



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO EMPREENDEDORISMO, DA MICROEMPRESA E DA
EMPRESA DE PEQUENO PORTE
GABINETE

PARECER Nº 00062/2026/GAB/CONJUR-MEMP/CGU/AGU

NUP: [REDACTED]

INTERESSADOS: DREI

ASSUNTOS: DREI, RECURSOS E NATUREZA JURÍDICA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO EMPRESARIAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO AO DREI. SISTEMA DE REGISTRO EMPRESARIAL. PODERES DO DREI. FISCALIZAÇÃO DE JUNTAS COMERCIAIS

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (REDREI) nº 995284/24-6, interposto pelas empresas [REDACTED] e [REDACTED] LTDA, ingressando formalmente no Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP) em 07 de janeiro de 2025. O recurso volta-se contra a deliberação do E. Plenário da Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP), ocorrida em sessão de 17 de abril de 2024, que determinou o **sobrestamento** do processo administrativo nº [REDACTED] (REPLEN nº [REDACTED]).

2. Em síntese, o litígio originou-se de um pedido das recorrentes para a suspensão e cancelamento do registro nº [REDACTED] na JUCESP, referente a uma Ata de Reunião de Sócios da empresa [REDACTED] Ltda. realizada em 01 de junho de 2023. As recorrentes alegam que tal reunião foi "simulada" pela sócia minoritária, [REDACTED] S/A, e padece de diversos

3. A JUCESP, em sede de reanálise técnica, identificou pendências no referido registro ([REDACTED]), confirmando a ausência de disposição expressa sobre o atendimento das formalidades legais e a inobservância do quórum de aprovação previsto no contrato social. **Todavia, diante da existência de ações judiciais em curso com as mesmas partes e objeto (Ação Anulatória nº [REDACTED] e Mandado de Segurança nº [REDACTED]), o Plenário da JUCESP decidiu sobrestar o feito administrativo até o trânsito em julgado das demandas judiciais, visando evitar decisões conflitantes.**

4. As recorrentes insurgem-se contra este sobrestamento, argumentando que a resistência da JUCESP em cancelar um ato eivado de vícios já reconhecidos pela própria autarquia é infundada e que a existência de processos judiciais não deveria impedir o exercício do poder de autotutela administrativa. O processo foi encaminhado a esta Diretoria Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI) para análise e manifestação nos termos do art. 35, § 2º da Lei Federal 8.934/94 e art. 124 da Instrução Normativa DREI nº 81/2020.

5. Com o aporte dos recursos e considerando a densidade jurídica dos questionamentos apresentados, o DREI remeteu os autos à esta Consultoria Jurídica, objetivando o esclarecimento dos seguintes questionamentos:

- O Recurso ao DREI interposto contra decisão do Plenário da Junta Comercial que apenas determinou o sobrestamento do processo, sem apreciação do mérito, deve ser conhecido ou não, à luz do § 2º-A do art. 123 da Instrução Normativa DREI nº 81/2020?
- É juridicamente possível que o DREI examine o mérito da controvérsia administrativa quando inexistente decisão meritória prévia do Plenário da Junta Comercial, ou tal atuação configuraria indevida supressão de

instância?

c) Seria juridicamente adequado que o DREI devolvesse os autos à Junta Comercial, determinando ou recomendando o enfrentamento do mérito pelo Plenário, ou tal providência violaria a autonomia decisória das Juntas Comerciais?

d) Tendo sido a matéria objeto de recurso ao DREI submetida ao Poder Judiciário, e considerando que tal circunstância não implica renúncia tácita à via administrativa no âmbito do registro empresarial, é juridicamente admissível que o DREI adote critério de análise caso a caso para a condução do processo administrativo, à luz das peculiaridades do registro empresarial e da necessidade de preservação da segurança jurídica?

6. É o relatório, passa-se a análise

II. ANÁLISE JURÍDICA

II.1 Premissas Jurídicas: O “Entre Lugar” jurídico do Registro Empresarial

7. Preliminarmente, convém destacar que as questões abordadas envolvem, em breve síntese e de forma geral, o sistema de registro empresarial instituído pela Lei n 8.934, de 1994, o funcionamento e a interpretação dos processos administrativos como um eixo de solução de conflitos e, ao mesmo tempo, um instrumento para realização do interesse público.

8. A análise das questões que envolvem o registro empresarial exige que se revisitem as premissas metodológicas que orientam sua compreensão. O registro empresarial não se encaixa, com precisão, em nenhuma das categorias tradicionais do Direito. Trata-se, na realidade, de um *locus* jurídico que ocupa um "entre lugar" próprio, cuja arquitetura é composta por estruturas, institutos e princípios simultaneamente oriundos do Direito Administrativo, do Direito Econômico, do Direito Empresarial e do Direito Processual.

9. Essa natureza híbrida não é acidental. Ela reflete a posição que o registro empresarial ocupa na intersecção entre o poder regulatório do Estado, realizado mediante um encadeamento de atos administrativos, e uma estrutura de garantia de funcionamento de mercado fundada, de forma histórica, por agentes de mercado para garantir a confiabilidade de suas relações^[1], aliado ainda à um processo de importação e (re)construção de institutos jurídicos empresariais importados de países europeus^[2].

10. Especificamente sobre o poder regulatório estatal, o sistema registral passa a integrar, em seu eixo, os mecanismos de Direito Público, na medida a complexificação das relações econômicas, as reformas democráticas e a ampliação dos efeitos da atividade empresarial sobre terceiros trouxe a figura do Estado enquanto fiador desse sistema, partindo-se do pressuposto de que o registro empresarial não é uma atividade de interesse meramente privado, mas serve ao interesse público nacional por meio de seu papel central na criação e controle de relações tributárias e econômicas.

11. Nesse sentido, o registro empresarial passa a contar com a figura do Estado como um partícipe central, reconfigurando sua função e a natureza de seus institutos de um âmbito exclusivamente comercial/privado para a necessidade de atender, ainda, os imperativos da ordem econômica, representadas pelo art. 170 e seguintes da Constituição Federal de 1988. Em breve síntese, portanto, como aponta Godri e Ribeiro, “A análise do registro empresarial — ato necessário ao exercício regular e formal da atividade empresarial pelo agente privado — [é proposta] como mecanismo indutor de desenvolvimento e, portanto, apto a integrar a agenda política do Estado brasileiro”^[3].

12. De um lado, o registro é um instrumento por meio do qual o Estado exerce função administrativa voltada ao interesse público, conferindo publicidade, segurança jurídica e formalidade às relações econômicas. De outro, é o mecanismo pelo qual o empresário ingressa formalmente no mercado, exercendo direito constitucionalmente assegurado. Essa dualidade de funções impõe que a interpretação de seus institutos não se reduza a qualquer um desses polos isoladamente, mas considere a tensão produtiva entre ambos.

13. A revisitação destas questões centrais se faz necessária no presente caso na medida que, para responder aos levantamentos apontados pelo Departamento de Registro Empresarial, é preciso proceder com uma análise dos institutos do registro empresarial em constante diálogo com os princípios, estruturas e soluções engendradas pelas normas e subordenamentos que permeiam o sistema registral, a fim de encontrar uma solução cientificamente válida para o caso^[4].

14. Preliminarmente, o sistema de registro público de empresas mercantis tem sua base normativa fundamental na Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994. Essa lei estabelece a arquitetura institucional do registro, dividindo-o entre um órgão central de caráter normativo, o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI), e órgãos locais de

execução, as Juntas Comerciais, vinculadas administrativamente aos Estados, mas tecnicamente subordinadas às diretrizes federais, conforme o art. 6º da referida norma, nos seguintes turnos:

Art. 6º As juntas comerciais subordinam-se administrativamente ao governo do respectivo ente federativo e, tecnicamente, ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, nos termos desta Lei

15. A questão aponta, portanto, que a relação registral não envolve uma subordinação administrativa entre o órgão técnico federal (DREI) e os órgãos de execução (Juntas Comerciais), mas molda um processo inter-federativo, cuja normatização geral é dada pela União, por força do art. 22, I e XXV da Constituição Federal, cabendo aos Estados, por sua vez, realizarem a instrumentalização administrativa de seus órgãos locais naquilo que não for contrário à norma geral da União (art. 24, III, da Constituição Federal).

16. Assim, como a segunda base normativo-regulatória para além da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, a Instrução Normativa DREI nº 81/2020 representa, nesse contexto, o principal instrumento de uniformização procedimental do sistema, detalhando os atos de registro e os requisitos aplicáveis em todo o território nacional, exercendo o legítimo poder regulatório.

17. Assoma-se a linha geral estrutural as reformas do sistema registral orientada à lógica da desburocratização e do desenvolvimento econômico, em diálogo com as estruturas de Direito Econômico elencadas pela Constituição. Nesse sentido, cita-se:

1. A Lei nº 11.598/2007 instituiu a REDESIM — Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios — com o objetivo de integrar, em um único procedimento simplificado, os atos de registro perante a Junta Comercial, as inscrições fiscais (CNPJ, Inscrição Estadual e Municipal) e os licenciamentos junto a órgãos de fiscalização.
2. A Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) e a Lei do Ambiente de Negócios (Lei nº 14.195/2021) aprofundou esse processo, introduzindo o arquivamento automático de atos constitutivos que utilizem modelos padrão do DREI e a aprovação tácita nos casos em que o Estado não analise o pedido dentro do prazo legal.

18. A questão é relevante na medida que o ordenamento jurídico exige, portanto, que a interpretação dos institutos registrares levem em consideração a sistematicidade da ordem econômica, sob as balizas constitucionalmente estabelecidas pelo art. 170 e seguintes, em verdadeira interpretação sistemática^[5].

