



Nota Técnica SEI nº 1078/2025/MEMP

Assunto: Limites constitucionais e legais da atuação normativa das Juntas Comerciais e necessidade de submissão prévia ao DREI de atos, orientações e procedimentos com potencial impacto no regime do Registro Público de Empresas Mercantis.

Senhor(a) Presidente(a),

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Esta Nota Técnica analisa a atuação recente de determinadas Juntas Comerciais estaduais que, por meio da edição de atos normativos, orientações institucionais, comunicados e práticas administrativas, vêm extrapolando os limites constitucionais e legais que regem o Registro Público de Empresas Mercantis, ao inovar o ordenamento jurídico e atribuir efeitos estranhos à natureza do registro mercantil.

ANÁLISE

2. No exercício de sua atribuição legal como órgão central do Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis – SINREM, este Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – DREI tomou conhecimento da edição, por determinadas Juntas Comerciais estaduais, de atos normativos, orientações institucionais, comunicados e práticas administrativas que, a pretexto de orientar empresários e usuários do sistema registral, extrapolam os limites constitucionais e legais que regem a atuação do Registro Público de Empresas Mercantis.

3. A normatização de registro público, por ser matéria exclusiva da União, nos termos do artigo 22, XXV da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
XXV - registros públicos;
(...).

4. Art. 1º O Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, observado o disposto nesta Lei, será exercido em todo o território nacional, de forma sistêmica, por órgãos federais, estaduais e distrital, com as seguintes finalidades:

I - dar garantia, **publicidade**, autenticidade, **segurança e eficácia** aos atos jurídicos das **empresas mercantis**, submetidos a registro na forma desta lei;
(...).

Art. 2º Os atos das firmas mercantis individuais e das sociedades mercantis serão arquivados no Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, independentemente de seu objeto, salvo as exceções previstas em lei.
(...).

5. A organização dos serviços de registro dar-se-á nos seguintes termos:

Art. 3º Os serviços do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins serão exercidos, em todo o território nacional, de maneira uniforme, harmônica e interdependente, pelo Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (Sinrem), composto pelos seguintes órgãos:

I - o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, órgão central do Sinrem, com as seguintes funções: ([Redação dada pela Lei nº 13.833,de 2019](#))

a) supervisora, orientadora, coordenadora e normativa, na área técnica; e ([Redação dada pela Lei nº 13.833,de 2019](#))

b) supletiva, na área administrativa; e ([Redação dada pela Lei nº 13.833,de 2019](#))

II - as Juntas Comerciais, como órgãos locais, com funções executora e administradora dos serviços de registro.

6. Destacam-se, *in casu*, as seguintes atividades do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração:

Art. 4º O Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (Drei) (...)

I - supervisionar e coordenar, no plano técnico, os órgãos incumbidos da execução dos serviços de Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;

II - estabelecer e consolidar, com exclusividade, as normas e diretrizes gerais do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;

III - solucionar dúvidas ocorrentes na interpretação das leis, regulamentos e demais normas relacionadas com o registro de empresas mercantis, baixando instruções para esse fim;

IV - prestar orientação às Juntas Comerciais, com vistas à solução de consultas e à observância das normas legais e regulamentares do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;

V - exercer ampla fiscalização jurídica sobre os órgãos incumbidos do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, representando para os devidos fins às autoridades administrativas contra abusos e infrações das respectivas normas, e requerendo tudo o que se afigurar necessário ao cumprimento dessas normas;

VI - estabelecer normas procedimentais de arquivamento de atos de firmas mercantis individuais e sociedades mercantis de qualquer natureza;

VII - promover ou providenciar, supletivamente, as medidas tendentes a suprir ou corrigir as ausências, falhas ou deficiências dos serviços de Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;

(...)

7. Assim, toda e qualquer iniciativa que inove o ordenamento jurídico ou condicione efeitos jurídicos estranhos à natureza do registro empresarial compromete a necessária uniformidade nacional do sistema e afronta o regime jurídico estabelecido pela Constituição Federal e pela legislação federal de regência.

8. Verificou-se, em especial, a instituição de procedimentos e exigências não previstos na legislação federal do registro mercantil, bem como a atribuição de efeitos jurídicos relacionados à matéria tributária, notadamente ao se condicionar a fruição de benefícios fiscais previstos na Lei nº 15.270, de 26 de novembro de 2025, à obrigatoriedade de arquivamento de atos societários perante as Juntas Comerciais.

9. Identificou-se, ainda, a imposição de regimes de sigilo ou de restrição de acesso a documentos que, por sua própria natureza jurídica, submetem-se ao princípio da publicidade registral, criando alternativas procedimentais não previstas em lei. Soma-se a isso a edição de orientações que ampliam, modificam ou inovam o conteúdo das normas e orientações jurídicas expedidas pelo DREI, em evidente extração de competência.

