



DECISÃO DE RECURSO

Recurso ao DREI nº 14021.039233/2025-25

Processo JUCESP 995296/25-0 (Proresp 996159/24-1 - 151.00005449/2024-99)

Recorrente: Procuradoria da Junta Comercial do Estado de São Paulo (Ana Claudia Carolina C. Frazão - Matrícula nº 836)

Recorrido: Plenário da Junta Comercial do Estado de São Paulo

I. Leiloeiro. Denúncia oferecida pela Procuradoria em face de leiloeiro oficial, acusado de exercer o comércio. Não comprovação de participação em sociedade.

II. Manutenção da deliberação plenária pela aplicação da penalidade de multa.

II. Recurso conhecido e não provido.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso ao DreI interposto pela Procuradoria da Junta Comercial do Estado de São Paulo contra decisão do Plenário de Vogais da Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP) que deliberou, pela maioria dos votos, pela procedência de denúncia e aplicação da penalidade de multa.

2. O processo administrativo em comento originou-se a partir de denúncia contra a leiloeira pública Ana Claudia Carolina C. Frazão - Matrícula nº 836, subsidiada pelo expediente da Diretoria de Apoio à Decisão que solicitou análise da pertinência de recurso ao DREI "*em face da deliberação do E. Plenário desta Junta Comercial do Estado de São Paulo, proferida em Sessão Plenária Ordinária realizada em 09/04/2025, que, por maioria de votos, julgou procedente a denúncia, com aplicação da penalidade de multa correspondente a 5% do valor da caução funcional, contrário ao posicionamento da D. Procuradoria que seria pela aplicação da pena de destituição e cancelamento da matrícula da leiloeira (...)*".

3. A procuradoria da JUCESP ofereceu denúncia contra a leiloeira, para apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis e, ao final, ser decretada a destituição do cargo de leiloeira oficial e o cancelamento de sua matrícula na JUCESP, alegando a "*discricionariedade na dosimetria não prevista no arts. 58, § 1º, e 75 da IN DREI nº 52/2022 c/c artigo 36 do Decreto nº 21.981/1932. Infração administrativa de caráter formal, que não se descaracteriza com a retificação das atividades integrantes do cadastro de empresário individual*", vez que a leiloeira constitui cadastro de empresário individual cujo objeto social ultrapassava o âmbito da leiloaria. (fls. 1 a 16 - 50741290)

4. Conforme consta da Petição, a leiloeira possui registro como Empresário Individual ANA CLAUDIA CAROLINA CAMPOS FRAZÃO, perante a JUCESP sob o NIRE nº 35141914300, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ sob o nº 52.151.006/0001-63 e cadastrada na Prefeitura do Município de São Paulo sob o Cadastro de Contribuinte Municipal – CCM nº 7.837.961-0. E constava do

objeto as atividades de **corretagem na compra e venda e avaliação de imóveis, serviços combinados de escritório e apoio administrativo, preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo** não especificados anteriormente.

5. No entanto, a Procuradoria aduz que o *“registro de empresas não possui competência – tampouco expertise técnica – para avaliar se houve ou não desbordamento da atividade de leiloaria. Isso exigiria uma análise de natureza quase pericial (...) compete ao órgão apenas o exame das formalidades legais dos atos apresentados ao registro”*. Além disso, informa que houve a alteração do objeto em julho de 2024, reduzindo-o. Porém, alega que inexistia previsão de aplicação de pena mais branda (no caso, multa) nessas hipóteses, uma vez que o exercício de atividade fora da leiloaria enseja exclusivamente a penalidade de destituição e cancelamento da matrícula do leiloeiro. E ainda, *“para a caracterização da infração, não se exige que a recorrida tenha de fato prestado os serviços elencados nas atividades secundárias”*, conforme julgado por este Departamento, que trata da mesma matéria. (fls. 9 a 16 - 50741290)

6. Juntada aos autos a Ficha Cadastral da Leiloeira (fls. 19 a 465 - 50741290), que lista os arquivamentos realizados no período de 2010 a 2025, constando dentre eles, como tipo: caução funcional; atualizações de endereço; comunicados e relatórios de leilões.

