



DECISÃO DE RECURSO

Recurso ao DREI nº 14021.095171/2025-31

Processo JUCESP nº 151.00015184/2025-18 - 995307/25-8 (Proresp 996122/24-2 -
151.00003867/2024-41 e 151.00003679/2024-13)

Recorrente: EMANOELA MEDEIROS

Recorrido: Plenário da Junta Comercial do Estado de São Paulo

I. Processo administrativo disciplinar instaurado contra leiloeira pública oficial em razão da não complementação da caução funcional no prazo fixado pela Junta Comercial, em afronta ao Decreto nº 21.981, de 1932, e à Instrução Normativa DREI nº 52, de 2022.

II. Caução funcional como requisito essencial à habilitação e à manutenção do exercício da atividade de leiloeiro oficial.

III. Apólice apresentada em sede de defesa sem regularização formal perante a JUCESP. Ausência de comprovação de regularização tardia, formal e eficaz da caução funcional.

IV. Multa aplicada pelo Plenário da JUCESP. Inexistência, no caso concreto, dos pressupostos para sua manutenção como medida de modulação sancionatória.

V. Infração disciplinar caracterizada. Necessidade de readequação da decisão plenária ao regime sancionatório previsto no art. 75, I, "e", c/c art. 90, XVI, da Instrução Normativa DREI nº 52, de 2022.

VI. Recurso conhecido e desprovido quanto ao pedido de substituição da penalidade por medida mais branda. Retorno dos autos à JUCESP para readequação da decisão e adoção das providências cabíveis.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso ao DREI interposto por EMANOELA MEDEIROS (55260206), leiloeira pública oficial, em face de decisão do E. Plenário da Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP, proferida no âmbito do Processo SEI nº 151.00003867/2024-41, que aplicou penalidade de multa correspondente a 20% do valor da caução funcional obrigatória, nos termos dos votos do Vogal Relator e do Vogal Revisor, ambos alinhados ao entendimento da Douta Procuradoria daquela Junta Comercial. (fl. 17 - 55260195)

2. A recorrente sustenta, em síntese "*que não exerceu durante o período qualquer*

atividade". E que "a penalidade aplicada revela-se excessivamente severa diante das circunstâncias do caso concreto.". Requerendo a gradação da pena, no caso, a suspensão, por 30 dias, por ser essa mais branda que a aplicação da multa. (fls. 3 a 7 - 55260206)

3. Compulsando os autos, verificamos que a Apólice juntada ao presente recurso encontra-se vencida desde 16/04/2023, desse modo, oficiamos a Junta Comercial para que fosse informada a atual situação da leiloeira. Ficando esclarecido por aquela Jucesp que a Apólice, com vigência até 06/10/2025, havia sido apresentada somente quando da defesa do processo administrativo disciplinar, não tendo sido protocolada e, tampouco, deferida pelo Presidente daquela Junta Comercial, o que impediu a atualização da Ficha Cadastral da leiloeira. ((fls. 1 a 3 - 58545776) e (58545821)

4. Passando-se à análise objeto do recurso, o mesmo teve origem por meio de apuração e denúncia realizada pela Gerência de Fiscalização da JUCESP, datada de 19 de abril de 2024, que identificou a ausência de complementação da caução funcional no prazo estabelecido, circunstância que motivou o encaminhamento do expediente à Procuradoria da autarquia para eventual oferecimento de denúncia, com fundamento no art. 75, inciso I, alínea "e", da Instrução Normativa DREI nº 52/2022. (fls. 1 a 10 - 53907199)

5. Em 23 de abril de 2024, a Procuradoria da JUCESP ofereceu a DENÚNCIA: CJ/JUCESP nº 86/2024, concluindo pela presença dos requisitos para a instauração de processo administrativo disciplinar, inicialmente com proposta de destituição da leiloeira e cancelamento de sua matrícula, nos termos do Decreto nº 21.981/1932, IN DREI nº 52/2022 e Deliberação Jucesp nº 3/2023. Admitida pelo Presidente da Junta Comercial em 26/04/2024. (fls. 1 a 11 e 12 - 55260185)

6. Notificada, a leiloeira apresentou defesa alegando que já havia realizado a complementação da caução, em forma de seguro garantia junto ao setor público, cuja vigência teve início em 06/06/2024 e término em 06/10/2025. (fls. 5 a 22 - 55260188)

7. Novamente instada a se manifestar a Procuradoria da JUCESP expediu o PARECER: CJ/JUCESP n.º 196/2025, de 28 de fevereiro de 2025, por meio do qual esclarece e opina: (fls. 1 a 3 - 55260192)

5. A leiloeira apresentou apólice de seguro garantia em sua defesa. Contudo, conforme devidamente registrado pela Gerência de Fiscalização, a última apólice apresentada pela leiloeira foi datada de 16/12/2021, protocolada sob o número 1064980/21-1, **com vigência até 16/04/2023**, conforme consta no print da ficha cadastral (...)

