



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA

PJECOR Nº 0001453-30.2025.2.00.0826

(
1
0
/
2
0
2
6
-
E
)

Recurso Administrativo. Responsabilidade disciplinar de notário. Apostilamento de documentos estrangeiros por preposto. Violação da normativa vigente. Infração disciplinar configurada (Lei n. 8.935/1994, art. 31, I). Erro grosseiro, indicativo de ausência de diligências mínimas de verificação da origem e da autenticidade dos documentos apresentados. Ausência de indicação e comprovação de rotinas internas ou orientações prévias que evitariam o equívoco. Descumprimento do dever de orientação, fiscalização e controle dos atos dos prepostos. Sanção de repreensão adequada e proporcional. Inviabilidade de celebração de termo de ajustamento de conduta (TAC) por requerimento apresentado apenas depois da decisão sancionatória. Parecer pela negativa de provimento ao recurso.

I. Caso em Exame

Recurso administrativo interposto por tabelião de notas contra decisão que lhe aplicou repreensão, fundamentada nos arts. 32, I, e 33, I, da Lei n. 8.935/1994, em razão de apostilamento de documentos expedidos em país estrangeiro, ao arrepio do disposto na Convenção da Apostila (promulgada pelo Decreto n. 8.660/2016), no art. 1º da Resolução CNJ n. 228/2016 e no art. 4º do Provimento CNJ n. 149/2023 (CNN/CN/CNJ-Extra).

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste (i) na responsabilidade disciplinar do notário recorrente por ato praticado por preposto, (ii) na proporcionalidade da sanção imposta e (iii) no cabimento de termo de ajustamento de conduta.

III. Razões de Decidir

3. Os titulares das serventias extrajudiciais têm responsabilidade exclusiva pelo gerenciamento administrativo das respectivas unidades, nos termos do art. 21 da Lei n. 8.935/1994. Conseqüentemente, têm responsabilidade disciplinar por atos irregulares praticados pelos prepostos que poderiam ser evitados pelo adequado gerenciamento da unidade, que engloba o dever de orientação, fiscalização e controle dos atos praticados pelos



prepostos.

4. No caso, o preposto cometeu erro crasso ao promover o apostilamento de documentos estrangeiros (reconhecimentos de firma emitidos por notária portuguesa). Não houve indicação, tampouco comprovação, de quais rotinas internas eram adotadas para a verificação da origem e da autenticidade dos documentos apresentados para apostilamento e, portanto, de quais orientações do tabelião foram descumpridas pelo preposto. O erro grosseiro verificado permite inferir a ausência de diligências mínimas de verificação dos documentos e conferência dos atos praticados na serventia. Os fatos comprovados nos autos revelam que houve descumprimento do dever de orientação, fiscalização e controle dos atos notariais praticados pelos prepostos, o que impõe a responsabilização do titular pela infração verificada. Dadas as medidas de mitigação dos danos, é adequada a aplicação da penalidade de repreensão.

5. O termo de ajustamento de conduta é uma forma de justiça negocial aplicável à esfera disciplinar de delegatários de serviços notariais e registrais na forma do Provimento CNJ n. 162/2024. O acusado deve manifestar interesse na celebração do acordo na primeira oportunidade de manifestação nos autos, a fim de viabilizar a redução dos custos processuais (vantajosidade para a Administração). Não é possível a celebração de termo de ajustamento de conduta quando a decisão sancionatória já foi aplicada e não se vislumbram atos processuais vindouros cuja complexidade ou duração justifiquem a celebração de acordo, como neste caso.

IV. Dispositivo e Tese

6. Parecer pelo não provimento do recurso.

Teses:

1. Os titulares das serventias extrajudiciais têm responsabilidade disciplinar por atos irregulares praticados pelos prepostos que poderiam ser evitados pelo adequado cumprimento do dever de orientação, fiscalização e controle dos atos praticados pelos prepostos, como consectário do art. 21 da Lei n. 8.935/1994.

2. A ausência de rotinas mínimas de verificação de documentos apresentados a apostilamento configura descumprimento do dever de orientação dos atos dos prepostos e caracteriza infração passível de sancionamento ao tabelião.

3. Não é viável a celebração de termo de ajustamento de conduta na esfera disciplinar (Provimento CNJ n. 162/2024) quando a decisão sancionatória já foi aplicada e não se vislumbram atos processuais vindouros cuja complexidade ou duração justifiquem a celebração de acordo sob a ótica do interesse da Administração.

Legislação Citada:

Lei n. 8.935/1994, arts. 31, I, 32, I, 33, I; Decreto n. 8.660/2016; Resolução CNJ n. 228/2016; Provimento CNJ n. 149/2023; Provimento CNJ n. 103/2020.