19. Em um segundo momento essencial, destaca-se que o registro empresarial, tendo sido (re)construído como um elemento jurídico que compõe agenda regulatória do Estado Brasileiro, realizado por órgãos públicos e possuindo o Estado diretamente em sua relação, efetuando-se pelo encadeamento organizado de atos administrativos direcionados a um fim, constitui-se, por lógica, em processo administrativo.

20. Sua natureza enquanto processo administrativo atrai, por consequência, uma série de relações jurídicas e aplicações dos âmbitos do direito administrativo e do direito processual. Em primeiro lugar, a Lei nº 9.784, de 1999, que apresenta o regramento geral dos processos administrativos, aplica-se subsidiariamente ao registro público, por força do seu art. 69^[6].

21. Em segundo lugar, destaca-se que o Processo Administrativo se trata de uma (re)construção administrativa do Direito Processual, razão pela qual importa, em seu atendimento, uma série de elementos diretamente desenvolvidos pela doutrina processual civil, aplicando-se sua lógica básica e a atração de seus fundamentos, por força do art. 15 do Código de Processo Civil.

22. A norma processual não revoga a lei administrativa, mas exige que esta seja harmonizada com seu regime no que não houver disposição especial. Assim, conforme analisa Egon Bockman, as normas fundamentais processuais aplicam-se diretamente aos processos administrativos, independentemente de sua natureza, observando suas peculiaridade:

Definida a imperiosidade da aplicação imediata do CPC/2015 ao processo administrativo, em primeiro lugar é de se destacar que algumas das assim denominadas "normas fundamentais do processo civil" (arts. 1º-12) têm imediata repercussão nele, sobretudo em vista de sua plena compatibilidade. Como expressamente definido, essa ordem de preceitos são a base, o fundamento ao sistema processual brasileiro. Por outro lado, tais normas têm incidência objetiva-subjetiva: servem de base objetiva ao processo (o seu fundamento objetivo de validade) e

constituem direitos subjetivos das partes (direitos processuais em sentido estrito). Parafraseando Marinoni, Arenhart e Mitidiero, tais normas fundamentais são os eixos normativos a partir dos quais o processo administrativo deve ser interpretado, aplicado e estruturado? Isso para reforçar preceitos já dantes aplicados, com densificação e/ou acréscimo de sentido, e também para instalar novas hipóteses de incidência normativa^[7].

23. Assim, as estruturas basilares processuais cíveis (estendendo-se, aqui, para além das normas fundamentais expressas acima, para a teoria dos recursos e os raciocínios basilares sobre julgamentos, dada a sua centralidade) e disposições em que a norma administrativa não possua previsão direta, aplica-se a estrutura cível.

24. Assoma-se aos eixos basilares de Direito Empresarial, Econômico e Processual Civil, o fato de que os processos administrativos possuem, como questão central diferenciadora do eixo civil, uma finalidade autônoma e um impulso próprio, que não se confundem com a mera solução de conflitos entre particulares e o Estado. Diversamente do processo judicial — que pressupõe, estruturalmente, um litígio entre partes com interesses contrapostos —, o processo administrativo é o mecanismo pelo qual a Administração realiza o interesse público no caso concreto, ainda que não haja conflito de interesses a ser dirimido.

25. Essa autonomia finalística do processo administrativo fica ainda mais evidente quando se examina o papel que a Administração desempenha dentro dele. Nos processos judiciais, vigora o princípio dispositivo: as partes delimitam o objeto do litígio e ao juiz cabe decidir dentro dos limites postos. No processo administrativo, ao contrário, a própria Administração é simultaneamente parte interessada na realização do interesse público e condutora do procedimento, o que lhe confere um poder-dever de impulso oficial que independe da iniciativa do particular.

26. Isso significa que o processo administrativo não é um mero antecedente do processo judicial — ele produz decisões dotadas de autoridade e eficácia próprias, que vinculam tanto a Administração quanto os particulares envolvidos, e que só serão revisadas pelo Judiciário mediante provocação específica. No registro empresarial, essa autonomia decisória se manifesta no caráter constitutivo do arquivamento: é o ato da Junta Comercial, e não qualquer outro, que confere existência jurídica formal à sociedade empresária — decisão que produz efeitos imediatos no mundo jurídico independentemente de qualquer controle judicial posterior.

27. No âmbito do registro empresarial, a autonomia finalística e o impulso próprio do processo administrativo adquirem contornos especialmente relevantes. Como esclarece Di Pietro, a finalidade da atividade pública "em sentido amplo, sempre corresponde à consecução de um resultado de interesse público. Já sob um sentido restrito, a finalidade é o resultado específico que cada ato deve produzir, conforme definido em lei."^[8] Aplicada ao registro empresarial, essa distinção revela que o processo registral possui duas finalidades simultâneas: em sentido amplo, realizar os objetivos constitucionais da ordem econômica — promover a livre iniciativa, induzir o desenvolvimento e formalizar o mercado; em sentido estrito, produzir o ato de arquivamento que confere ao empresário o status jurídico formal indispensável ao exercício regular de sua atividade.

28. Diante da natureza híbrida e da complexidade estrutural descritas, propõe-se que a interpretação do sistema de registro empresarial seja orientada por cinco eixos fundamentais, que funcionam como critérios hermenêuticos complementares e não excludentes, a partir da extração de estruturas legais própria apontadas pelo ordenamento, bem como operando a chamada "moldura normativa"^[9] de modo a encontrar as soluções jurídicas que reforcem o pacto constitucional e os elementos centrais aos quais servem o registro empresarial: o reforço de soluções céleres de mercado, a construção de segurança jurídica e o implemento e ampliação das condições do desenvolvimento econômico a partir do eixo do mercado

29. Assim, em primeiro lugar, parte-se da ideia de que o registro público possui caráter interfederativo e não hierárquico, sendo uma norma estabelecida pela União, exercida mediante um procedimento estruturado em lei — especialmente a Lei nº 8.934/1994 —, que articula órgãos federais (DREI) e estaduais (Juntas Comerciais) sem que entre eles exista uma relação de hierarquia em sentido estrito, mas sim uma divisão funcional de atribuições, com a aplicação do conteúdo processual (técnico, conforme art. 6º da referida Lei) sendo de caráter geral e centralizado por normas da União.

30. Na sequência, entende-se necessário que o processo de solução de questões envolvendo o direito registral empresarial deve considerar que este é um processo administrativo, assentando-se em regras gerais de Processo Civil, mas guardando especificidades calcadas em sua realização para finalidades públicas. Assim como o processo administrativo em geral recorre subsidiariamente aos institutos do Direito Processual Civil para preencher suas lacunas, o registro empresarial deve ser interpretado em diálogo com o CPC/2015 nas situações em que a legislação registral e a LPA não ofereçam soluções adequadas. Esse diálogo não implica a "processualização civil" do registro, mas o aproveitamento de institutos processuais já consolidados — como os referentes à preclusão, aos prazos, à nulidade dos atos e à eficácia das decisões — para conferir maior segurança e previsibilidade ao sistema registral, em consonância com a função de estabilização das relações jurídicas que o processo administrativo moderno deve cumprir.

31. Ademais, faz-se necessário reconhecer, no processo de solucionamento de questões, que o registro empresarial configura-se, na contemporaneidade, enquanto um instituto integrado a Ordem Econômica Constitucional, devendo atender aos delineamentos de normas que instituem a política econômica do Estado^[10] e interpretando-o de forma a reforçar a capacidade Estatal de encaminhar juridicamente o sistema para fins que reforcem os ditames do art. 170 e seguintes da Constituição Federal.

32. Por fim, a interpretação dos institutos do registro empresarial deve manter-se em permanente diálogo com as especificidades do Direito Empresarial, cujo histórico está calcado nas relações materiais e nas práticas autorreguladas da atividade comercial. O Direito Empresarial tem uma lógica própria — a da circulação de riquezas, da agilidade das relações e da funcionalidade dos institutos —, que não pode ser ignorada em nome de uma aplicação mecanicista das normas processuais ou administrativas.

33. Assim, o Registro Empresarial não existe apenas para compor interesses contrapostos: existe para realizar o interesse público da formalização econômica e da segurança jurídica do mercado, dotado de impulso próprio que obriga a Administração a conduzir o procedimento até sua conclusão, atendendo à lógica jurídica que intercala o direito empresarial, as normas processuais específicas (Lei nº 8.934/1994 e IN DREI 81/2020), gerais (Lei nº 9.784, de 1995 e Código de Processo Civil de 2015) e a sua finalidade precípua enquanto um ato regulatório-econômico do Estado, atendendo dispositivos do Art. 170 e seguintes da Constituição Federal.

II.2 Os Recursos ao DREI e a relação com decisões das juntas comerciais

34. Ingressando nos questionamentos apresentados à esta consultoria jurídica, os primeiros dois pontos apresentados se referem ao eixo processual do registro público, no que o consultante solicita a resposta ao seguinte:

- a) O Recurso ao DREI interposto contra decisão do Plenário da Junta Comercial que apenas determinou o sobrestamento do processo, sem apreciação do mérito, deve ser conhecido ou não, à luz do § 2º-A do art. 123 da Instrução Normativa DREI nº 81/2020?
- b) É juridicamente possível que o DREI examine o mérito da controvérsia administrativa quando inexistente decisão meritória prévia do Plenário da Junta Comercial, ou tal atuação configuraria indevida supressão de instância?

35. Considerando que possuem o mesmo encaminhamento teórico, estes serão respondidos neste mesmo tópico, embora separadamente por razões de organização estrutural.