7. Isso pode revelar que a leiloeira exerceu, durante o período, atividade em desconformidade com a lei (artigo 90, III), de forma incompatível com a função (artigo 90, XIV).

8. Pelo exposto, fica aditada a denúncia para, após notificação da leiloeira, **prosseguir o processo para julgamento da falta de regularização da caução, no prazo determinado pela autoridade**, mediante devolução ao Vogal Relator e Revisor, e inclusão em pauta para julgamento em sessão plenária, a fim de que seja aplicada a pena de multa cabível.

8. Na data de 24/09/2024, o Vogal Relator proferiu seu voto pela improcedência da

denúncia e arquivamento do processo, considerando a apólice apresentada com vigência até 06/10/2025. O Vogal Relator, por sua vez, votou pela aplicação da multa de 5% do valor da caução tendo em vista o descumprimento do disposto no art. 74, inciso XVII, nos termos do parecer da procuradoria. (fls. 5 a 7 - 55260195)

9. A Diretoria de Serviços Auxiliares ao Comércio, por meio do Despacho datado de 12/06/2025, em aditamento à denúncia, certificou que a leiloeira Emanoela Medeiros permanecia com a situação "Atuante - Irregular", considerando-se que a Apólice com vigência de 06/06/2024 até 06/10/2025 não havia sido encaminhada para análise daquela Gerência e deferimento do Presidente da JUCESP. (fl. 8 e 9 - 55260195)

10. A Procuradoria por meio da COTA: CJ/JUCESP n.º 414/2025, manteve a pena sugerida por meio do parecer jurídico CJ/Jucesp nº 196/2025, com aplicação da pena de multa. (fl. 10 - 55260195)

11. Em Sessão Plenária realizada na data de 6 de agosto de 2025 o E. Plenário, por maioria de votos (20x01), deliberou pela aplicação da pena de multa correspondente a 20% do valor da caução funcional, nos termos dos votos do Vogal Relator e do Vogal Revisor, ambos em conformidade com o posicionamento da D. Procuradoria. (fl. 17 - 55260195)

12. Irresignada a leiloeira interpôs o presente recurso ao DREI, em síntese, em sua defesa relatou que não houve a complementação da caução funcional dentro do prazo e que não exerceu qualquer atividade durante o período. Alega, ainda, que a penalidade revela-se excessivamente severa diante das circunstâncias do caso concreto. E solicita que seja aplicado o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, de forma a compatibilizar a gravidade do fato com a sanção imposta. Solicita, ainda, que deve relevado o fato de não ter punição anterior, o histórico ilibado e a inexistência de prejuízo relevante, de modo a prestigiar a justiça e a equidade na aplicação da sanção. Ao final requer que a pena de multa seja convertida em **suspensão, por 30 dias**. (fls. 3 a 7 - 55260206)

13. Ao seu turno, os autos foram submetidos a esta instância superior.

14. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.I. Da competência do DREI

15. A atividade de leiloeiro público oficial, embora de natureza privada, reveste-se de caráter público e fiduciário, sendo regulada pelo Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, recepcionado pela Constituição Federal com força de lei ordinária. O referido diploma confere às Juntas Comerciais a competência para habilitar, matricular, fiscalizar e, quando cabível, aplicar sanções aos leiloeiros, sob a supervisão e orientação normativa do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – DREI.

16. O art. 4º da Lei nº 8.934/1994 dispõe que compete ao DREI, entre outras atribuições, “supervisionar, orientar, coordenar e decidir recursos interpostos contra atos das Juntas Comerciais”, enquanto o art. 35, inciso V, atribui às Juntas Comerciais a execução dos serviços de matrícula, fiscalização e julgamento de processos administrativos relacionados à atividade dos leiloeiros. Assim, o DREI atua como instância recursal e uniformizadora de entendimento sobre a

aplicação das normas que regem a profissão, zelando pela coerência e integridade interpretativa do sistema em todo o território nacional.

17. O Decreto nº 21.981/1932, em seus arts. 1º e 2º, estabelece que o exercício da profissão de leiloeiro depende de prévia habilitação e matrícula perante a Junta Comercial competente, a qual atua em nome do Estado no controle e fiscalização dessa atividade. A Instrução Normativa DREI nº 52, de 2022, consolidou e modernizou as regras relativas à habilitação, matrícula, obrigações funcionais e sanções aplicáveis aos leiloeiros públicos oficiais, regulamentando o procedimento disciplinar e recursal no âmbito do SINREM.