Excelentíssima Senhora Corregedora-Geral da Justiça,

Cuida-se de recurso administrativo interposto pelo 3º Tabelião de Notas da Comarca de [REDACTED] contra decisão proferida pelo Juízo da 3ª Vara Cível da Comarca de [REDACTED] a qual, em processo administrativo disciplinar, julgou procedente o pedido a fim de aplicar a sanção de repreensão, com fundamento nos arts. 32, I, e 33, I, da Lei n. 8.935/1994.

O recorrente sustenta, em suma, que: a) a responsabilidade administrativa dos notários é subjetiva e depende de dolo ou culpa, não comprovados neste caso, pois o equívoco foi cometido por escrevente, por culpa exclusiva deste; b) a pronta atuação para a mitigação dos danos, com demissão do escrevente responsável e retificação do ato para evitar prejuízos, impede a aplicação de sanção disciplinar; c) a primariedade disciplinar e a inexistência de má-fé também obstam a aplicação de sanção disciplinar ou, subsidiariamente, permitiriam a celebração de termo de ajustamento de conduta. Requer a reforma da decisão, a fim de que o pedido seja julgado improcedente, ou, subsidiariamente, que seja autorizada a celebração de termo de



ajustamento de conduta.

É o relatório.

Opino.

A controvérsia cinge-se (i) à responsabilidade disciplinar de notário por ato ilegal praticado por preposto da serventia e, em caso afirmativo, (ii) à proporcionalidade da sanção imposta e (iii) ao cabimento de celebração de termo de ajustamento de conduta (TAC).

A responsabilidade disciplinar de titulares de serventias extrajudiciais – notários e registradores – é regida, no plano legal, pelos arts. 31 a 35 da Lei n. 8.935/1994 e, no plano infralegal, pelos itens 19 a 45 do Capítulo XIV das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo (NSCGJ).

Nessa linha, de acordo com o item 19 do Capítulo XIV das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça (NSCGJ), somente os notários e registradores se submetem ao poder censório-disciplinar, mas não os seus prepostos. No entanto, de acordo com o subitem 19.1 do mesmo diploma normativo, os notários e os oficiais de registros públicos respondem pelas infrações praticadas pessoalmente **ou por seus prepostos**.

Em relação à imputabilidade de atos irregulares praticados por prepostos aos titulares dos respectivos serviços, colhe-se do art. 21 da Lei n. 8.935/1994 que o titular tem responsabilidade exclusiva pelo **gerenciamento administrativo e financeiro** da unidade de serviço notarial ou registral delegada. O gerenciamento administrativo da unidade extrajudicial abrange então o indelegável **dever de orientação, fiscalização e controle dos atos praticados por seus prepostos**.

O delegatário da serventia extrajudicial tem então dever de gerenciar o serviço a fim de evitar atos ilegais ou irregulares por parte dos prepostos (dever específico de agir).

Consequentemente, em relação a atos de prepostos, o titular é *“passível de sancionamento administrativo (ou disciplinar), por falta própria, nos casos em que se verificar o descumprimento do dever de fiscalização ou controle (supervisão, conferência e tutela)”* (RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. Responsabilidade administrativa do notário e do registrador, por ato próprio e por ato de preposto. Revista de Direito Imobiliário, v. 81, 2016, p. 1-16, p. 12).

Portanto, o simples ato ilegal praticado pelo preposto não implica, necessariamente, infração disciplinar imputável ao titular. O titular não pode responder pela ilegalidade cometida pelo preposto, mas sim por não ter agido para evitar a ilegalidade. Logo, é indispensável verificar **se o ato ilegal do preposto poderia ser evitado pelo adequado cumprimento do dever de gerenciamento administrativo** positivado no art. 21 da Lei n. 8.935/1994.

Com efeito, a responsabilidade disciplinar do titular da delegação visa à aplicação de uma *penalidade administrativa* e se insere no âmbito do assim chamado direito administrativo sancionador. Por visar à aplicação de uma sanção punitiva (pena em sentido amplo) – e não à inibição, reparação ou compensação de um dano –, a responsabilidade disciplinar pressupõe uma conduta *imputável* ao sujeito submetido à sanção e pela qual ele seja *culpável*. Daí porque a sanção disciplinar por irregularidade praticada por preposto pressupõe descumprimento do dever de gerenciamento da unidade pelo titular e evitabilidade da irregularidade pelo adequado cumprimento desse dever.

Nesse sentido: *“O poder punitivo estatal exteriorizado no direito administrativo sancionador exige o diálogo com o regime jurídico aplicável no âmbito do Direito Penal, primordialmente, no que toca o princípio da culpabilidade e a obrigatória comprovação de culpa em sentido lato, seja pela prévia constatação de dolo (intenção) ou culpa em sentido estrito (negligência, imprudência ou imperícia). A incidência do princípio constitucional da culpabilidade consagra direitos e garantias fundamentais do indivíduo em face do poder sancionatório estatal e impede a responsabilização objetiva por infração administrativa, salvo previsão*



legal expressa. (STJ, AgInt no REsp n.1.374.044/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, j. 14/2/2022, sem grifos no original).