II.2.1 - A possibilidade de conhecer recurso que determinou sobrestamento de processo em Junta Comercial

36. No que se refere ao primeiro questionamento, a resposta é negativa. Preliminarmente, como se sabe, o ordenamento jurídico processual estabelece que o exercício do direito de impugnar uma decisão não é irrestrito, subordinando-se ao preenchimento de requisitos objetivos denominados pressupostos recursais. A doutrina clássica sistematizou esses requisitos em duas categorias: os intrínsecos, que dizem respeito à própria existência do direito de recorrer — como o cabimento, a legitimidade, o interesse recursal e a ausência de fatos impeditivos —, e os extrínsecos, atinentes ao regular exercício desse direito, a exemplo da tempestividade, do preparo e da regularidade formal. Trata-se, portanto, de um sistema bipartido que condiciona tanto a existência quanto o exercício da prerrogativa impugnativa^[11].

37. A construção, embora parta de conceitos de Processo Civil, é plenamente aplicável ao presente caso. A teoria geral dos recursos, com todos os seus postulados — pressupostos intrínsecos e extrínsecos, exigência de decisão prévia definitiva e interpretação restritiva do cabimento —, aplica-se integralmente ao processo recursal de processos administrativos, haja vista a subsidiariedade e centralidade do Código de Processo Civil em sua operacionalização, como visto no tópico anterior.^[12]

38. Assim sendo, o processo de registro empresarial, conquanto dotado de especificidades procedimentais, não escapa à racionalidade que governa a atividade revisional: a necessidade de um ato anterior definitivo, capaz de modificar a situação jurídica do interessado, como condição para a ativação do mecanismo de controle, desde que este seja apto a ser atacado por recurso previsto em norma para sua revisão.

39. Ocorre que o recurso administrativo, tal qual seu equivalente processual civil, é compreendido pela doutrina como um prolongamento do direito de ação — ou, no plano administrativo, do direito de petição garantido pelo art. 5º, XXXIV, *a*, da Constituição Federal. Em breve síntese, o recurso, portanto, não cria um processo novo; ele prolonga um processo existente, transferindo ao órgão superior a cognição sobre aquilo que já foi decidido abaixo. Assim, a aplicação dessa teoria ao caso concreto impõe que se examine, antes de qualquer análise de mérito, se a decisão impugnada é, em tese, suscetível de ataque pelo recurso interposto.

40. Destaca-se que o respeito ao cabimento é norma essencial da higidez da estruturação de um processo jurídico, não sendo apta a ser interpretada extensivamente. Mesmo nos casos em que a jurisprudência reconheceu a impossibilidade de aplicação extremamente restrita de um rol de cabimento, optou-se por técnica hermenêutica distinta da simples analogia ou interpretação extensiva. É o que se extrai do precedente firmado pela Corte Especial do STJ no REsp 1.704.520/MT, sob relatoria da Ministra Nancy Andrighi, ao assentar a tese da *taxatividade mitigada* do rol do art. 1.015 do CPC/2015 para o agravo de instrumento, nos seguintes termos:

(...) 2- O propósito recursal consiste em definir: (i) se é recorrível, de imediato e por meio de agravo de instrumento, a decisão interlocutória proferida no processo de execução que indefere o pedido de revogação do benefício da gratuidade da justiça; (ii) se o processo executivo poderia ser suspenso até realização da prova pericial a ser realizada na ação de interdição da executada.

3- Somente as decisões interlocutórias proferidas na fase de conhecimento se submetem ao regime recursal disciplinado pelo art. 1.015, caput e incisos do CPC/2015, segundo o qual apenas os conteúdos elencados na referida lista se tornarão indiscutíveis pela preclusão se não interposto, de imediato, o recurso de agravo de instrumento, devendo todas as demais interlocutórias aguardar a prolação da sentença para serem impugnadas na apelação ou nas contrarrazões de apelação, observado, quanto ao ponto, a tese da taxatividade mitigada fixada pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça por ocasião do julgamento dos recursos especiais repetitivos nº 1.696.396/MT e 1.704.520/MT.

4- Para as decisões interlocutórias proferidas em fases subsequentes à cognitiva - liquidação e cumprimento de sentença -, no processo de execução e na ação de inventário, o legislador optou conscientemente por um regime recursal distinto, prevendo o art. 1.015, parágrafo único, do CPC/2015, que haverá ampla e irrestrita recorribilidade de todas as decisões interlocutórias, quer seja porque a maioria dessas fases ou processos não se findam por sentença e, conseqüentemente, não haverá a interposição de futura apelação, quer seja em razão de as decisões interlocutórias proferidas nessas fases ou processos possuírem aptidão para atingir, imediata e severamente, a esfera jurídica das partes, sendo absolutamente irrelevante investigar, nessas hipóteses, se o conteúdo da decisão interlocutória se amolda ou não às hipóteses previstas no caput e incisos do art. 1.015 do CPC/2015.

5- Na hipótese em exame, foi proferida, em processo de execução, decisão interlocutória indeferindo o pedido formulado de revogação do benefício da gratuidade de justiça anteriormente deferido à parte, tratando-se de decisão imediatamente recorrível, por agravo de instrumento, com base no art. 1.015, parágrafo único, do CPC/2015.

6- A eventual impertinência da suspensão do processo executivo até realização da prova pericial a ser produzida na ação de interdição da parte adversa é questão incognoscível no recurso especial, tendo em vista a necessidade de reexame do acervo fático-probatório no que se refere a potencial utilidade e os efetivos reflexos que a prova técnica causará à execução em cuja defesa se alega, justamente, a incapacidade civil da contratante.

7- Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido^[13].

41. Como se vê, o STJ rejeitou expressamente o uso de interpretação extensiva ou analógica dos incisos do artigo, reconhecendo que tais técnicas *"não possuem parâmetros seguros ou isonômicos"* e seriam insuficientes para abarcar casos sem qualquer semelhança com as hipóteses positivadas. Em seu lugar, a Corte modulou um critério adicional objetivo e autônomo: a urgência decorrente da inutilidade do julgamento da questão no recurso ordinário subsequente. Assim, extrai-se norma jurídica inequívoca: mesmo quando o sistema admite uma flexibilização do cabimento, ela se dá por meio de critério novo e objetivo, excepcionalíssimo, não por via de analogia ou extensão dos casos já previstos.

42. O sistema recursal previsto pela norma de registros públicos encontra sua base legal na Lei nº 8.934/1994, cujo art. 44 estabelece que tal processo dar-se-á mediante: (I) *Pedido de Reconsideração*; (II) *Recurso ao Plenário*; (III) *Recurso ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração*. Cada uma dessas vias revisional possui objeto e pressuposto próprios, delimitados pela lei de forma expressa.

43. Iniciando-se com as espécies recursais *intra-junta*, prevê-se no art. 45 da referida lei, o *Pedido de Reconsideração*, cujo objeto é *"obter a revisão de despachos singulares ou de Turmas que formulem exigências para o*

deferimento do arquivamento", devendo ser apresentado no prazo para cumprimento da exigência. Já o art. 46 estabelece que *"das decisões definitivas, singulares ou de turmas, cabe recurso ao plenário"*, circunscrevendo expressamente o cabimento desse recurso às decisões de natureza definitiva.

44. Como a única espécie recursal que encaminha os autos ao DREI, o art. 47 da norma prescreve que *"das decisões do plenário cabe recurso ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração como última instância administrativa"*, o que *a prioristicamente* aponta pela possibilidade de interposição recursal ampla, bastando a realização de decisão pelo plenário do DREI.

45. Aprofundando o exame normativo e tendo em vista que as instruções normativas emitidas pelo DREI podem delimitar, consolidar e estruturar o sistema registral (art. 4º, II, da Lei nº 8.934, de 1994), a Instrução Normativa DREI nº 81 reproduz e densifica esse regramento em 02 (dois) momentos, transcritos abaixo:

Art. 120. O processo revisional, no âmbito do Registro Público de Empresas, compreende:

(...)

III - Recurso ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI), como última instância administrativa, de decisão do plenário que manteve ou reformou decisão singular ou de turma em pedidos de registro, bem como que deliberou pela destituição de agentes auxiliares.

Art. 125. Os recursos previstos nesta Instrução Normativa serão indeferidos de plano:

I - se assinados por terceiros;

II - por procurador sem instrumento de mandato;

III - interpostos fora do prazo ou antes da decisão definitiva; ou

IV - quando já houver se exaurido a esfera administrativa.

46. Em breve síntese, portanto, o Recurso ao DREI não possui cabimento em toda e qualquer decisão do plenário das Juntas Comerciais, mas somente naquelas em que houver manutenção ou reforma de decisão singular ou de turma em pedidos de registro ou que deliberou pela destituição de agentes auxiliares. Estas, por sua vez, precisam ser definitivas na forma do art. 125, III.

47. Essa interpretação não se funda em mera restritividade, mas enceta sobretudo a ideia de que a estrutura do processo de registro empresarial possui racionalidade própria que reforça a necessidade de interpretação restritiva do cabimento recursal. As Juntas Comerciais, como órgãos estaduais mais próximos da realidade empresarial local, detêm competência primária para o exame dos pedidos de registro, devendo concluir o seu julgamento antes de qualquer provocação revisional. A lógica subjacente à progressividade dos recursos — da instância singular ao Plenário, do Plenário ao DREI — é a de que o órgão de base esgote sua cognição, permitindo que o órgão revisor atue sobre um quadro fático e jurídico já definido.

48. Ocorre que, diferente de outras modalidades jurídicas, a natureza célere e local das atividades empresariais exigem um enfoque local, com reconhecimento de práticas, costumes e de mecanismos de produção probatório inatos, obedecendo a uma estrutura nacional no que se refere aos aspectos técnicos. A questão dialoga, como já visto, como a própria lógica de direito mercantil, fundado sob as trocas de comerciantes e a construção autônoma do fenômeno jurídico^[14].