7. Notificada, a leiloeira apresentou contrarrazões alegando que a defesa prévia, junto ao Plenário, realizada por meio de sustentação oral, permitiu a *“substituição da pretendida pena de destituição e cancelamento da matrícula, de multa em valor correspondente a 5% (cinco) por cento) do valor da caução funcional, pois entendeu que, em razão das circunstâncias específicas do caso: ausência de dolo, correção imediata do erro, primariedade funcional e atuação exclusiva na leiloaria, seria essa a penalidade mais adequada e razoável”*. (fls. 470 a 475 e 476 a 496 - 50741290)

8. Aduziu, ainda, que *“as ajustadas e equilibradas ponderações do ilmo. Sr. José Roberto de Araújo Cunha, Relator do voto vencedor, que bem asseverou que de fato houve um equívoco por parte da Recorrida ao constituir um empresa individual com a indicação de atividades secundárias diversas da leiloaria, contudo, restou comprovado pelos documentos colacionados ao processo (Notas Fiscais, Notas de Venda em Leilão e Autos de Arrematação) que nenhuma atividade fora desenvolvida senão a leiloaria, essa sim indicada como principal no objeto social e única de fato exercida”*. (...) *a Recorrida desenvolve a leiloaria com frequência e recorrência, analisando, não só os documentos colacionados, mas, também, as atividades realizadas nos 2 (dois) meses que antecederam o julgamento, concluindo que não só restou demonstrado ser a leiloaria a sua atividade principal, como de fato é a única exercida”*. Ademais a recorrida alega que *“a análise detida não só dos argumentos de defesa, mas, principalmente, dos documentos que a acompanharam, conduziu à conclusão de que o erro formal (indicação de atividades secundárias) não se concretizou (...)”*, fazendo com que, em apertada votação (11x10), a pena de destituição fosse substituída por multa.

9. Nas contrarrazões, constam ainda esclarecimentos de que a leiloeira ANA CLAUDIA CAROLINA CAMPOS FRAZÃO, *“conta hoje com mais de 20 (vinte) funcionários, todos registrados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, um time de especialistas em suas competências, auxiliando-a, nas atividades meio, da execução do importante e seríssimo mister dos leiloeiros oficiais”*. Todavia, a leiloeira *“exerce de forma pessoal as funções de leiloeira em pregões e hastas públicas (atividade fim), não exercendo-as por intermédio de pessoa jurídica e nem delegando-as, senão por moléstia ou impedimento ocasional em seu preposto”*. Que o registro como Empresário Individual decorreu dos *“repetidos problemas perante a Secretaria da Receita Federal, decorrentes das arrematações realizadas por pessoas jurídicas, seja no que toca a retenção e recolhimento do Imposto de Renda correspondente, seja no tocante a falta de declaração, pelo arrematante PJ, dos valores pagos a título de comissão à Recorrida PF, resolveu, então, constituir uma empresa individual, exatamente como facultado pelo artigo 58 da IN DREI nº 52/2022”*.

10. Ao final requer "*manutenção integral do r. decisum que aplicou penalidade proporcional, com base nos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e legalidade administrativa.*" (...) "*que eventual outra sanção seja limitada à suspensão temporária, nos termos do artigo 91, II e artigo 95, II e parágrafo único da IN DREI nº 52/2022.*".

11. A seu turno os autos do processo foram remetidos à consideração deste Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI).

12. Considerando os termos do art. 47 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, com redação dada pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que atribui competência a este Departamento para julgar o recurso previsto no art. 44, III, da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, passa-se à análise.

FUNDAMENTAÇÃO

13. Através do presente recurso, a Procuradoria da JUCESP requer a apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis e que seja decretada a destituição do cargo de leiloeira oficial e o cancelamento da matrícula da leiloeira ANA CLAUDIA CAROLINA CAMPOS FRAZÃO, considerando-se que a mesma possui cadastro como empresário individual cujo objeto social ultrapassava o âmbito da leiloaria.

14. Preliminarmente, cumpre registrar que compete às Juntas Comerciais fiscalizar a profissão de leiloeiro público, bem como impor penalidades quando forem praticadas condutas incompatíveis com a legislação. É o texto do Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, que regula a profissão:

Art. 16. São competentes para suspender, destituir e multar os leiloeiros, nos casos em que estas penas são aplicáveis:

a) as Juntas Comerciais, com recurso para o ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, no prazo de 10 dias, nos casos de suspensão, imposição de multas e destituição, com efeito devolutivo, quando não se tratar dos casos do art. 9º e seu parágrafo, (...)