A culpabilidade é concebida, nesse cenário, como princípio geral do direito administrativo sancionador:

Como pode alguém defender-se se o seu espectro de defesa resulta tão reduzido, ao ponto de poder ser objetivamente responsabilizado, por atos próprios ou de terceiros, no plano do Direito Sancionador? Se é certo que a legalidade busca assegurar, no campo punitivo, que a pessoa saiba, de antemão, a conduta proibida, através de regras claras, gerais e abstratas, como isto poderia ocorrer diante de uma responsabilidade objetiva, na qual não se indaga das intenções ou da evitabilidade do fato?

A preocupação com a segurança jurídica passa pela previsibilidade das condutas proibidas e possibilidade de que sejam evitadas. Porém, se o sujeito puder ser responsabilizado mesmo que não lhe fosse possível alcançar o conteúdo da norma proibitiva, sequer em tese, é inevitável que a segurança jurídica restará enfraquecida. A proporcionalidade fica, igualmente, afetada, na resposta estatal sancionatória, se o destinatário da norma não tinha condições de evitar o comportamento proibido. Em realidade, o devido processo legal ficaria vulnerado com semelhante abertura ao arbítrio.

(OSÓRIO, Fabio Medina. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Editora Thomson Reuters, 2025, [e-book], RB5.2).

Deveras, a aplicação de uma pena tem por fundamento precípua – embora não exclusivo – a sua aptidão para a *prevenção do ilícito* – é dizer, para desestimular a prática do ilícito (efeito *deterrence*). A previsão normativa de uma penalidade tem por finalidade primordial gerar um desincentivo à conduta sancionada: por saber do risco de aplicação da sanção (“ameaça de sanção”), o destinatário da norma decide, voluntariamente, abster-se de praticar a conduta sancionável, em razão do seu interesse em não sofrer a punição. Porém, o desincentivo decorrente da ameaça de punição só é eficaz em relação a infrações evitáveis pelo agente. Fatos inevitáveis não podem ser eficazmente prevenidos (desestimulados) por ameaça de punição. Logo, não há razão para responsabilizar alguém disciplinarmente por fatos por ele inevitáveis.

Sobre o tema, passando ao largo da controvérsia sobre o rótulo da responsabilidade disciplinar dos titulares das serventias extrajudiciais (objetiva ou subjetiva), Luis Paulo Aliende Ribeiro pondera que a **evitabilidade do fato** pelo titular da serventia extrajudicial é condição necessária para a sua responsabilização por ato irregular do preposto:

Também com relação à responsabilidade administrativa ou disciplinar do notário e do registrador por ato irregular praticado por preposto creio ser de pouca relevância sua caracterização como objetiva ou subjetiva.

[...].

*Neste contexto é relevante a definição de um parâmetro jurídico para a compreensão do que o sistema da delegação admite atribuir como falta disciplinar, administrativa ou funcional, para efeitos sancionatórios à pessoa do notário ou registrador, titular da delegação, encarregado da organização de tais serviços, por falha resultante da estrutura a seu cargo, ou, ainda, por irregularidade cometida por preposto cuja conduta possa ser identificada com precisão. Esse parâmetro pode ser definido a partir da análise e verificação da **evitabilidade ou não do fato**, solução útil para fixar exata medida para adequada aplicação de um Direito Penal Disciplinar (ou Direito Administrativo Sancionador).*

(RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. Responsabilidade administrativa do notário e do registrador, por ato próprio e por ato de preposto. Revista de Direito Imobiliário, v. 81, 2016, p. 1-16, p. 15 [e-book]).

Esta Corregedoria-Geral da Justiça, nessa linha, também já assentou que a *evitabilidade* do fato é condição necessária para a responsabilização disciplinar do titular:

Como é cediço, o direito administrativo sancionador exige a presença de culpabilidade do sujeito para caracterização da infração administrativa.

No caso em julgamento, é fundamental a seguinte indagação: seria possível à processada evitar o equívoco havido? Haveria algum meio de evitar o erro praticado por eventual falta de concentração da serventúria que realizou o ato?



Nada há nos autos indicativo da falta de qualificação da funcionária que efetuou o registro com erro ou ausência de orientação da parte da Titular da Delegação; pelo contrário, aquela foi alçada à condição de interventora em razão do afastamento da recorrente por força de outro processo administrativo disciplinar.