49. Ademais, a natureza da atividade empresarial impõe que o sistema de registro seja célere e previsível. A admissão irrestrita de recursos contra decisões não definitivas introduziria uma fonte de instabilidade incompatível com a dinâmica do mercado, criando um mecanismo de impugnação que, em vez de tutelar o interessado, apenas postergaria a definição da situação jurídica da empresa. A finalidade do sistema revisional empresarial — garantir o controle da legalidade dos atos de registro — somente é plenamente atingida quando os recursos são manejados sobre decisões que efetivamente encerram o exame do feito no âmbito originário, conferindo ao DREI a última palavra sobre uma controvérsia já amadurecida pelas instâncias anteriores.

50. **O desenho reforça, inclusive, a natureza pública e cogente da Constituição Econômica, alocando o DREI como um ente central e público no processo de estabelecimento de interpretações, comandos e em resolução nacional de conflitos do ambiente empreendedor, capaz de encaminhar as estruturas mercantis para as finalidades constitucionalmente previstas. Este papel exige, por sua vez, que as questões fáticas e locais estejam plenamente postas, sob pena de uma atuação inefetiva do órgão em seu papel central no Direito Econômico brasileiro.**

51. Assim, analisando-se o caso presente e estabelecida as premissas ora afirmadas, o sobrestamento do processo é instituto previsto nos arts. 313 a 315 do Código de Processo Civil, aplicáveis subsidiariamente ao processo administrativo, e consiste na suspensão temporária do feito em razão de circunstância externa que justifica a paralisação do seu curso — como a pendência de julgamento de questão prejudicial em outra sede ou a existência de questão de ordem pública ainda não resolvida. Cuida-se de uma faculdade processual — ou, em certos casos, de um dever — que não encerra o exame da matéria controvertida, mas apenas o interrompe temporariamente, reservando ao órgão competente a retomada do julgamento após o implemento da condição ou o decurso do prazo de suspensão.

52. **Por sua própria natureza, a decisão de sobrestamento não é definitiva sobre o objeto do processo: ela não defere nem indefere o pedido formulado pelo interessado, não aplica sanção e não encerra o feito. Trata-se de pronunciamento com conteúdo meramente procedimental, que não modifica a situação jurídica substantiva do requerente, mas apenas determina a paralisação temporária da atividade decisória**

53. Destarte, o sobrestamento não é decisão definitiva, razão pela qual não preenche o pressuposto intrínseco de cabimento exigido tanto pela teoria geral dos recursos quanto pelos arts. 46 e 48 da Lei 8.934/1994 e pelo art. 125, III, da IN DREI nº 81. **O direito de petição do interessado não foi exaurido junto ao órgão originário, donde se conclui que não há, ainda, ante ausência de recurso previsto para atacar esse eixo direito de ação recursal a ser exercido — e, portanto, não há recurso a ser conhecido.**

54. Admitir o contrário seria permitir que o sistema revisional fosse acionado antes de seu momento próprio, subtraindo do órgão de origem a competência que lhe foi atribuída por lei para decidir definitivamente a matéria. Ademais, ante a impossibilidade de extensão do cabimento, no processo de registro empresarial, sequer há base para a criação de um critério análogo ao da urgência-inutilidade, pois o ordenamento é expresso ao exigir decisão definitiva em plenário como pressuposto do recurso ao DREI. Não há lacuna normativa a ser preenchida, nem omissão que justifique qualquer atividade criativa do intérprete: o legislador previu um sistema fechado e progressivo de revisão, no qual cada etapa pressupõe o exaurimento da anterior.

55. Constatando-se que o ato atacado não possui natureza de decisão definitiva — como ocorre com o sobrestamento do processo —, a conclusão é a de que o recurso não encontra cabimento, e o juízo de admissibilidade deve resultar no seu não conhecimento. A coerência do sistema exige essa conclusão, sob pena de subverter a lógica revisional e de atribuir ao órgão de segunda instância o julgamento de questões ainda pendentes de definição no órgão de origem.

II.2.1 - A (im)possibilidade de avocação de autos administrativos em junta comercial

56. A questão da (im)possibilidade de avocação de um processo sobrestado na Junta Comercial comporta análise a partir de dois eixos normativos distintos, porém complementares: o eixo processual, que governa a estrutura das instâncias e a distribuição da competência decisória ao longo do caminho procedimental e o eixo administrativo, que disciplina as relações entre órgãos integrantes da organização estatal e os limites do poder hierárquico. Ambos os eixos, como se demonstrará, conduzem à mesma conclusão: **é juridicamente inviável que órgão externo à Junta Comercial avoque para si o julgamento de processo que ali se encontra sobrestado, independentemente da natureza da razão invocada para tanto.**

57. Sob a perspectiva processual, a organização das instâncias não é contingente, mas estruturalmente necessária ao funcionamento racional do sistema de registro empresarial. A Lei nº 8.934/1994 atribui às Juntas Comerciais, de forma primária, a competência para executar e administrar os serviços de registro público de empresas mercantis, cabendo ao DREI as funções de supervisão, orientação, coordenação e normatização desses serviços, além de atuar como última instância administrativa recursal. Essa distribuição não é acidental: ela reflete uma opção deliberada do legislador por um modelo de processamento descentralizado, no qual o exame inicial e o julgamento definitivo em primeira instância pertencem, por competência originária, à Junta Comercial do respectivo estado.

58. Nos mecanismos de processo civil, a supressão de instância — entendida como o julgamento direto de questão que ainda não foi decidida pelo órgão competente de grau inferior — é fenômeno excepcional no direito processual, admitido apenas quando há expressa autorização legal ou constitucional. Daniel Amorim Assumpção Neves define com precisão o conceito aplicável à teoria da causa madura: *"não havendo provas a serem produzidas — porque desnecessárias ou já produzidas —, a causa estará 'madura' para julgamento, cabendo ao tribunal julgar imediatamente o mérito da demanda"*^[15].

59. Essa teoria, consagrada no art. 1.013, § 3º, do CPC/2015, autoriza o tribunal a decidir o mérito diretamente quando, em sede de recurso, constata que a causa está pronta para julgamento — mas **o faz porque a lei expressamente o autoriza e porque a questão de mérito já foi inteiramente instruída, faltando apenas a prolação da decisão.**

60. De forma paradoxal, esta disposição estrutura os próprios limites à sua aplicação: a supressão de instância somente é legítima quando há um autorizativo normativo claro e quando o processo já percorreu toda a instrução necessária, encontrando-se em condições objetivas de imediato julgamento.

61. No caso do processo sobrestado na Junta Comercial, inexistente qualquer disposição legal que autorize o DREI a avocar o julgamento, nem há qualquer quadro fático que configure a causa como madura para decisão direta, pois a própria instrução e o exame inicial ainda não foram concluídos pelo órgão competente. Não é juridicamente viável importar aos feitos empresariais a teoria da causa julgada, eis que sua previsão é restrita e específica, não sendo caso de aplicação subsidiária no eixo administrativo.

62. Por outro lado, considerando que o processo registral é um procedimento administrativo não apenas voltado a solução de conflitos, mas a realização de atos de finalidade pública da Administração no domínio empresarial, este também deve ser avaliado conforme as estruturas de Direito Administrativo, sob pena de violar sua finalidade essencial.

63. No âmbito administrativo, a tomada de competência para decidir sobre uma determinada questão que, ordinariamente, estava com outra autoridade é denominada avocação. Esta consiste no ato pelo qual o superior hierárquico traz para sua própria competência o exercício de atribuições originalmente conferidas a um subordinado. Maria Sylvia Zanella Di Pietro é precisa ao ensinar que *"a possibilidade de avocação existe como regra geral decorrente da hierarquia, desde que não se trate de competência exclusiva do subordinado"*^[16].

64. Seu fundamento, portanto, é o poder hierárquico^[17]. O pressuposto inafastável da avocação é, assim, a existência de hierarquia entre o órgão avocante e o órgão avocado. Sem relação de supremacia e obediência entre eles, não há poder hierárquico a exercer e, conseqüentemente, não há fundamento jurídico para a avocação.

65. No caso concreto do registro público de empresas mercantis, a relação entre o DREI e as Juntas Comerciais não é de hierarquia, mas de coordenação interfederativa. As Juntas Comerciais são órgãos estaduais, integrantes da estrutura administrativa dos respectivos estados-membros, enquanto o DREI é órgão federal vinculado ao Ministério do Empreendedorismo, Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Entre eles não existe, portanto, a relação de supremacia e obediência que caracteriza a hierarquia administrativa intraorgânica — a mesma que Maria Sylvia Zanella Di Pietro aponta como fundamento indispensável da avocação.

66. O DREI, é certo, possui competências de caráter normativo, orientador e fiscalizador sobre o sistema registral — podendo fixar diretrizes, uniformizar entendimentos e, na esfera revisional, proferir a última palavra administrativa sobre os recursos que lhe são dirigidos. Essas competências têm por finalidade garantir a unidade e a clareza do sistema registral em âmbito nacional, preservando a segurança jurídica nas relações empresariais. **A supervisão normativa do DREI sobre as Juntas não lhe confere a prerrogativa de avocar processos em tramitação, pois tal faculdade é privativa de quem ostenta posição de superior hierárquico, condição que o DREI não possui em relação às Juntas Comerciais estaduais.**

67. Nesse sentido, o deslocamento de competência de um órgão para outro que não lhe seja hierarquicamente subordinado somente é admissível quando expressamente autorizado por lei ou pela Constituição Federal. Essa regra não é exceção, mas a própria lógica que governa a distribuição constitucional e legal de competências no Estado de Direito.