15. Com a devida vênia às razões recursais da d. Procuradoria da JUCESP, importante frizarmos que a decisão recursal trazida como paradigma ao presente processo não se aplica "ipsis literis", uma vez que naquele caso julgou-se a participação do leiloeiro oficial como sócio de sociedade empresária limitada. No presente caso, estamos a tratar de empresário individual que tem sido admitido pelas Juntas Comerciais, mais por uma solução que se amolda ao controle fiscal e tributário, quando, a partir da inscrição no órgão de registro público de empresas, a Receita Federal atribui o CNPJ, com o fim de acompanhar com mais eficácias as movimentações financeiras e ganhos de capital pelo profissional de leilões.

16. A concessão do CNPJ ao empresário individual não lhe confere estrutura jurídica societária dissociada do titular, pessoa física, ou seja, não lhe é atribuída a limitação de responsabilidade e os efeitos que dela decorrem. O leiloeiro oficial, empresário individual, continua a responder pessoal e ilimitadamente por seus atos, inclusive com a possibilidade de absorção de seu patrimônio pessoal, em eventual responsabilização no exercício de sua atividade profissional.

17. A análise detida do ato de inscrição demonstrou que este foi **deferido automaticamente pelo sistema da Junta Comercial, ou seja, não passou por análise precedente de autoridade julgadora do órgão de registro público. Também, não foi submetido ao exame posterior, consoante disposições do artigo 40, da Lei nº. 8.934/1994**, pois caso tivesse sido submetido por exame criterioso de análise ou verificação sistêmica prévia, não deveria ter sido autorizado, uma vez que os sistemas apresentam condições de inibir que outros objetos, que não o CNAE da leiloaria, sejam inseridos em atos de inscrição de leiloeiro oficial como empresário individual.

18. No que pertine ao tema, este Departamento emitiu o OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 608/2025/MEMP (55227922) que reforça o critério para a indicação do CNAE ao leiloeiro oficial que se registra como empresário individual, de modo a indicar a regra de negócio nos sistemas automatizados das juntas comerciais, impedindo na origem que referido documento seja efetivamente registrado com CNAE que não se amolda ao tipo jurídico, conferindo maior integridade aos sistemas.

19. Ademais, diferentemente do que manifestou a Procuradoria ("*compete ao órgão apenas o exame das formalidades legais dos atos apresentados ao registro*"), compete às Juntas Comerciais disciplinar e fiscalizar as atividades dos Leiloeiros Públicos e ao Setor de Fiscalização ou à autoridade que as suas vezes fizer, fiscalizar as atividades dos leiloeiros e de seus prepostos (arts 88 e 89 da IN DREI nº 52/2022). Não cabendo somente a atuação de fiscalização e de penalização/punibilidade, mas, também, de caráter orientador e preventivo, como determina o inciso IV, do art. 89 da mesma instrução normativa.

20. Vejamos que o Decreto nº 21.981, de 1932, que regulamenta a profissão, é cogente ao dispor que:

Art. 36. É proibido ao leiloeiro:

a) sob pena de destituição:

1º, exercer o comércio direta ou indiretamente no seu ou alheio nome;

2º, constituir sociedade de qualquer espécie ou denominação;

(...)

b) sob pena de multa de 2:000\$000:

Adquirir para si, ou para pessoas de sua família, coisa de cuja venda tenha sido incumbido, ainda que a pretexto de destinar-se a seu consumo particular.

Parágrafo único. Não poderão igualmente os leiloeiros, sob pena de nulidade de todos os seus atos, exercer a profissão nos domingos e dias feriados nacionais, estaduais ou municipais, delegar a terceiros os pregões, nem realizar mais de dois leilões no mesmo dia em locais muito distantes entre si, a não ser que se trate de imóveis próximos ou de prédios e móveis existentes no mesmo prédio, considerando-se, nestes casos, como de um só leilão os respectivos pregões. (Grifamos)

21. Entretanto o leiloeiro pode registrar-se como Empresário Individual (Instrução Normativa DREI nº 52/2022). Vejamos:

Art. 58. É facultado ao leiloeiro registrar-se como empresário individual, em uma das Juntas Comerciais onde estiver matriculado, com possibilidade de abertura de filiais nas demais em que estiver matriculado.

§ 1º O objeto será restrito à atividade de leiloaria, o que não o isenta do cumprimento das obrigações dos empresários em geral.

Art. 75. É proibido ao leiloeiro:

I - sob pena de destituição e consequente cancelamento de sua matrícula:

a) integrar sociedade de qualquer espécie ou denominação;

b) exercer o comércio, direta ou indiretamente, no seu ou alheio nome;

c) encarregar-se de cobranças ou pagamentos comerciais;

(...)