Diante disso, é cabível concluir que o fato, apesar de não desejável, caracteriza-se como inevitável em relação à processada. Fábio Medina Osório (Direito administrativo sancionador. São Paulo: Ed. RT, 2010, p. 353-354), assevera a respeito:

Se uma infração disciplinar é, in concreto, inevitável, qual o fundamento para a suposta atividade corretiva do Estado? Corrigir o quê? Se a ação ilícita era, por qualquer outro motivo, inevitável, como punir o infrator, se a ideia é reeducar no âmbito das sanções disciplinares? Se este raciocínio é aplicável até mesmo ao campo disciplinar, o mais rígido de todos, onde o Estado mantém vínculos de relação especial de sujeição com o infrator, o que se dirá de outros domínios?

Evitabilidade do fato é, portanto, o fundamento mais próximo da exigência de culpabilidade. O sujeito deve possuir a chance, a oportunidade de evitar o fato ilícito. A ameaça da pena quer evitar o fato. Por um princípio de justiça, se a ameaça é incapaz de gerar uma potencial evitabilidade do fato, não há culpabilidade, inexistente fundamento subjetivo para a punição do comportamento humano, direto ou indireto, materializado por pessoas físicas ou jurídicas.

Em razão da natureza inevitável do ato, não havia comportamento a ser exigido da processada; por conseguinte está configurada a exclusão da sua culpabilidade com a consequente impossibilidade da aplicação de pena disciplinar.

(Processo n. 2011/103282, Des. Maurício Vidigal (Corregedor-Geral da Justiça), j. 3.11.2011, DJe 22.11.2011)

A evitabilidade do fato deve ser verificada, por sua vez, justamente sob a perspectiva do dever de orientação, fiscalização e controle dos atos dos prepostos pelo delegatário. O descumprimento desse dever pode configurar culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando* (falta própria do titular):

[A] culpa in eligendo [...] resulta de má escolha do preposto. Esta modalidade se caracteriza, em termos práticos, em verdadeira “crônica de uma morte anunciada”, ou seja, quando a insuficiência técnica ou a não confiabilidade do preposto eram perceptíveis, e ainda assim, o superior o manteve no ofício.

[...]

A conduta que leva à culpa in vigilando, naturalmente, apura-se depois de ocorrida a irregularidade. Mas o que se deve perquirir é se a omissão ou deficiência no dever de supervisão era tal que permitiria antever a possibilidade de prática não detectada de ilícitos. Não é pelo olhar retrospectivo, depois de apurado o ilícito, e analisado o modo pelo qual poderia ter sido evitado, que a culpa in vigilando deve ser apurada. O dever de vigilância não significa dever de onisciência. Do contrário, o exercício de qualquer atividade por meio de uma estrutura hierárquica ficaria inviabilizado, e só restariam as atividades exercidas pessoalmente.

(RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. Responsabilidade administrativa do notário e do registrador, por ato próprio e por ato de preposto. Revista de Direito Imobiliário, v. 81, 2016, p. 1-16, p. 14 [e-book]).

Por isso, há responsabilidade disciplinar do notário ou registrador nas situações em que houve descumprimento do dever de gerenciamento da unidade e a infração poderia ser evitada pelo cumprimento desse dever. Em tais situações, há violação de dever jurídico específico de agir e nexos de evitabilidade entre o fato e a violação do dever. A saber, é possível vincular a infração à ausência ou deficiência da organização ou regimento interno das rotinas de trabalho, ou mesmo da escolha, treinamento, orientação e fiscalização dos atos dos prepostos.

Sobre o tema, colhe-se ainda da doutrina:

No que concerne ao elemento subjetivo da conduta qualificada como infração administrativa ou funcional, o agente deve ter praticado o ato tido por ilícito com a intenção de realizar a conduta ou, ao menos, faltando com o dever de cuidado na vigilância dos atos praticados por seus funcionários ou mesmo por ter dado orientações erradas ou incompatíveis com a boa e leal prestação da função pública.

Em outras palavras, não existe responsabilidade disciplinar sem falta”, mas pode o notário ser responsabilizado administrativamente em razão de ato ilícito cometido por seu preposto, sem que haja violação do princípio da pessoalidade da sanção. Em tal hipótese, o notário não é responsabilizado pelo ato praticado por seu



funcionário, mas por ato próprio, consistente na negligência ou imprudência no exercício de seu poder/dever de fiscalização e hierarquia.

(LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros Públicos – Teoria e Prática. 10ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 123, sem grifos no original).

Uma vez firmadas tais premissas, no caso ora em apreço, quanto à materialidade da infração administrativa, colhe-se dos autos que, em 22 de setembro de 2025, o tabelionato emitiu duas apostilas da Convenção da Haia em reconhecimentos de firma realizados por um notariado de Portugal, apostos em autorizações de viagem internacional para crianças desacompanhadas dos responsáveis. A irregularidade dos documentos foi percebida pelo Departamento de Polícia Federal, que comunicou o fato à Corregedoria Nacional da Justiça, o que deu início ao presente processo.