68. O exemplo paradigmático é o do Conselho Nacional de Justiça, que, por expressa previsão constitucional, pode avocar processos disciplinares de tribunais e magistrados — não por força de hierarquia, mas porque o constituinte assim determinou de forma explícita no art. 103-B, §4, III, da Constituição Federal. Sem essa âncora normativa, qualquer deslocamento de competência configura invasão ilegítima da esfera de atribuições de órgão diverso. No sistema do registro público de empresas mercantis, inexistente dispositivo legal ou constitucional que atribua ao DREI o poder de avocar processos das Juntas Comerciais.

69. Por fim, a impossibilidade de avocação administrativa e/ou da inaplicação da Teoria da Causa Madura não encontra sustentação apenas nas normas jurídicas que a vedam — ela se justifica igualmente pela racionalidade prática que presidiu a concepção do sistema registral descentralizado.

70. As Juntas Comerciais foram estruturadas como órgãos estaduais precisamente porque o registro empresarial é atividade que demanda conhecimento aprofundado das especificidades locais: as práticas comerciais, os usos e costumes de cada praça, as características econômicas e estruturais de cada estado. Esse conhecimento de proximidade é elemento que o legislador reconheceu como determinante para a qualidade e a eficiência do serviço registral, e ele só se realiza plenamente quando o julgamento permanece no órgão que detém esse enraizamento territorial.

71. Para a realização efetiva de sua função reguladora e estruturadora do sistema registral, a permissão de avocação de recursos poderia impedir a percepção das particularidades locais que permitira um melhor processo decisório no DREI. A descentralização do registro empresarial é, portanto, ao mesmo tempo uma opção normativa e uma opção técnica, e qualquer interpretação que a fragilize — como a admissão da avocação sem fundamento legal — contraria tanto a letra quanto o espírito da legislação que a institui.

II.3 Do papel do DREI como vértice técnico do sistema de registro público: a definição de procedimentos e a fiscalização de seu cumprimento

72. Após apreciados os questionamentos relacionados às dinâmicas recursais, o consulente inaugura um novo eixo ao solicitar esclarecimentos sobre a adequação jurídica de que o DREI devolvesse os autos à Junta Comercial, determinando ou recomendando o enfrentamento do mérito pelo Plenário. A questão não se imiscui apenas no caso concreto ora posto, mas dialoga diretamente com o exame de atribuições do DREI junto ao sistema registral e a (im)possibilidade deste atuar como fiscalizador das juntas comerciais.

73. Preliminarmente, o ordenamento jurídico brasileiro reconhece que sistemas administrativos de natureza nacional e interfederativa demandam, para sua eficácia, a existência de um órgão central dotado de competência normativa suficiente para promover a uniformidade interpretativa e procedimental^[18]. Tal lógica possui assento legal expresso e responde a uma necessidade sistêmica identificada pelo próprio legislador ao estruturar o registro público de empresas mercantis.

74. Neste sentido, já se pode afirmar, em sede preliminar, que seria não apenas juridicamente possível, mas funcionalmente esperado, que o DREI detivesse competência não apenas para normatizar o sistema de registro, mas também garantir sua aplicação e eficiência, através de mera interpretação de poderes implícitos. Entretanto, a legislação é expressa neste desenho.

75. Preliminarmente, a premissa acima encontra sua primeira âncora normativa na própria Lei nº 8.934/1994 não se esgota no papel organizador e de instância recursal, mas possui caráter finalístico: garantir que o registro empresarial, exercido de forma descentralizada por Juntas Comerciais distribuídas pelos estados e pelo Distrito Federal, mantenha coerência, segurança jurídica e uniformidade. Tratar-se-ia, portanto, de um poder-dever, cujo exercício é, ao mesmo tempo, prerrogativa e dever do órgão^[19].

76. A estrutura de competências do DREI está minuciosamente delineada no artigo 4º da Lei nº 8.934/1994, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 13.833/2019, nº 13.874/2019 e nº 14.195/2021. O dispositivo atribui ao Departamento, na redação consolidada, as seguintes finalidades:

Art. 4º O Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (Drei) da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia tem por finalidade:

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;

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.

(...)

77. No caso em exame, a questão sobre a juridicidade da devolução dos autos à Junta Comercial perpassa, necessariamente, pela leitura conjunta dos incisos I, III, V e VII do artigo 4º. É destes incisos que decorrem, respectivamente, a

supervisão técnica, a solução de dúvidas interpretativas com força de instrução, a fiscalização jurídica ampla com poder de requerer o que for necessário ao cumprimento das normas, e a atuação supletiva corretiva.

78. A estrutura de competências descrita no artigo 4º da Lei nº 8.934/1994 não pode ser lida de forma fragmentária. Ela aponta que a centralidade do DREI junto ao sistema de registro não se configura em eixo simples, mas sim uma centralidade multifacetada, que se manifesta em pelo menos quatro dimensões funcionais complementares e interdependentes.

79. A primeira dimensão é a de órgão recursal, pela qual o DREI aprecia recursos contra decisões das Juntas Comerciais, atuando como instância revisora de legalidade e vinculada à um subsistema jurídico próprio e específico, como analisado nos tópicos anteriores. Também é órgão disciplinador e de polícia no âmbito técnico, pela qual fiscaliza o cumprimento das normas e intervém — seja diretamente sobre os atos, seja mediante representação — quando detectadas irregularidades ou omissões.

80. O terceiro eixo é a de promotor de missões materiais e de políticas públicas, pela qual incumbe ao DREI perseguir metas concretas de simplificação, integração e desburocratização do sistema registral, em especial à luz da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) e das funções que o mercado e a empresa possui no regime Constitucional de 1988. A quarta, que perpassa todas as demais, é a de guardião da segurança jurídica no tráfego empresarial, conferindo ao sistema registral os atributos de autenticidade, publicidade e eficácia que lhe são estruturais.

81. Portanto, restringindo-se a análise especificamente a atuação registral o que se observa é que não cabe ao DREI unicamente normatizar o sistema de registro e apreciar recursos advindos das Juntas Comerciais, mas também atuar proativamente, mediante mandato legal advindo do art. 4, I, III e V, pelo cumprimento das estruturas de registro, padronizando os entendimentos e instando os órgãos a atuar de acordo com o ordenamento jurídico.

82. Nesse sentido, em relação à sua função disciplinar, o próprio dispositivo qualifica como "ampla" a fiscalização jurídica exercida pelo DREI, terminologia que não é acidental: sinaliza que o legislador pretendeu conferir amplitude material à atuação do órgão, não restringi-la a casos excepcionais, mas instando-o a necessidade de representar autoridades que estejam agindo de forma contrária ao sistema.

83. Para além do eixo de representação sancionatória, o poder de polícia do DREI possui um alcance ainda mais robusto. Este incide diretamente sobre os *atos* de registro, sobre os *fluxos* procedimentais e sobre a *conformidade* das condutas institucionais com as normas federais. Mais ainda: o inciso VII do mesmo artigo 4º confere ao DREI competência para "promover ou providenciar, supletivamente, as medidas tendentes a suprir ou corrigir as ausências, falhas ou deficiências dos serviços de Registro Público de Empresas Mercantis", o que representa a mais explícita autorização legal para a intervenção corretiva em face de inação ou falha das Juntas.

84. **O que se percebe, portanto, é que, para além da atividade recursal, o DREI possui um poder central de garantir a higidez do processo administrativo registral, ressaltando, neste enfoque, o caráter administrativo dos processos que tramitam sobre o sistema.** O Departamento, nesse caso, atua para encaminhar o procedimento administrativo como uma forma de exteriorização do poder público ao encaminhar as práticas mercantis (registro, autenticação e outros atos) para as formas esperadas pela Constituição Federal.

85. A questão não é por acaso. O Sistema de Registro Público estrutura sua divisão de funções voltado ao reconhecimento das práticas mercantis e da especificidade de cada região do Brasil, conferindo autonomia e garantindo o dever de decisão de Juntas Comerciais Locais, pelas matrizes já apresentada. Por outro lado, possui no DREI a cristalização do poder de controle público, encaminhando as políticas do setor para uma unidade mínima nacional, o respeito a procedimentos específicos e à indução de missões públicas, cristalizadas em normas já apresentadas^[20].

86. Reitera-se que não se trata de um controle da atividade privada, que é livre e possui garantias constitucionais e legais ao seu exercício, mas um eixo de controle unificado sobre procedimentos, de modo a alavancar e assegurar estas próprias garantias, fortalecendo o eixo mercadológico da economia e atingindo os objetivos do regime constitucional^[21].

87. A compreensão do papel do DREI como vértice técnico do sistema registral empresarial pode ser avaliada, de forma semelhante, pela análise da posição que o Conselho Nacional de Justiça — CNJ — ocupa frente ao sistema judiciário e às serventias extrajudiciais. O CNJ, fundado no artigo 236, §1º, da Constituição Federal — que atribui ao Poder Judiciário a fiscalização dos serviços notariais e de registro — e no artigo 103-B, §4º, da mesma Carta, que delinea suas competências normativas e disciplinares sobre o Judiciário, exerce função análoga à do DREI: normatiza, fiscaliza, disciplina e orienta, sem, contudo, substituir o julgador em sua decisão de mérito. Os limites do CNJ encontram-se sobretudo nos princípios do juiz

natural, da independência funcional e do livre-convencimento motivado, que impedem o Conselho de avançar sobre a convicção do magistrado quanto ao conteúdo da decisão.

88. Mais relevante do que as semelhanças são, contudo, suas diferenças. A posição de vértice técnico do DREI, assim como a do CNJ, impede que o órgão federal substitua a Junta Comercial na decisão de mérito sobre o ato registral. Tal substituição implicaria violação da autonomia decisória conferida às Juntas pelo modelo bicéfalo de organização do SINREM.