Art. 90. Constituem-se infrações disciplinares:

I - exercer a profissão quando impedido de fazê-lo ou facilitar, por qualquer meio, o seu exercício aos não inscritos, proibidos ou impedidos;

II - manter sociedade empresária, ressalvadas as sociedades cujo objeto social seja exclusivamente a gestão patrimonial de bens próprios ou a participação em capital social de outras pessoas jurídicas (holding pura).

(...)

Art. 91. As sanções disciplinares consistem em: I - multa; II - suspensão; e III - destituição.

Art. 92. A multa é aplicável nos casos em que o leiloeiro .

I - deixar de cumprir as obrigações definidas nos incisos I a X, XIV, XVII, XIX e XX, do art. 74 desta Instrução Normativa; e

II - incorrer nas infrações definidas nos incisos IV e V, VII a IX, XIII e XIV, do art. 90 desta

Art. 95. Na aplicação das sanções disciplinares são consideradas, para fins de atenuação, as seguintes circunstâncias, entre outras:

I - falta cometida na defesa de prerrogativa profissional;

II - ausência de punição disciplinar anterior;

III - exercício assíduo e proficiente da profissão; e

IV - prestação de relevantes serviços à causa pública.

Parágrafo único. Os antecedentes profissionais do leiloeiro, as atenuantes, a culpa por ele revelada, as circunstâncias e as consequências da infração são consideradas para o fim de decidir sobre o tempo da suspensão e o valor da multa aplicável.

22. Conforme se observa dos dispositivos acima transcritos, a legislação acerca da atividade de Leiloeiro Público Oficial, assevera que, integrar **sociedade de qualquer espécie**, gera a destituição e consequentemente, o cancelamento da matrícula. Todavia, não há nos autos qualquer menção de que a leiloeira ANA CLAUDIA CAROLINA CAMPOS FRAZÃO faz ou fez parte de sociedade empresária como sócia e ou administradora, não incorrendo assim, nas vedações previstas no item 2º, alínea "a" do art. 36 do Decreto nº 21.981/1932 e na alínea "a" do inciso I, do art. 75 da IN DREI nº 52/2022.

23. Quanto ao exercício do comércio, direta ou indiretamente, não ficou demonstrado que essa de fato exerceu atividade diferente da leiloaria, consoante documentação acostada aos autos as quais demonstram, por meio da Ficha Cadastral anexada pela Jucesp e da planilha de Notas Fiscais emitidas, anexada às contrarrazões, que as atividades executadas estavam voltadas ao exercício da leiloaria.

24. Considerando que a leiloeira possui registro como Empresário Individual, somente para corroborar, foi solicitado à Jucesp o envio da documentação referente aos atos praticados pela Senhora Ana Cláudia Carolina Campos Frazão como empresária individual e como leiloeira. No caso da atuação como leiloeira, repisamos que do histórico de atos arquivados, esses estão relacionados à atividade de leiloaria. Quanto aos arquivamentos como empresária individual, consta da Ficha Cadastral como objeto "Leiloeiros Independentes", cuja alteração foi realizada em 02/07/2024.

25. Havemos de ressaltar que ao facultar o registro de leiloeiro como Empresário Individual a mesma norma não o isenta de cumprir as obrigações dos empresários em geral. Desse modo, parte dessas obrigações esbarram em práticas voltadas à atividade comercial, como a emissão de Notas Fiscais e RPA (Recibo de Pagamento Autônomo), uma vez que, a emissão da nota fiscal é obrigatória sempre que há a prestação dos serviços, com vistas ao recolhimento dos tributos e a RPA é emitida a fim de formalizar o pagamento de serviços prestados por pessoas físicas.

26. Assim temos que, não restou comprovado que a leiloeira praticou ou participou do exercício do comércio, seja como sócia e ou administradora de sociedade empresária, corroborando com a manifestação da Procuradoria no sentido de que o "*registro de empresas não possui competência – tampouco expertise técnica – para avaliar se houve ou não desbordamento da atividade de leiloaria*".

27. O Plenário afastou a penalidade de destituição e, com observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, aplicou a penalidade de multa, de modo a equilibrar a situação concreta. Isso porque não restou comprovado o exercício do comércio, direto ou indireto, tampouco há prova documental de participação em sociedade empresária. Ademais, o sistema da JUCESP não foi capaz de inibir a inclusão de CNAE incompatível com a atividade de leiloeiro oficial, tampouco houve análise posterior.