É **incontroversa** a inobservância das prescrições legais aplicáveis ao serviço notarial (Lei n. 8.935/1994, art. 31, I), em razão do apostilamento de documento estrangeiro por escrevente vinculado ao tabelionato, ao arrepio do disposto na Convenção da Apostila (promulgada pelo Decreto n. 8.660/2016), no art. 1º da Resolução CNJ n. 228/2016 e no art. 4º do Provimento CNJ n. 149/2023 (CNN/CN/CNJ-Extra).

Quanto à responsabilidade do notário por esse erro, trata-se do principal ponto controvertido deste processo.

Sobre o ponto, na decisão ora recorrida, entendeu o Juízo Corregedor Permanente que a responsabilidade administrativa do notário seria objetiva e que a culpa exclusiva do escrevente não seria suficiente para afastar a responsabilidade do notário pelo ato ilegal.

No entanto, o caso deve ser reexaminado a partir de fundamentação jurídica diversa da que constou da r. decisão recorrida. A saber, é indispensável verificar se o equívoco do escrevente poderia ser evitado pela atuação diligente do titular. É necessário aferir, mais precisamente, se houve descumprimento do dever de gerenciamento da unidade extrajudicial positivado no art. 21 da Lei n. 8.935/1994 e se o erro do preposto era evitável por esse gerenciamento.

Quanto a esse aspecto, é pertinente sumarizar os fatos que levaram à instauração deste processo sancionatório, conquanto incontroversos.

Em 22/9/2025 foram praticados no tabelionato de que é titular o recorrente os atos de apostilamento n. [REDACTED] 25 e [REDACTED] 25, certificados pelo escrevente autorizado [REDACTED] relacionados a dois reconhecimentos de firma originados de país estrangeiro (Portugal).

Os reconhecimentos de firma e respectivas apostilas foram apresentados juntamente com autorizações de viagem de criança no Aeroporto Internacional de [REDACTED]. Nessa oportunidade, a irregularidade dos apostilamentos foi identificada pela Delegacia de Polícia Federal, conforme consta do Ofício 12/2025/PLANTÃO/DEAIN/GRU/SP e dos documentos anexos (fls. 11-16).

Ao ser informado do fato pela Polícia Federal, o Corregedor Nacional de Justiça determinou, em caráter cautelar, a imediata exclusão da serventia do rol de cartórios aptos a prestar o serviço de apostilamento, bem como determinou a esta Corregedoria a apuração dos fatos. Daí a instauração do processo sob exame.

Consta dos autos que os apostilamentos foram cancelados na mesma data (22/9/2025), mais precisamente às 17h56min e às 17h57min (fls. 19). Além disso, verifica-se que o tabelião recorrente (i) restituiu os respectivos emolumentos, (ii) providenciou a emissão de autorização de viagem de forma remota, tal como autorizado pelo Provimento CNJ n. 103/2020 e (iii) demitiu o escrevente responsável em razão da conduta desidiosa.

De acordo com o tabelião, o escrevente em questão era empregado atuante na serventia há mais de dez anos, sem registro de falha grave na prestação dos serviços (fls. 48), ao passo que os atos em questão foram os únicos apostilamentos



de documentos estrangeiros na serventia. De todo modo, consignou que alterou a ordem de serviço da serventia a fim de antecipar a dupla conferência do apostilamento pelo substituto para o momento do próprio ato e advertir os escreventes quanto à nova orientação (fls. 49). Nas razões recursais, acrescentou outras diligências adotadas a fim de impedir a reiteração de equívocos da mesma natureza.

O apostilamento pressupõe a verificação da origem e da autenticidade dos documentos, o que pressupõe a identificação da entidade ou órgão expedidor, bem como da autoridade do signatário. Essa identificação só pode ser feita mediante consulta a documentos, plataformas digitais e bases de dados oficiais.

Quaisquer diligências mínimas de verificação da unidade expedidora e da autoridade do signatário impediriam que um documento emitido em país estrangeiro (ainda que redigido em língua portuguesa) pudesse ser tratado como um documento emitido no território nacional.

É dizer, o erro grosseiro verificado neste processo – apostilamento de documentos estrangeiros – permite inferir a ausência de diligências mínimas de verificação da origem e da autenticidade de documentos na unidade, bem como a ausência de conferência da autuação do escrevente.

Houvesse na serventia a exigência de rotinas mínimas de verificação da origem e autenticidade dos documentos, ou mesmo para a conferência dos atos praticados, não haveria espaço para que documentos portugueses fossem confundidos com documentos brasileiros, como no caso. O grave erro em questão só pode ser possível em um contexto de descumprimento do dever de orientação, fiscalização e controle dos atos dos prepostos pelo tabelião.