10. A Constituição Federal estabelece, de forma clara, a repartição de competências no tocante ao registro público e à disciplina do direito empresarial. Compete privativamente à União legislar sobre direito civil e sobre registros públicos, nos termos do art. 22, incisos I e XXV.

11. O Registro Público de Empresas Mercantis, enquanto espécie de registro público que produz

efeitos típicos do direito civil e empresarial — como a constituição da personalidade jurídica, a publicidade, a autenticidade e a oponibilidade dos atos — insere-se diretamente nesse núcleo de competência legislativa exclusiva da União.

12. Ainda que o art. 24, inciso III, da Constituição Federal preveja competência legislativa concorrente em relação às Juntas Comerciais, tal previsão não autoriza a fragmentação do regime jurídico do registro empresarial, tampouco confere autonomia normativa ampla aos Estados.

13. A interpretação sistemática desse dispositivo, à luz dos §§ 1º a 4º do mesmo artigo, conduz à conclusão de que cabe à União a edição das normas gerais, reservando-se aos Estados atuação meramente suplementar, de natureza organizacional e executiva, sendo vedada qualquer inovação normativa que amplie, modifique ou contrarie o regime jurídico federal.

14. Nesse contexto, a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, ao estruturar o Registro Público de Empresas Mercantis, atribui expressamente ao DREI a coordenação do SINREM, a expedição de normas e orientações de caráter nacional e a fiscalização jurídica da atuação das Juntas Comerciais. Às Juntas Comerciais, por sua vez, confere-se competência restrita ao exame das formalidades legais dos atos sujeitos a arquivamento, não lhes sendo permitido criar requisitos materiais, impor condicionantes não previstos em lei, atribuir efeitos jurídicos estranhos ao registro ou atuar como instância de controle tributário, fiscal ou regulatório.

15. A Instrução Normativa DREI nº 70, de 19 de dezembro de 2019, concretiza esse desenho constitucional e legal, ao estabelecer o poder-dever do DREI de fiscalizar, corrigir e uniformizar a atuação das Juntas Comerciais sempre que identificadas práticas incompatíveis com o ordenamento jurídico.

16. À luz desse arcabouço normativo, revela-se juridicamente indevida a atuação de Juntas Comerciais que condicionem a produção de efeitos tributários — como a fruição de isenções ou benefícios fiscais — à obrigatoriedade de arquivamento de atos societários, matéria cuja apuração e fiscalização competem exclusivamente à administração tributária. Igualmente ilegítima é a atribuição de sigilo ou restrição de acesso a documentos submetidos ao regime da publicidade registral, com a finalidade de criar alternativas procedimentais não previstas em lei.

17. Do mesmo modo, a edição de atos normativos ou orientações administrativas que inovem, ampliem ou contrariem as normas e orientações expedidas pelo DREI configura usurpação de competência normativa e afronta direta aos princípios da legalidade e da hierarquia administrativa.

18. Tais condutas violam, de forma inequívoca, o art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, ao impor obrigações sem amparo legal; o art. 37, *caput*, ao afrontar o princípio da legalidade administrativa; o art. 22, incisos I e XXV, ao invadir competência legislativa privativa da União; e o art. 24, inciso III, ao extrapolar os limites da legislação concorrente. Os atos normativos, orientações e práticas administrativas que assim procedam são ilegais e inconstitucionais, não produzindo efeitos válidos no âmbito do Registro Público de Empresas Mercantis, sendo plenamente aplicável o entendimento consolidado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a Administração Pública pode e deve anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade.

19. Cumpre, ainda, destacar que a atividade de normatização no âmbito da Administração Pública constitui ato administrativo estritamente vinculado, somente podendo ser exercida por autoridade legalmente competente e nos limites rigorosamente definidos pela Constituição e pela lei. A edição de atos normativos não se confunde com exercício de discricionariedade ampla, sendo vedada a criação de comandos abstratos sem base legal expressa, sem aderência às normas gerais vigentes ou sem a devida análise de compatibilidade sistêmica com o ordenamento jurídico.

20. A normatização administrativa exige, como pressuposto mínimo de validade, a observância do princípio da legalidade estrita, da hierarquia normativa e da coerência regulatória, impondo-se às autoridades públicas o dever de cautela na avaliação dos impactos jurídicos, econômicos e institucionais decorrentes da inovação normativa. A ausência de análise acurada dos efeitos regulatórios, especialmente quando a norma interfere em regimes jurídicos distintos — como o direito societário, o direito tributário e o regime do registro público — compromete a racionalidade do sistema e caracteriza atuação administrativa arbitrária.

