, disponibilidade e eficácia dos atos jurídicos constitutivos, translativos ou extintivos de direitos reais sobre imóveis e atividades correlatas.

Por sua vez, em conformidade com o regime disciplinar dos titulares de delegação extrajudicial e, especialmente, nos termos do subitem 19.1. do Capítulo XIV das NSCGJ, t. II, "... os oficiais de registros públicos respondem pelas infrações praticadas pessoalmente ou por seus prepostos."

A defasagem da ficha auxiliar, a única consultada por ocasião da abertura de matrícula em duplicidade, e a desatenção, a incúria do preposto da recorrente, que deixou de realizar buscas nos indicadores real e pessoal, não têm efeito exoneratório. Não excluem, na seara administrativa, as infrações disciplinares.

Antes, isso sim, demonstram o cometimento da falta funcional, a omissão da ora recorrente em relação ao seu dever de orientação e fiscalização, sua culpa e responsabilidade disciplinar.

De qualquer forma, no campo administrativo, na órbita disciplinar, o Oficial de Registro responde pelos ilícitos cometidos por seu preposto, nada importando aqui a falta de culpa ou dolo. Para fins de apenação, não se exige, na seara censório-disciplinar, o elemento subjetivo do tipo. O delegatário responde objetivamente por condutas culposas ou dolosas de seus prepostos.

Por conseguinte, pela abertura indevida da matrícula n.º [redacted] a recorrente, delegatária, é

responsável, independentemente de culpa. *A fortiori ratione*, se considerado que lhe compete realizar o controle da disponibilidade e resguardar a unicidade matricial.

A autonomia e a independência características de seu regime jurídico, de que goza no desempenho de suas atribuições, das atividades estatais, serviço público *lato sensu*, têm como contrapartida, em prol da *boa administração pública* e do enobrecimento das funções notariais e registrais, a responsabilidade exclusiva pelo gerenciamento administrativo e financeiro da serventia (art. 21 da Lei n.º 8.935/1994**[8]**).

O delegatário, agente público, responde pelos atos de seus prepostos como se os tivesse, ele próprio, praticado: foi quem, de fato, recebeu a delegação para exercer a atividade estatal, insuscetível de subdelegação, e, por sua conta e risco, contratou, para auxiliá-lo, escreventes e auxiliares.

Não é conveniente nem équo, nessas circunstâncias, desconsiderar as particularidades dos serviços notariais e registrais: os tabeliães e os registradores, embora em caráter privado, exercem função pública, prestam serviço público e, na singularíssima estrutura funcional *cartorária*, são os únicos que então se submetem ao poder censório-disciplinar do Estado, do qual livres os prepostos.

Sob essa lógica, impõe desencorajar expedientes que inibam, esvaziem o poder disciplinar, forjem a irresponsabilidade administrativa e financeira, levem à transferência de responsabilidades para os prepostos, amparem escusas pautadas em laços de confiança (*de sangue* ou não) defraudados, inviabilizem a atuação saneadora, corretiva e pedagógica do Estado e possibilitem (gerem) a perda de credibilidade das instituições notariais e de registro.

A opção, que é legítima e normalmente necessária, pela contratação de prepostos e, em especial, a definição de um sistema *descentralizado* de gestão administrativa e financeira, então idealizado e preordenado ao aperfeiçoamento dos serviços, não pode, e aí sob pena de nulificar seus bons propósitos e semear o desmazelo, servir de salvo conduto.

A organização interna dos serviços delegados, então as funções, os poderes atribuídos aos prepostos e autorizações dadas aos escreventes, ainda que substitutos, não podem, de modo algum, seja no exercício de funções notariais e registrais típicas, seja no gerenciamento administrativo e financeiro da serventia, fomentar a *desculpabilização*, e assim tornar os oficiais de registro e os tabeliães imunes à responsabilidade administrativo-disciplinar.

Conforme parecer do MM Juiz Jomar Juarez Amorim, à época assessor desta Corregedoria, apresentado no processo CG n.º 2010/126.477, aprovado pelo Des. Antonio Carlos Munhoz Soares, "considerar a subjetividade estritamente sob o prisma jurídico-penal impediria a responsabilização do delegado por ato de prepostos e dificultaria sobremodo o controle de eficiência do serviço público."

Há, não se ignora, precedente desta E. Corte, expresso no Mandado de Segurança n.º 0002389-07.2013.8.26.0000, rel. Des. Enio Zuliani, j. 24.7.2013, afirmando que a responsabilidade disciplinar dos registradores e tabeliães supõe culpa, ainda que por omissão.

Contudo, não se trata da posição prevalecente.