89. No entanto, a distinção fundamental reside no fato de que o processo administrativo-registral não está sujeito às mesmas garantias constitucionais voltadas à pessoa do magistrado, que é um elemento central na relação processual civil. O processo judicial tem como polo subjetivo central o juiz, cuja independência é protegida constitucionalmente de forma personalíssima por meio de garantias jurídicos. O processo administrativo, ao contrário, está estruturado em torno do interesse público, operando de forma impessoal e sujeito ao impulso oficial.

90. Estabelecidas as bases normativas e doutrinárias do poder do DREI, cumpre delimitar com precisão o que este pode e o que este não pode fazer no caso em exame. A linha demarcatória é clara: **o DREI não pode conhecer recurso cujo pedido implique a substituição da Junta Comercial no exercício da função decisória de mérito, pois isto ultrapassaria os limites da supervisão técnica e invadiria a autonomia decisória conferida ao órgão local pelo modelo bicéfalo do SINREM. A decisão sobre o mérito do ato registral — se este deve ou não ser arquivado, se preenche ou não os requisitos legais — pertence ao plenário da Junta, que deve apreciá-la com a independência institucional que lhe é inerente dentro dos parâmetros legais e normativos estabelecidos pelo DREI. Entretanto, esta vedação não impede — antes exige — que o DREI determine a correção do fluxo administrativo e registral que levou a eventual falha detectada, dentro de suas prerrogativas de garantidor administrativo da política registral**

91. Destaca-se ainda que, além de eventual atuação caso a caso, o DREI detém competência para emitir resoluções e recomendações de caráter geral, estruturando a forma correta de condução procedimental para todas as Juntas Comerciais do país. Esta competência decorre da leitura conjunta dos incisos II, III e VI do artigo 4º da Lei nº 8.934/1994, que conferem ao Departamento, respectivamente, a atribuição de "estabelecer e consolidar, com exclusividade, as normas e diretrizes gerais", de "solucionar dúvidas ocorrentes na interpretação das leis, regulamentos e demais normas relacionadas com o registro de empresas mercantis, baixando instruções para esse fim", e de "estabelecer normas procedimentais de arquivamento de atos de firmas mercantis individuais e sociedades mercantis de qualquer natureza."

92. Portanto, no caso concreto, caso a autoridade titular do DREI compreenda que a atuação de uma determinada junta, não relacionada à resolução do mérito do caso, não está cumprindo o curso adequado do procedimento de registro, esta pode, no seu poder fiscalizador, instá-la a promover o andamento dos autos, sem violação à autonomia das Juntas Comerciais.

II.4 Do dever de decidir na Administração Pública e a possibilidade de suspensão processual em face de ajuizamento de ação

93. Por fim, como último questionamento apresentado pela autoridade consulente, solicita-se o esclarecimento se é possível ao DREI (e/ou às juntas, por decorrência lógica do raciocínio) adotar critério de análise casuístico para determinar eventual suspensão de processo administrativo na hipótese de um caso ser ajuizado pelo requerente. Nesse sentido, a resposta encontra 02 (dois) sentidos.

94. Preliminarmente, de forma mais firme que o Processo Civil (voltado a solução de conflitos na sociedade civil), o processo administrativo, compreendido como o conjunto ordenado de atos voltados à produção de decisão apta a realizar a função administrativa, possui como princípio estruturante o da continuidade procedimental apto a gerar uma ação do Estado ou solucionar um conflito

95. Nesse sentido, a Lei nº 9.784/1999 dispõe em seus artigos 48 e 49 que a Administração tem o dever de decidir explicitamente, em prazo legalmente traçado e de forma motivada, conforme sublinha Adilson Abreu Dallari ao sintetizar as exigências daquele diploma: *"A Administração tem o dever de decidir, e decidir explicitamente (Lei nº 9.784/99 art. 48), em prazo legalmente traçado (idem, art. 49) e motivadamente (idem, art. 50)"*^[22]

96. A compreensão do dever de decisão como imperativo jurídico estrutural exige ancoragem, ainda, na teoria geral do processo, afeta ao processo administrativo como já pontuado. Enrico Tullio Liebman, ao desenvolver sua teoria eclética da ação, fixou que o direito de ação não corresponde somente ao ato inicial de demandar — ao ingresso em juízo —, mas compreende também o exercício de direitos, poderes e faculdades ao longo de todo o desenvolvimento do processo, com vistas à obtenção de um provimento de mérito. A ação processual, nesta concepção, não é um direito ao resultado favorável, mas um

direito ao meio: a um pronunciamento estatal sobre o fundo da questão deduzida. A esse direito do particular corresponde, estruturalmente, o dever do Estado de responder com mérito — dever que não se exaure no recebimento da petição, mas se prolonga até que uma resposta definitiva seja efetivamente proferida.

97. Como apontado adquire dimensão ainda mais imperativa no processo administrativo, precisamente porque este não se funda na inércia jurisdicional, mas no impulso oficial e na função administrativa ativa. No processo judicial, a inércia é regra de iniciativa, mas o impulso oficial pode ser diferido em razão de modulações no direito e/ou acordo entre partes.

98. No processo administrativo, como regra geral, a Administração tem o dever de prosseguir, de instruir e de decidir, independentemente de provocação contínua do administrado. A inércia decisória administrativa não é, pois, mera irregularidade procedimental — é negação da própria função que justifica a existência do órgão público, atrapalhando o exercício da função administrativa^[23].

99. Ademais, destaca-se que a coexistência de instâncias avaliando a mesma questão encontra-se diante do chamado postulado da independência das instâncias, no qual aponta que, como regra geral, os procedimentos de cada esfera jurídica (civil, criminal e administrativa) podem prosseguir de forma independente. Esta não é apenas uma garantia individual do administrado — é um encaminhamento estrutural para que a função administrativa continue a operar de forma autônoma, célere e voltada à realização cotidiana do interesse público, sem que sua eficácia fique condicionada ao ritmo e aos resultados da jurisdição judicial.

100. Quando o próprio ordenamento jurídico quer que a tramitação de um processo produza efeitos suspensivos sobre outro, ele o diz expressamente, a exemplo do art. 21, § 4º da Lei nº 8.429, cujo teor destaca que:

A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

101. Assim, no caso em tela, caso processo criminal gere absolvição, não será possível tramitar um processo para análise sobre o mesmo fato. A restritividade da limitação da independência das instâncias é questão já fixa na jurisprudência brasileira, como se verifica no seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça sobre a avaliação de um processo criminal e disciplinar concomitante sobre o mesmo fato:

1. Cinge-se a controvérsia dos autos a possibilidade de decretação de perda de cargo de promotor público, prática de concussão - art. 316 do Código Penal, em caso de absolvição da prática do crime por ausência de provas.
2. Não encontra guarida a alegação de que fere o princípio da inocência a utilização de provas emprestadas, uma vez que a jurisprudência desta Corte é assente no sentido de que "observada a exigência constitucional de contraditório e ampla defesa não resta vedada a utilização da prova emprestada" (REsp 930.596/ES, Rel. Min. Luiz fux, Primeira Turma).
3. Se a absolvição ocorreu por ausência de provas, a administração não está vinculada à decisão proferida na esfera penal, porquanto a conduta pode ser considerada infração administrativa disciplinar, conforme a interativa jurisprudência desta Corte, no sentido de que, a sentença absolutória na esfera criminal somente repercute na esfera administrativa quando reconhecida a inexistência material do fato ou a negativa de sua autoria no âmbito criminal. Precedentes.
4. Como bem decidiu o Supremo Tribunal Federal, "há hipóteses em que os fundamentos da decisão absolutória na instância criminal não obstam a responsabilidade disciplinar na esfera administrativa, porquanto os resíduos podem veicular transgressões disciplinares de natureza grave, que ensejam o afastamento do servidor da função pública" (ARE 664930 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 16/10/2012, Acórdão Eletrônico DJe-221 DIVULG 08-11-2012 PUBLIC 09-11-2012).
5. Demais disso, ao órgão do Ministério Público não é permitido presunção de que seja probo, há de ser peremptoriamente demonstrado que sua conduta é acima de tudo isenta de cometimento de atos ilícitos.
6. Recurso especial improvido.^[24]

102. Em síntese, como se vê na decisão, há uma independência padrão entre instâncias, regendo-se cada uma delas com a obrigatoriedade de se ofertar uma decisão no caso concreto. Feitos esses apontamentos e apontando as divergências entre o regime processual (no qual a decisão é imperativa, mas há modulações possíveis no caminho) e o regime processual administrativo (no qual a exigência de decisão apresenta-se com ainda mais urgência), examina-se o quadro de exceção: a suspensão processual.

103. O Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo administrativo nos termos do artigo 15 da Lei nº 13.105/2015, estabelece taxativamente as hipóteses em que o processo pode ser suspenso. O artigo 313 do CPC elenca, de

forma exaustiva, as causas admissíveis: morte ou perda da capacidade da parte (inciso I), convenção das partes (inciso II), arguição de impedimento ou suspeição (inciso III), admissão de incidente de resolução de demandas repetitivas (inciso IV), e — o que aqui mais importa — quando a sentença de mérito "*depende do julgamento de outra causa ou da declaração de existência ou inexistência de relação jurídica que constitua seu objeto principal*" (inciso V, alínea "a"), configurando a denominada prejudicialidade externa. **Neste último caso, a suspensão poderá ser de, no máximo, 01 (um) ano, conforme parágrafo quarto do mesmo artigo.**

104. A prejudicialidade, como instituto processual, decorre da relação de dependência lógica entre duas questões jurídicas, em que a resolução de uma constitui antecedente necessário para o julgamento da outra. Nesse sentido, destaca-se o seguinte entendimento apresentado por Mario Vitor Magalhães Aufiero:

A prejudicialidade, como instituto processual, decorre da relação de dependência lógica entre duas questões jurídicas, em que a resolução de uma constitui antecedente necessário para o julgamento da outra. Como ensina a doutrina analisada por Mario Vitor Magalhães Aufiero, "*a legislação também exige a figura da prejudicialidade, em que uma questão se apresente como antecedente lógico que influa sobremaneira no deslinde do mérito, ou seja, o magistrado, no anel lógico formado, não poderá prosseguir para seu provimento judicial sem antes resolver a questão-meio apresentada.*" Trata-se, portanto, de um conceito técnico e preciso: não basta que as questões sejam conexas, relacionadas ou que compartilhem contexto fático comum — é necessário que haja uma relação de subordinação lógica inescapável, sem a qual o julgamento da causa dependente seja impossível ou incoerente. A simples relevância temática de uma demanda judicial para o processo administrativo não configura prejudicialidade em sentido técnico^[25].