21. Esse cenário se revela ainda mais sensível quando se constata que a própria legislação que vem sendo utilizada como fundamento para exigências estranhas ao registro mercantil encontra-se sob questionamento judicial, tendo sido reconhecida, em sede de tutela de urgência, a plausibilidade jurídica das alegações de ilegalidade e incompatibilidade normativa.

22. Em decisão liminar recentemente proferida pela Justiça Federal, restou assentado que determinados dispositivos da Lei nº 15.270/2025 impõem condições materialmente incompatíveis com o regime societário obrigatório, em especial no tocante aos prazos e procedimentos de deliberação sobre lucros e dividendos, em colisão com os arts. 132 e 133 da Lei nº 6.404/1976 e com o art. 110 do Código Tributário Nacional.

23. A existência de pronunciamento judicial, ainda que em cognição sumária, reforça a necessidade de máxima prudência por parte da Administração Pública, sobretudo no âmbito das Juntas Comerciais, cuja competência é estritamente formal e executiva. A utilização acrítica de norma controvertida para impor condicionantes administrativas ou atribuir efeitos tributários no âmbito do registro público amplia a insegurança jurídica e potencializa a produção de atos administrativos nulos.

CONCLUSÃO

24. Diante do exposto, conclui-se que qualquer iniciativa normativa, orientativa ou procedural das Juntas Comerciais que extrapole o exame das formalidades legais do registro, interfira em regimes jurídicos alheios ao Registro Público de Empresas Mercantis, institua condicionantes não previstos em lei ou modifique diretrizes expedidas pelo DREI configura atuação ilegal, constitucional e passível de invalidação.

RECOMENDAÇÃO

25. Nesse contexto, impõe-se como dever institucional das Juntas Comerciais submeter previamente ao DREI, **com antecedência mínima razoável**, toda e qualquer proposta de ato normativo, orientação institucional, manual, comunicado ou procedimento administrativo, a fim de que este Departamento, no exercício de sua atribuição legal, proceda ao exame da matéria, com a finalidade de, preventivamente, orientar e inibir a edição de normativos que extrapolem o exame estritamente formal dos atos sujeitos a arquivamento; estabeleçam regimes que não se coadunam ao Registro Público de Empresas; tenham potencial impacto sistêmico sobre o regime do registro empresarial ou sobre a uniformidade nacional do SINREM; interpretem ou apliquem legislação federal controvertida ou judicialmente questionada.

26. Tal submissão prévia constitui medida indispensável para assegurar a uniformidade nacional do registro empresarial, a observância da hierarquia normativa, a segurança jurídica dos usuários do sistema e a estrita conformidade da atuação administrativa com os fundamentos constitucionais e legais que regem o Registro Público de Empresas Mercantis. O descumprimento desse dever caracteriza irregularidade administrativa, sujeita às medidas corretivas previstas na Instrução Normativa DREI nº 70/2019, sem prejuízo de outras providências cabíveis, competindo ao DREI exercer plenamente sua função de coordenação, supervisão, orientação e fiscalização jurídica do SINREM.

27. Por fim, determina-se que as Juntas Comerciais que tenham instituído regras, normas, comunicados, orientações ou procedimentos que extrapolem o âmbito do Registro Público de Empresas Mercantis, especialmente aqueles que impliquem o arquivamento de atos sob regime de sigilo ou com acesso restrito, **promovam a imediata suspensão de tais práticas**, bem como procedam à revisão administrativa dos atos já registrados, nos termos da Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, a fim de readequá-los ao princípio da publicidade e à finalidade precípua do registro mercantil, conforme delineado nesta Nota Técnica.

28. A presente determinação decorre da competência legal deste Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – DREI, nos termos da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, e da finalidade jurídica do registro mercantil, que é conferir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia perante terceiros aos atos arquivados.

REGIANI OLIVEIRA DE PAULA

Coordenadora-Geral de Normas

MIRIAM DA SILVA ANJOS

Coordenadora

De acordo.

Oficie-se todas as Juntas Comerciais, com cópia à Procuradoria, Secretaria-Geral e Diretoria/Assessoria de Registro Empresarial.

FLÁVIA REGINA BRITTO GONÇALVES

Diretora do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração



Documento assinado eletronicamente por **Flavia Regina Britto Gonçalves, Diretor(a)**, em 18/12/2025, às 12:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Miriam da Silva Anjos, Coordenador(a)**, em 18/12/2025, às 15:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Regiani Oliveira de Paula, Coordenador(a)-Geral**, em 18/12/2025, às 15:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **56403816** e o código CRC **36A89AA9**.