Realmente, a jurisprudência do C. Órgão Especial deste Tribunal evoluiu, então para assentar, no âmbito censório-disciplinar, a responsabilidade objetiva dos delegatários. Assim se entendeu, *v.g.*, no MS n.º 2207878-70.2014.8.26.0000, rel. Des. João Carlos Saletti, j. 27.5.2015, e no MS n.º 2225875-32.2015.8.26.0000, rel. Des. Antonio Carlos Villen, j. 4.5.2016. Desse último, a propósito, constou:

> .... a simples prática de ato ilegal por um dos prepostos no exercício de suas funções implica responsabilidade funcional do Tabelião, em razão, reitere-se, do dever de fiscalizar. E a ilicitude, no caso dos autos, ficou incontroversa.
> Saliente-se que tal entendimento é o único compatível com o dever de fiscalizar. Orientação diversa estimularia, ao contrário, o seu descumprimento, pois bastaria a ausência do notário para eximir-se de falta praticada por qualquer de seus empregados.

Nessa linha também deliberou o C. Superior Tribunal de Justiça, no AgRg nos EDcl no Recurso em Mandado de Segurança n.º 29.243/RJ, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 17.9.2015.

Nesse passo, é justo e apropriado lembrar que, tempos atrás, esta E. Corregedoria Geral da Justiça, em parecer da lavra de Vossa Excelência, na posição à época de juiz assessor, já havia se manifestado em conformidade com essa inteligência, nos autos CG n.º 6.055/96, sob a vigência da Lei n.º 8.935/1994, *in verbis*:

> As faltas verificadas após a vigência de nova lei poderão ensejar procedimento administrativo-disciplinar contra o titular da delegação, sejam por ele ou por seus subalternos praticadas, como decorrência natural da responsabilidade objetiva que a lei comete.

Desnudado, portanto, o comportamento culposo (culpa *lato sensu*) de um preposto, consumado no exercício de funções que lhe foram confiadas pelo delegatário (em razão e/ou por causa delas), surge, de modo natural e inevitável, independentemente de culpa *in eligendo* ou *in vigilando*, e, lógico, desde que se subsuma a um tipo infracional, a responsabilidade disciplinar do tabelião ou do registrador sob cuja direção aquele se encontre (ou se encontrava).

De toda maneira, convém reconhecer que a abertura de matrícula em duplicidade – ato assinado, autenticado pela Oficial – lastreada somente na consulta de ficha auxiliar, desacompanhada de buscas nos índices real e pessoal, revela a culpa da recorrente. Em si considerada, atesta a falta de adequado treinamento e da fiscalização devida, evidenciando a culpa *in vigilando*, além da *in eligendo*.

Aliás, após o fato, a preposta diretamente responsável foi removida de setor (Id 5674277, fls. 21). Houve ainda mudança do software utilizado para controle dos indicadores real e pessoal (Id 5674273, fls. 2), tudo a corroborar a culpa funcional da recorrente.

7. A falha ocorrida teve repercussões. Ora, possibilitou penhora indevida, além de averbações de indisponibilidade, e levou o proprietário sob condição suspensiva, Danilo de Alcântara Toledo, a opor embargos de terceiro, para livrar o imóvel da constrição judicial, e a provocar a suscitação de pedido de providências, a fim de alcançar o cancelamento da segunda matrícula, decisão precedida pelo bloqueio das duas matrículas (Id 5674274, fls. 1-4, 8-10 e 21-23, Id 5674273, fls. 1-10, Id 5674272, fls. 6-9 e 27-28, e Id 5674262, fls. 1-9).

À vista desse quadro, a recorrente, descumpriu dever inerente à sua condição de Oficial de Registro, o de proceder de forma a dignificar a função exercida, estabelecido no art. 30, V, da Lei n.º 8.935/1994, cuja violação implica conduta atentatória às instituições de registro, infração disciplinar então tipificada no art. 31, V, da Lei n.º 8.935/1994.

A propósito, no âmbito censório-disciplinar, na relação jurídica de especial sujeição existente entre o Estado e os agentes públicos delegatários de funções notariais e registrais, admite-se uma tipicidade proibitiva mais elástica, mais flexível, lastreada em cláusulas gerais e conceitos indeterminados.

Permite-se, ainda, sob essa perspectiva, a tipificação de infrações morais, *cum grano salis*, de todo modo, para não recair em hipocrisia, em censurável intromissão institucional na vida privada e na intimidade do infrator e não incidir na tentação de impor pautas morais pessoais, abstratas ou "pertencentes a círculos restritos ou mais tradicionais de autoridades", ou "o chamado pensamento único", em detrimento do valor pluralismo.**[9]**

A ressalva, porém, aqui não se aplica.