Ademais, da leitura da defesa apresentada pelo tabelião recorrente, **não houve indicação (e menos ainda comprovação) das orientações e/ou rotinas internas pertinentes ao apostilamento e que evitariam erros como os verificados neste caso.** A saber, não há nem mesmo menção à entrega do Manual da Apostila aos escreventes, a que só se faz referência na ata notarial de fls. 95-96, lavrada cerca de um mês depois da prolação da decisão sancionatória ora recorrida.

Assim, não houve indicação e comprovação de qual orientação prévia ou rotina interna foi desconsiderada ou descumprida pelo escrevente a fim de que o equívoco lhe pudesse ser imputado de modo exclusivo, como pretende o notário em sua defesa.

Trata-se, pois, de erro grosseiro e desacompanhado de indicação e comprovação de orientações ou rotinas internas implementadas à época do fato para evitá-lo. A elevada gravidade do erro do escrevente, aliada à ausência de indicação e comprovação de orientações ou rotinas internas que evitariam a irregularidade, são circunstâncias das quais se pode inferir o descumprimento do dever de adequado gerenciamento da unidade, por ausência de rotinas mínimas de verificação dos documentos apresentados para apostilamento.

Portanto, está configurado o descumprimento do dever de gerenciamento administrativo da unidade, cujo cumprimento poderia, de sua parte, evitar o ato irregular, de modo a configurar o nexa de evitabilidade necessário para a responsabilização disciplinar do titular pela irregularidade praticada pelo preposto.

Quanto aos demais argumentos defensivos apresentados para desqualificar o ato como infração disciplinar e obstar a respectiva sanção, não podem ser acolhidos.

Os atos subsequentemente empreendidos pelo tabelião para a mitigação dos prejuízos decorrentes do ato ilegal não desconfiguram a infração disciplinar. Os apostilamentos foram perfectibilizados e surtiram efeitos, tanto é que chegaram a ser apresentados a autoridades fora do tabelionato. Os atos praticados para promover a reversão dos efeitos decorrentes do ato ilegal são relevantes para a gradação da sanção aplicável, mas não legalizam retroativamente o ato ilegal já praticado – é dizer, não desqualificam a infração disciplinar já caracterizada nos termos do art. 31, I, da Lei n. 8.935/1994.



De igual modo, a primariedade disciplinar e a ausência de má-fé tampouco impedem ou desconstituem a configuração da infração administrativa, que pode ser ato isolado e culposo, como no caso. Tais elementos são relevantes, novamente, apenas para a gradação da sanção disciplinar respectiva.

Quanto à sanção aplicada, vale anotar que as sanções disciplinares aplicáveis são, em ordem crescente de gradação de severidade: (i) repreensão; (ii) multa, (iii) suspensão; (iv) perda da delegação (Lei n. 8.935/1994, art. 32, I a IV). A sanção de repreensão é cabível em caso de falta leve; a de multa, em caso de reincidência ou de infração que não configure falta mais grave; e a de suspensão, em caso de reiterado descumprimento dos deveres ou de falta grave (Lei n. 8.935/1994, art. 33, I a III).

No caso, na decisão recorrida, foi imposta a modalidade mais branda prevista na legislação de regência (repreensão – art. 32, I, da Lei n. 8.935/1994).

A primariedade disciplinar do tabelião, aliada às medidas de mitigação dos danos adotadas logo após a constatação do ato ilegal, são elementos que permitem constatar a proporcionalidade da sanção imposta, a qual não comporta alteração.

Por fim, quanto à celebração de **termo de ajustamento de conduta**, trata-se de instituto de justiça negocial aplicável ao regime disciplinar de magistrados, servidores do Poder Judiciário e delegatários de serventias extrajudiciais, conforme regulamentação do art. 47-A do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça promovida pelo Provimento CNJ n. 162/2024.

A aplicabilidade do termo de ajustamento de conduta aos delegatários é reforçada pela previsão expressa incluída pelo referido diploma normativo no art. 135-A do Provimento CNJ n. 162/2024 (CNN/CN/CNJ-Extra).

O termo de ajustamento de conduta na esfera disciplinar é espécie de autocomposição bilateral entre a autoridade processante e a defesa (**acordo**), em que o conflito é resolvido mediante **concessões mútuas** (recíprocas) das partes (CC, art. 840).