105. Em breve síntese, portanto, a prejudicialidade se configura quando há uma questão essencial ao mérito que precisa ser solucionada anteriormente. A mera relevância de uma questão não gera prejudicialidade apta a suspender o processo, exigindo-se tal qual a independência das instâncias, uma interpretação estrita.

106. No direito econômico-privado, e especialmente no subsistema registral, a interpretação estrita da prejudicialidade é ainda mais fundamental. O mercado, como instituição jurídica e econômica, depende da existência de aparatos operacionalizadores que confirmam estabilidade e previsibilidade às relações negociais — e o registro empresarial é um desses aparatos essenciais. Uma interpretação elástica da prejudicialidade, que permitisse a suspensão do processo registral sempre que uma questão tangencialmente relacionada fosse levada ao Judiciário, inviabilizaria o funcionamento desse aparato e frustraria o direito do administrado à prestação administrativa em tempo razoável.

107. Nesse sentido, destaca-se que questão semelhante já foi analisada pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais junto ao Acórdão CARF nº 9101-005.923, no que um postulante solicitou a suspensão dos autos em face de tramitação de procedimento judicial. Como aponta Diego Diniz Ribeiro e Mariel Orsi Gameiro, no debate sobre a prejudicialidade externa na jurisprudência do CARF, o voto vencedor no Acórdão CARF nº 9101-005.923 assentou que, nas palavras dos autores:

em situações como aqui tratada, não haveria a necessidade de sobrestamento do PAF até final julgamento da instância judicial, uma vez que prevaleceria a incidência subsidiária da Lei nº 9.784/99 em detrimento do CPC e seu artigo 313, V. Segundo essa posição, em respeito ao princípio do impulso oficial e em sintonia com a ideia de duração razoável do processo, não seria o caso de sobrestamento, a despeito da incontestável vinculação entre os processos administrativo e judicial^[26].

108. Embora os autores discordem dos fundamentos em artigo publicado em site de publicações jurídicas e opiniões advocatícias, a construção está diretamente de acordo com o eixo administrativo ao qual o CARF está submetido que está, de forma relativamente próxima, ao mesmo substrato que vincula o DREI.

109. **A suspensão do curso processual, portanto, não é regime ordinário — é medida de exceção, cuja adoção exige fundamento específico, normativo proporcionalidade e motivação adequada. Não é dado ao administrador paralisar o trâmite do processo simplesmente em razão de outra questão, ainda que relacionada, estar sendo examinada em outro foro.**

110. No caso específico do processo administrativo de registro empresarial, essa excepcionalidade assume contornos ainda mais nítidos, dado que a paralisação do processo registral produz efeitos imediatos não apenas sobre as partes diretamente interessadas, mas sobre toda a cadeia de relações jurídicas que dependem do status registral em questão. **Tratar-se-ia, portanto, de medida excepcionalíssima, somente admissível quando a lei expressamente a preveja ou quando a prejudicialidade invocada seja real, concreta e de resolução antecipada tecnicamente impossível sem o pronunciamento externo.**

111. A lógica de imperatividade do processo decisório não é inferida apenas da doutrina geral do processo administrativo: ela está positivada na própria Lei nº 8.934/1994, que rege o Registro Público de Empresas Mercantis. **O artigo 49 deste diploma dispõe que os recursos interpostos das decisões das Juntas Comerciais não têm efeito suspensivo.**

112. Há, assim, uma preocupação específica com a existência de uma decisão eficaz no eixo mercantil, prática que traça suas raízes à própria natureza do direito mercantil, que exige bases sólidas e eficazes para sua operação. O direito empresarial, tributário da exigência de operabilidade das relações econômicas, não pode tolerar a suspensão generalizada de atos que constituem a infraestrutura jurídica do mercado.

113. Portanto, a tese segundo a qual a mera existência de um processo judicial sobre matéria relacionada ao objeto do processo administrativo registral seria causa suficiente para a suspensão deste é incompatível com o sistema por razões que convergem de múltiplas perspectivas normativas e doutrinárias. A aceitação da tese oposta produziria consequência sistêmica inaceitável: qualquer particular interessado em paralisar um processo administrativo registral poderia fazê-lo mediante o simples ajuizamento de uma ação judicial sobre matéria relacionada. Esse resultado prático não apenas violaria o princípio do impulso oficial e o dever de decisão administrativa, como criaria mecanismo de abuso processual incompatível com os valores de eficiência e boa-fé que permeiam o ordenamento.

114. Tal entendimento não impede, por certo, que haja a suspensão de tramites processuais ocorra no processo registral. Impõe, contudo, uma leitura qualificada, eis que a suspensão, que no processo civil já é medida excepcional, torna-se duplamente excepcional no âmbito registral, dada a incompatibilidade estrutural entre a paralisação procedimental e a lógica operativa que permeia todo o sistema de registro empresarial.

115. Assim, sobre o caso, conclui-se que:

I - mera existência de processo judicial não constitui causa de prejudicialidade apta a motivar a suspensão do processo administrativo registral. A prejudicialidade, em sentido técnico, exige relação de subordinação lógica necessária — não mera conexidade temática. A simples tramitação concomitante de demanda judicial sobre matéria relacionada ao objeto do registro não preenche os requisitos do artigo 313, inciso V, do CPC, aplicável subsidiariamente ao processo administrativo registral. A suspensão fundada nessa premissa equivocada viola o princípio do impulso oficial, o dever de decisão administrativa e a teleologia do sistema registral estabelecida pela Lei nº 8.934/1994.

II - Qualquer suspensão do processo administrativo registral deve ser devidamente motivada, com demonstração concreta e específica da prejudicialidade invocada. Nos termos dos artigos 48 e 50 da Lei nº 9.784/1999, a decisão administrativa deve ser explícita, clara e congruente, indicando os fundamentos de fato e de direito que a sustentam. A motivação genérica que se limita a apontar a existência de processo judicial sem demonstrar a relação de subordinação lógica inescapável não satisfaz o requisito de motivação adequada, e o ato de suspensão assim fundado é passível de revisão pelo DREI no exercício de sua função de fiscalização técnica.

III - O DREI detém competência para emitir instrução normativa ou resolução apontando que a suspensão do processo registral pela mera existência de judicialização não é válida, com efeito vinculante para todo o sistema registral. Essa competência decorre diretamente dos incisos II, III e VI do artigo 4º da Lei nº 8.934/1994, que conferem ao Departamento, com exclusividade, a atribuição de estabelecer normas e diretrizes gerais, de solucionar dúvidas interpretativas baixando instruções para esse fim, e de estabelecer normas procedimentais de arquivamento. Uma instrução normativa do DREI disciplinando os requisitos para a suspensão válida de processos registrais — e vedando expressamente a suspensão fundada na simples existência de demanda judicial — seria ato recomendado para solucionar os problemas relativos ao caso.

IV - No exercício de sua atividade fiscalizatória, o DREI pode determinar que as Juntas Comerciais que tenham suspenso irregularmente processos administrativos procedam ao retorno dos autos e à retomada do trâmite até sua decisão de mérito. Esta competência encontra fundamento no inciso V do artigo 4º da Lei nº 8.934, de 1994.

III. CONCLUSÃO

116. Ante o exposto, tendo sido analisadas as questões jurídicas suscitadas à luz da Lei nº 8.934/1994, da Instrução Normativa DREI nº 81/2020, da Lei nº 9.784/1999, do Código de Processo Civil, da Lei de Liberdade Econômica e da doutrina administrativista e processual pertinente, opina-se pelas seguintes conclusões, respondendo-se, em ordem, às questões formuladas, sem prejuízo às considerações doutrinárias e normativas desenvolvidas ao longo da análise:

A) Quanto ao conhecimento do recurso interposto contra a decisão do Plenário da Junta Comercial do Estado de São Paulo que se limitou a determinar o sobrestamento do processo administrativo nº 151.00002137/2023-42, sem apreciação do mérito da controvérsia — **opina-se pelo não conhecimento do recurso**. A decisão de sobrestamento não constitui pronunciamento definitivo sobre o objeto do processo, não deferindo nem indeferindo o pedido formulado pelas recorrentes, razão pela qual não preenche o pressuposto intrínseco de cabimento exigido pelos artigos 46 e 47 da Lei nº 8.934/1994, pelo § 2º-A do artigo 123 e pelo artigo 125, inciso

III, da Instrução Normativa DREI nº 81/2020, que condicionam o cabimento do Recurso ao DREI à existência de decisão definitiva do Plenário da Junta Comercial.