As faltas funcionais versadas no caso discutido, presas à responsabilidade do delegatário pelo controle das funções típicas do Registrador e pelo gerenciamento administrativo, à inobservância (em sua dimensão objetiva) da moralidade administrativa, à violação do dever de conduta a enobrecer a atividade profissional exercida e a honrar as instituições registrais, guardam, aqui, "vinculação racional, razoável e proporcional com a dignidade das funções"**[10]**, com a ética institucional.

8. As providências corretivas e, *in casu*, particularmente, a cientificação do MM Juízo Corregedor Permanente não afastam a responsabilidade disciplinar da recorrente.

Tais circunstâncias podem servir para calibrar a sanção, a penalidade imposta, mas não se qualificam como causas eximentes, como situações de exculpação; não se prestam a excluir a reprovação jurídico-administrativa dos comportamentos imputados à recorrente.

Seja como for, a recorrente poderia ter agido de modo diferente. Dela era esperada uma conduta diferente. A situação não é exculpante. Não há, assim, que se falar em inexigibilidade de conduta diversa. As faltas eram evitáveis.

É de rigor, enfim, reconhecer a tipicidade (a ilicitude) material, determinante da apenação questionada. A ilicitude indiciária advinda da formal proibição de condutas imputáveis à delegatária foi, no *iter* da tipicidade, confirmada, quer dizer, não foi neutralizada por uma causa eximente das condutas abstratamente censuráveis.

Ao juízo de adequação típica, à reprovação formal, indicadora de proibição, se somou o juízo de ilicitude, a reprovação jurídico-administrativa, porque ausente, no caso, causas eximentes da conduta da recorrente, que, por sua conta e risco, descurou de seu dever de fiscalização, de orientação e controle da atuação de seus prepostos, a quem confiou o exercício de funções típicas do oficial de registro.

O caráter personalíssimo da delegação reforça, *in casu*, a reprovabilidade da conduta do recorrente.

9. A pena de multa, todavia, deve ser reduzida para R$ 50.000,00, valor compatível com a gravidade da infração cometida e a eficácia sancionatória dela esperada. Presta-se, *in concreto*, a exercer sua função punitiva e seu papel pedagógico, de modo a estimular o aperfeiçoamento do serviço e a resguardar a eficácia da punição.

A intensidade danosa e a repercussão dos ilícitos, uma vez temperadas pelas iniciativas tomadas pela recorrente, justificam a penalidade aplicada, com a redução proposta, mormente se valorado o período de tempo decorrido desde o cumprimento das duas sanções de multa anteriormente aplicadas à recorrente, superior a cinco anos (Id 6673382, fls. 4-6).

De fato, o efeito depurador do tempo, neutralizando os efeitos negativos das condenações passadas, deve ser considerado.

Pelo todo exposto, o parecer ora submetido à elevada apreciação de Vossa Excelência propõe o **provimento parcial** do recurso administrativo, reduzindo a pena de multa para R$ 50.000,00.

Sub censura.

São Paulo, data registrada no sistema.

Luciano Gonçalves Paes Leme
Juiz Assessor da Corregedoria

---

[1] *Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada*. 4.ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 110.

[2] *Comentários ao novo Código Civil*: *livro complementar das disposições finais e transitórias*. Sálvio de Figueiredo Teixeira (Coord.). Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 152-153. vol. XXII.

[3] Cf., por exemplo, RMS 36.490/PR, rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 28.9.2017, AgInt no RMS 67540, rel. Min. Herman Benjamin, j. 23.5.2022, e AgInt no RMS n.º 72.659/RJ, rel. Min. Sérgio Kukina, j. 12.8.2024.

[4] *Interpretações administrativa aderem à lei?* RDA – Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Direito Rio, v. 260, p. 97-132, mai./ago 2012, p. 111-113. Sobre o tema, cf. ainda Carlos Ari Sundfeld, *Direito Administrativo*: *o novo olhar da LINDB*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 111-112.

[5] *Matrícula no Registro de Imóveis – questões práticas*. **In**: *Direito notarial e registral avançado*. Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida, Marcelo Figueiredo, Vicente de Abreu Amadei (coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 297.

[6] *Registro de imóveis*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 57.

[7] *Op. cit.*, p. 58.

[8] Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular ...

[9] Fábio Medina Osório, *Direito administrativo sancionador*. 4.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 255-264.

[10] Fábio Medina Osório, *op. cit.*, p. 261.

RecAdm nº 0000253-85.2025.2.00.0826

Vistos.

Aprovo o parecer apresentado pelo MM. Juiz Assessor da Corregedoria e, assim, por seus fundamentos, ora adotados, dou parcial provimento ao recurso administrativo, a fim de reduzir a pena de multa para R$ 50.000,00.

Publique-se.

São Paulo, data registrada no sistema.

FRANCISCO LOUREIRO

Corregedor Geral da Justiça