Há nítida aproximação com a **justiça criminal negocial**, que pode ser definida como um:

*acordo de colaboração processual com o afastamento do réu de sua posição de resistência, em regra impondo encerramento antecipado, abreviação, supressão integral ou de alguma fase do processo, fundamentalmente com o objetivo de facilitar a imposição de uma **sanção penal com algum percentual de redução**, o que caracteriza o benefício ao imputado em razão da **renúncia ao devido transcorrer do processo penal com todas as garantias a ele inerentes**.*

(VASCONCELLOS, Vinicius Gomes. Barganha e justiça criminal negocial. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 50, sem grifos no original).

Nessa mesma linha, o termo de ajustamento de conduta propicia a não aplicação de sanção disciplinar, como contrapartida da renúncia ao processo administrativo sancionatório. O TAC envolve, pois, **concessões recíprocas da Administração e do acusado**, o que propicia a concretização concomitante de dois interesses (dupla causa final do acordo): (i) o interesse do acusado em não sofrer determinada sanção e (ii) o interesse da Administração em reduzir os custos do processo sancionatório.

Para viabilizar a redução de custos processuais (interesse da Administração), a celebração de termo de ajustamento de conduta deve ser requerida **na primeira oportunidade de manifestação do acusado no processo disciplinar** após o início da vigência do Provimento CNJ n. 162/2024, que regulamentou a referida forma de justiça negocial.

Nesse sentido, vale notar que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça já reconheceram, na



esfera criminal, que o interesse na celebração de acordo de não persecução penal (ANPP) deve ser formulado na primeira oportunidade de intervenção nos autos após a vigência do art. 28-A do CPP (que instituiu referida forma de justiça negocial), sob pena de preclusão: “o acusado somente tem direito ao ANPP se tiver formulado o respectivo pedido de análise **na primeira oportunidade de intervenção nos autos** após a data de vigência do art. 28-A do CPP” (STF, ARE 1452354 AgR, Segunda Turma, j.19/12/2023, sem grifos no original).

No mesmo sentido: STF, HC 247102 AgR, Segunda Turma, j. 16/6/2025); STF, RE 1474988 AgR, j. 04/03/2024; HC 242078 AgR, Segunda Turma, j. 28-10-2024; STJ, EDcl nos EAREsp n. 2.404.539/CE, Terceira Seção, j. 4/9/2025; STJ, AgRg no Acordo no AREsp 2.600.503-ES, Sexta Turma, j. 16/9/2025.

Não se pode ignorar que, em determinadas situações, o acordo ainda pode se mostrar vantajoso para a Administração no curso do processo disciplinar, mesmo depois de inicial silêncio do acusado quanto ao ponto, **desde que ainda haja outros atos processuais vindouros cujos custos justifiquem a celebração do acordo**.

Nesses casos, a despeito da preclusão do direito do acusado de provocar a manifestação da autoridade processante sobre a celebração de acordo, pode a própria Administração sopesar motivadamente, em um juízo de conveniência e oportunidade (mérito), se a complexidade e/ou a duração estimada dos atos processuais ainda não praticados justificam a celebração do acordo, sob a ótica do interesse público.

Não é possível, porém, que a manifestação de interesse do acusado na celebração do acordo ocorra apenas depois da prolação da decisão sancionatória, sem que se vislumbre qualquer vantagem do acordo para a Administração, tampouco fato novo que justifique a manifestação apenas depois da aplicação da sanção.

A própria regulamentação do termo de ajustamento de conduta no Provimento CNJ n. 162/2024 permite inferir que a celebração do TAC não é viável depois da prolação da decisão sancionatória.

Deveras, extrai-se do art. 2º, caput, do Provimento CNJ n. 162/2024 que a celebração de TAC é cabível quando houver **indícios** relevantes de autoria e materialidade de infrações disciplinares de reduzido potencial de lesividade a deveres funcionais. O art. 2º, § 1º, do Provimento CNJ n. 162/2024, por sua vez, define tais infrações como aquelas “de cujas circunstâncias **se antevê** a aplicação de penalidade de advertência, censura ou disponibilidade por até 90 (noventa) dias”. No caso das infrações de delegatários de serventias extrajudiciais, as infrações que comportam TAC são aquelas para que **se antevê** aplicação de repreensão ou multa (Provimento CNJ n. 162/2024, art. 18).

O art. 2º, caput, do Provimento deixa claro que a infração que autoriza a celebração de TAC é aquela em relação à qual ainda há apenas **indícios**, e não aquela cuja ocorrência já tenha sido reconhecida como comprovada por decisão definitiva.

O art. 2º, § 1º, e o art. 18 do Provimento, por sua vez, evidenciam que a infração que autoriza a celebração de TAC é aquela cuja penalidade cabível foi apenas **antevista**, e não aquela a que já foi aplicada penalidade.

Portanto, não é possível pleitear a celebração de TAC depois da decisão sancionatória, que já reconheceu a comprovação da infração disciplinar (para além da mera aferição de indícios) e já lhe aplicou a respectiva penalidade (para além da mera “antevisão” da penalidade).