28. À luz do disposto no **art. 95**, caput e parágrafo único, verifica-se que a aplicação das sanções disciplinares deve observar critérios de proporcionalidade, razoabilidade e adequação, considerando-se, entre outros aspectos, os antecedentes profissionais do leiloeiro, a existência de circunstâncias atenuantes, o grau

de culpa evidenciado, bem como as circunstâncias e consequências da infração.

29. No caso em análise, não restou comprovado o exercício do comércio, direto ou indireto, tampouco a participação societária do interessado, inexistindo, portanto, elemento suficiente a caracterizar conduta dolosa ou reiterada que justificasse a aplicação da penalidade máxima de destituição. Soma-se a isso o fato de inexistirem registros de punições disciplinares anteriores, bem como a ausência de demonstração de prejuízo relevante à administração pública ou à regularidade do exercício da atividade profissional.

30. Ademais, conforme previsto no art. 95, inciso III e parágrafo único, devem ser valorados o exercício proficiente da atividade e os antecedentes profissionais do leiloeiro, circunstâncias que, no caso concreto, militam em favor da mitigação da sanção. Registre-se, ainda, que a própria dinâmica do sistema registral não foi suficiente para obstar a inserção de CNAE incompatível com a atividade de leiloeiro oficial, tampouco houve análise posterior, nos termos do art. 42, § 5º, da Lei nº 8.934, de 1994, circunstância que afasta a imputação de responsabilidade exclusiva ao administrado.

31. Diante desse contexto, a aplicação da penalidade de multa revela-se medida adequada, necessária e proporcional, atendendo aos critérios legais previstos no art. 95, sem incorrer em excesso punitivo. Assim, **afasta-se a penalidade de destituição**, por se mostrar desarrazoada diante das circunstâncias concretas do caso.

CONCLUSÃO

32. Portanto, à luz do conjunto probatório constante dos autos e da análise jurídica empreendida, conclui-se não haver elementos suficientes que justifiquem a majoração da penalidade para destituição, conforme requerido pela Procuradoria da Junta Comercial do Estado de São Paulo. Não restou comprovado o exercício efetivo de atividade empresária, direta ou indireta, tampouco a participação societária da Leiloeira Pública Oficial **ANA CLÁUDIA CAROLINA CAMPOS FRAZÃO**, circunstâncias indispensáveis à configuração da penalidade máxima.

33. Dessa forma, considerando que não se evidenciou a prática de irregularidades aptas a ensejar sanção mais gravosa, e observados os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, acompanha-se o entendimento do egrégio Plenário da JUCESP, no sentido de manter a penalidade de multa, fixada no percentual correspondente a 5% (cinco por cento) do valor da caução, nos termos da fundamentação apresentada e em conformidade com o disposto no Decreto nº 21.981, de 1932, e na Instrução Normativa DREI nº 52/2022.

34. Assim, opina-se pelo **CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO DO RECURSO** interposto pela Procuradoria da Junta Comercial do Estado de São Paulo, mantendo-se integralmente a decisão recorrida.

MIRIAM DA SILVA ANJOS

Coordenadora

REGIANI OLIVEIRA DE PAULA

Coordenadora-Geral de Normas

De acordo.

Adotando a fundamentação acima exposta e no uso da competência que me foi atribuída pelo art. 47 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, com redação dada pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, **NEGO PROVIMENTO ao Recurso ao DREI nº 14021.039233/2025-25**, interposto pela Procuradoria da Junta Comercial do Estado de São Paulo, **mantendo-se integralmente a decisão do egrégio Plenário da JUCESP**, que aplicou à Leiloeira **ANA CLÁUDIA CAROLINA CAMPOS FRAZÃO** a penalidade de multa correspondente a 5% (cinco por cento) do valor da caução, nos termos da fundamentação e das disposições legais acima consignadas.

Oficie-se a Junta Comercial do Estado de São Paulo, para que dê ciência às partes da presente decisão.

Publique-se e archive-se.

FLÁVIA REGINA BRITTO GONÇALVES

Diretora Nacional de Registro Empresarial e Integração



Documento assinado eletronicamente por **Flavia Regina Britto Gonçalves, Diretor(a)**, em 26/12/2025, às 15:04, 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 26/12/2025, às 17:48, 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 30/12/2025, às 10:25, 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 **52066659** e o código CRC **4BB7C4C6**.

Referência: Processo nº 14021.039233/2025-25.

SEI nº 52066659