B) Quanto à possibilidade de o DREI examinar o mérito da controvérsia administrativa na ausência de decisão meritória prévia do Plenário da Junta Comercial — **opina-se pela impossibilidade jurídica de tal atuação, por configurar indevida supressão de instância.** A supressão de instância é fenômeno excepcional no direito processual, admitido apenas quando há expressa autorização legal e quando o processo já percorreu inteiramente a instrução necessária, encontrando-se em condições objetivas de imediato julgamento — pressupostos que, no caso em exame, não se verificam em nenhum de seus aspectos.

C) Quanto à juridicidade da devolução dos autos à Junta Comercial, com determinação ou recomendação de enfrentamento do mérito pelo Plenário — **opina-se pela plena juridicidade e pela adequação da providência,** que não viola a autonomia decisória das Juntas Comerciais, antes a pressupõe e a restaura. A medida encontra fundamento direto e cumulativo nos incisos I, III, V e VII do artigo 4º da Lei nº 8.934/1994, que conferem ao DREI, respectivamente, a supervisão técnica dos órgãos de registro, a competência para solucionar dúvidas interpretativas baixando instruções com força vinculante, a ampla fiscalização jurídica com poder de requerer tudo o que se afigurar necessário ao cumprimento das normas, e a atribuição de promover supletivamente as medidas tendentes a corrigir ausências, falhas e deficiências dos serviços registrais. A determinação de devolução dos autos não constitui substituição da Junta na decisão de mérito — pois esta permanece integralmente com o Plenário —, mas sim restauração do fluxo procedimental que o impulso oficial e o dever de decisão administrativa impõem, corrigindo a inércia decisória que o sobrestamento imotivado representa. O DREI pode ainda, em exercício de sua competência normativa exclusiva prevista no inciso II do mesmo artigo 4º, emitir instrução normativa ou resolução de caráter geral disciplinando os fluxos procedimentais obrigatórios para o tratamento de processos sobrestados, com efeito vinculante para todas as Juntas Comerciais do país.

D) Quanto à admissibilidade de critério de análise caso a caso pelo DREI para a condução do processo administrativo diante da concomitante submissão da matéria ao Poder Judiciário — **opina-se no sentido de que, como regra geral, a existência de processo judicial sobre matéria relacionada ao objeto do registro não constitui causa de prejudicialidade apta a justificar o sobrestamento do processo administrativo registral.** A adoção pelo DREI de critério caso a caso é, por outro lado, admissível, desde que haja motivação adequada e relativa ao art. 314, V, do Código de Processo Civil, apontando a existência da prejudicialidade e, neste caso, alocando prazo que esteja de acordo com o art. 314, §4, da mesma norma.

117. É o parecer. À consideração superior

Brasília, 24 de março de 2026.

MATHEWS FRANCISCO ALVES DE CARVALHO

Procurador da Fazenda Nacional

Consultor Jurídico Adjunto do Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte

Mensagens e ligações por WhatsApp: 61-2026-7556

118. Aprovo, por seus próprios fundamentos, o PARECER Nº 00062/2026/GAB/CONJUR-MEMP/CGU/AGU. Ao DREI para ciência e seguimento.

Brasília, 24 de março de 2026.

LUCAS MENEZES DE SOUZA

Procurador da Fazenda Nacional

Consultor Jurídico do Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte

Mensagens e ligações por WhatsApp: 61-2026-7609

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 14021000807202575 e da chave de acesso d2823613

Notas:

1. Em relação ao desenvolvimento dos institutos empresariais e comerciais a partir de uma espontaneidade de agentes de mercado, muitas vezes a partir de corporações de ofícios, sendo posteriormente estruturado com a codificação da modernidade, cf. PETIT, Carlos. *Historia del derecho mercantil*. Madri: Marcial Pons, 2016.
2. Sobre o processo de desenvolvimento do direito empresarial (sobretudo societário) a partir de importações e uma reconstrução nacional de institutos estrangeiros, cf. PARGENDLER, Mariana. *Politics in the Origins: The Making of Corporate Law in Nineteenth-Century Brazil*. *The American Journal of Comparative Law*, [s. l.], v. 60, n. 3, p. 805-850, 2012.
3. GODRI, João Paulo Atilio; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Registro empresarial como política de desenvolvimento econômico: um enfoque sob o prisma da adaptação institucional. *Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia*, v. 47, n. 3, e63806, 2023.
4. Sobre a construção cientificadora do Direito Público e a extração sistemática de seus institutos a partir de um diálogo com as fontes legais, cf. ORLANDO, Vittorio Emanuele. *I criteri tecnici per la ricostruzione del diritto pubblico*. *Archivio Giuridico, Bolonha*, v. 42, p. 273-305, 1889.
5. Conforme aponta Norberto Bobbio, “se faz interpretação sistemática quando se tira o significado da disposição a ser interpretada do fato de ela ser parte de um sistema, ou seja, de um conjunto coerente de normas”. A citação pode ser encontrada em BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. Compilação de Nello Morra. Tradução de Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.
6. Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.
7. MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro*, v. 273, p. 313-334, set./dez. 2016.
8. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Aplicabilidade da Lei de Processo Administrativo Federal. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (Coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 23-44.
9. Sobre a ideia de moldura normativa e a possibilidade de encaminhar diversas soluções distintas dentro de uma limitação estipulada pela norma em uma “moldura”, se trata de um conceito construído pelo jurista alemão Hans Kelsen, para quem “se por interpretação se entende a fixação por via cognoscitiva do sentido do objeto a interpretar, o resultado de uma interpretação jurídica somente pode ser a fixação da moldura que representa o Direito a interpretar e, conseqüentemente, o conhecimento das várias possibilidades que dentro desta moldura existem. Sendo assim, a interpretação de uma lei não deve necessariamente conduzir a uma única solução”. A questão está disponível em KELSEN, Hans. *A interpretação*. In: KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. cap. 8, p. 387-397.
10. Nesse sentido, destaca-se o processo de desburocratização, registral e incentivo ao ampliado da capacidade de entrega do setor privado para a ordem econômica, preconizado pelas Lei nº 11.598, de 2007, Lei nº 13.874, de 2019 e a Lei nº 14.195, de 2021, interpretados sob a ótica constitucional
11. José Carlos Barbosa Moreira destaca que os objetos do juízo de admissibilidade, ora apresentados, são necessários para que possa o julgador julgar o mérito do recurso, dando-lhe ou negando-lhe provimento. Sem estes, não é possível apreciar o recurso, sendo este denegado e o direito de ação não se estendendo ao segundo grau. Cf. ' Moreira, José Carlos Barbosa. *O Novo Processo Civil Brasileiro*, 27ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense.
12. Destaca-se, no entanto, que embora a base central de processo civil aplique-se integralmente ao processo administrativo, sobretudo quando este tramita para a solução de conflitos fáticos envolvendo sujeitos de direito, o processo administrativo possui também uma função de viabilizar a realização da função administrativa, sendo um mecanismo para a prolação adequada de atos administrativos. Nesse sentido, há um *ethos* próprio no sistema, que deve ter a sua distinção e especificidade garantida para que se realize enquanto um mecanismo de Direito Administrativo, além de Processual.
13. REsp 1803925/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, julgado em 01/08/2019, DJe 06/08/2019
14. Sobre a natureza autônoma do Direito Privado, cf. GROSSI, Paolo. *A propriedade e as propriedades no sistema metafísico de um jurista: e outros ensaios*. Tradução de Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
15. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil – Volume único*. 9. ed. – Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 1.653
16. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas.
17. Sobre o Poder Hierárquico e sua estruturação, cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2.014, p. 135
18. Nesse sentido, cita-se o Sistema Único de Saúde, o Sistema Único de Segurança Pública e o Sistema Nacional do Meio Ambiente.
19. Sobre a estrutura de poder-dever e a obrigatoriedade de seu exercício pelo órgão ao qual foi alocado esta competência, cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 813 e seguintes
20. Sob este viés, o DREI age como uma entidade de controle externo sobre a atividade empresarial. Nesse sentido, confira-se o trabalho de Marcelo Bertoldi, revisitando a doutrina de Fábio Konder Comparato sobre o Poder de Controle na Sociedade Anônima e revisitando os fundamentos sobre o Direito Econômico e Empresarial: BERTOLDI, Marcelo M. *O poder de controle na sociedade anônima - alguns aspectos*. *Scientia Iuris, Londrina*, v. 4, p. 51-64, 2000.
21. Destaca-se que uma das garantias centrais aos quais o DREI deve zelar decorre de mandatos materiais a ele alocadas, como a desburocratização, a simplificação registral e a garantia de segurança jurídica, essencial para o exercício dos atos mercantis.
22. DALLARI, Adilson Abreu. Dever de decidir. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei federal de processo administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 113-130.
23. Sobre as facetas da função administrativa e sua imperatividade por meio da relação-administrativa, cristalizada em processos, cf. MOREIRA, Egon Bockmann. *Condições gerais estipulativas*. In: MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/1999 (com especial atenção à LINDB)*. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 21-72.
24. REsp 1323123/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/05/2013, DJE 16/05/2013
25. AUFIERO, Mario Vitor Magalhães. *Questões prejudiciais e coisa julgada*. 2018. 191 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 104
26. RIBEIRO, Diego Diniz; GAMEIRO, Mariel Orsi. **A causa da prejudicialidade externa na jurisprudência do Carf**. Consultor Jurídico, 23 jul. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jul-23/a-causa-da-prejudicialidade-externa-na-jurisprudencia-do->



Documento assinado eletronicamente por MATHEWS FRANCISCO ALVES DE CARVALHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3130004960 e chave de acesso d2823613 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MATHEWS FRANCISCO ALVES DE CARVALHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 24-03-2026 16:46. Número de Série: 48067861360562071123103943703. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por LUCAS MENEZES DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3130004960 e chave de acesso d2823613 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS MENEZES DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-03-2026 16:00. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.