Não fosse assim, poderia o acusado optar, estrategicamente, por aguardar todo a tramitação do procedimento cognitivo – com apresentação de defesa, produção de provas e prolação de decisão fundamentada – para, só depois da decisão sancionatória, manifestar o interesse na celebração de TAC. Com isso, o TAC não seria propriamente um acordo – pois não haveria nenhuma concessão pelo acusado, nem vantagem à Administração – e se transformaria em um direito potestativo do acusado de tornar ineficaz a penalidade já imposta.



É dizer, a admissão à celebração de TAC depois da decisão sancionatória satisfaria apenas o interesse do acusado (em não ser punido), sem concretizar o interesse da Administração em reduzir os custos do respectivo processo. Com isso, seria frustrada a causa final dupla da justiça negocial, pois não haveria nenhum incentivo ao acusado para colaborar com a redução dos custos processuais: sempre seria mais favorável a ele aguardar o desfecho do processo e, em caso de aplicação de pena, pleitear a celebração de TAC.

Portanto, em suma, não é viável a celebração de TAC quando a decisão sancionatória já foi aplicada e não se vislumbram atos processuais vindouros cuja complexidade ou duração justifiquem a celebração de acordo. Em tal hipótese, todo o procedimento cognitivo de primeiro grau já se exauriu (justamente a fase mais custosa do processo) e os requisitos do art. 2º, *caput* e § 1º do Provimento CNJ n. 162/2024 (meros indícios de infração e penalidade meramente antevista) já não estão presentes.

À luz das referidas premissas, no presente caso, não é cabível a celebração de TAC, pois o requerimento só foi formulado depois da prolação da decisão sancionatória, ora recorrida.

Ademais, trata-se de manifesta **inovação recursal**, que não foi requerida tempestivamente ao juízo de primeiro grau, sem que da decisão recorrida se vislumbre qualquer fato novo que justifique exame inaugural do requerimento nesta via. Logo, obstado o exame do requerimento por haver também violação do princípio da dialeticidade e supressão de instância.

De todo modo, não bastasse isso, colhe-se do art. 2º, parte final, do Provimento CNJ n. 162/2024 que a celebração de TAC se submete a margem de discricionariedade regrada da autoridade processante, a quem incumbe apreciar a **necessidade e suficiência do acordo** para a prevenção de novas infrações e para a promoção da cultura da moralidade e da eficiência no serviço público.

O art. 2º, § 3º, do mesmo diploma complementa a análise da adequação e da necessidade da medida pode envolver avaliação dos antecedentes funcionais, do dolo ou má-fé, do tempo de exercício funcional, das consequências e motivos da infração, do comportamento do ofendido e da natureza do conflito (se relacionado preponderantemente à esfera privada dos envolvidos).

Já o art. 18, § 2º, do mesmo diploma normativo especifica os fatores que devem ser apreciados pela autoridade processante ao analisar a adequação e conveniência do TAC em relação a delegatários de serviços notariais e registrais, a saber: o objetivo de eliminar irregularidades, incerteza jurídica, situações potencialmente contenciosas ou atentatórias às instituições notariais e de registro, bem como de estabelecer a compensação por benefícios indevidos ou prejuízos, públicos ou privados, resultantes das condutas praticadas.

No caso, o erro disciplinar não está relacionado preponderantemente à esfera privada dos envolvidos, pois envolveu situação ligada ao **trânsito internacional de crianças** e despertou a necessidade de adoção de providências pelo Departamento de Polícia Federal para a evitação da produção de efeitos do ato ilegal. Ademais, o ato ilegal chegou a ser perfectibilizado, de modo que o TAC não teria o condão de eliminar a irregularidade já consumada.

Em suma, os antecedentes e medidas mitigadoras de danos foram corretamente ponderados para a fixação de penalidade branda (repreensão). Todavia, dada a potencial lesividade do ato para terceiros vulneráveis (crianças), o acordo não seria adequado e suficiente para concretizar as finalidades do processo disciplinar.

Ante o exposto, o parecer que, respeitosamente, submete-se à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de negar provimento ao recurso administrativo e manter a r. decisão recorrida, embora por outros fundamentos.

Sub censura.

São Paulo, data registrada no sistema.



GISELA AGUIAR WANDERLEY
Juíza Assessora da Corregedoria
Assinatura Eletrônica



Processo PJECOR nº 0001453-30.2025.2.00.0826

Vistos.

Aprovo o parecer apresentado pelo MM. Juíza Assessora da Corregedoria e, por seus fundamentos, ora adotados, **nego provimento ao recurso administrativo.**

São Paulo, data registrada no sistema.

SILVIA ROCHA

Corregedora-Geral da Justiça