18. Desse modo, a competência do DREI para apreciar recursos interpostos contra decisões das Juntas Comerciais em processos administrativos disciplinares envolvendo leiloeiros decorre diretamente da lei e se insere na função de supervisão técnica e uniformização normativa prevista no art. 4º, inciso IV, da Lei nº 8.934/1994. Tal atuação visa assegurar a observância dos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica, garantindo tratamento isonômico e interpretação uniforme das normas aplicáveis à atividade de leiloeiro público oficial em todo o território nacional.

II.II. Do mérito

19. No mérito, a controvérsia cinge-se à adequação da penalidade aplicada pelo Plenário da JUCESP, diante da não complementação da caução funcional no prazo fixado.

20. O Parecer nº 00117/2025/CONJUR-MEMP/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica junto ao MEMP, juntado aos autos (58670481), analisou de forma detida a natureza jurídica da caução funcional, reconhecendo-a como requisito essencial ao exercício da atividade de leiloeiro público oficial, cuja constitucionalidade foi afirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 1.263.641 (Tema 455). Segundo o referido parecer, a ausência de complementação da caução no prazo configura infração administrativa já consumada, legitimando a instauração do processo disciplinar.

21. No entanto, o mesmo parecer destaca que a regularização tardia da caução não extingue o fato gerador da infração, mas constitui circunstância superveniente relevante, que deve ser considerada obrigatoriamente na dosimetria da sanção, à luz do art. 95 da Instrução Normativa DREI nº 52/2022 e dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

22. No caso concreto, restou consignado nos autos que **não houve regularização dentro do prazo determinado pela Junta Comercial** e, tampouco, **durante o trâmite do processo administrativo disciplinar** por parte da leiloeira. O que restou registrado pela Gerência de Fiscalização, é de que a última apólice apresentada pela leiloeira é datada de 16/12/2021, com vigência até 16/04/2023, sendo essa a informação que consta, também, da sua Ficha Cadastral. (58545821)

23. Oficiada, para esclarecer quanto os dados constantes da Ficha Cadastral em relação à Apólice juntada aos autos, pela leiloeira, com vigência até 06/10/2025 (fl. 6 - 55260188), a Jucesp informou que "A apólice de seguro garantia nº xxxxxxxx (vigência de 06/06/2024 a 06/10/2025), objeto do recurso, não foi apresentada oportunamente à Gerência de Fiscalização para análise, razão pela qual **não foi deferida pelo Presidente da JUCESP** nem anotada na ficha cadastral.". Essa foi juntada somente no momento da apresentação da defesa, não seguindo os trâmites de formalidade quanto ao requerimento dirigido ao Presidente da Jucesp, recolhimento

do valor devido e demais exigências que deveriam ter sido observadas. Estando, dessa forma, a leiloeira com situação "Atuante irregular", perante aquela Junta Comercial.

24. No que diz respeito à recomendação de verificar se a leiloeira atuou ou não de forma descoberta, sem a garantia exigível, conforme Parecer CJ/JUCESP n.º 196/2025 (fls. 1 a 6 - 55260192), a apuração ocorrerá de forma separada, podendo inclusive lhe trazer outras penalidades.

25. A questão central, portanto, não consiste em negar a possibilidade abstrata de modulação sancionatória nos processos disciplinares envolvendo leiloeiros oficiais, mas em verificar se, no caso concreto, estavam presentes os pressupostos que autorizariam a substituição da consequência mais gravosa por medida menos severa.

26. A caução funcional não constitui obrigação meramente acessória, tampouco requisito de natureza puramente formal. Trata-se de garantia legal vinculada à própria habilitação e à manutenção da matrícula do leiloeiro oficial, destinada à proteção de terceiros e à preservação da higidez da atividade. Por essa razão, os arts. 6º a 8º do Decreto nº 21.981, de 1932, bem como a Instrução Normativa DREI nº 52, de 2022, condicionam o exercício regular da profissão à existência de caução válida, suficiente e regularmente aprovada pela Junta Comercial competente.

27. À luz dessa premissa, a regularização tardia da caução pode, em tese, ser considerada pela autoridade julgadora como circunstância relevante para a dosimetria da resposta administrativa, especialmente quando demonstrado que a finalidade protetiva da norma foi recomposta antes do julgamento definitivo. Nessa hipótese, a infração pretérita não desaparece, pois subsiste o descumprimento do prazo fixado pela Junta Comercial; contudo, a recomposição formal e eficaz da garantia pode justificar, em decisão motivada, a aplicação de medida menos gravosa que a destituição.

28. Essa possibilidade, entretanto, pressupõe regularização efetiva, e não mera juntada de apólice em defesa. Para produzir efeitos no âmbito do cadastro funcional do leiloeiro, a caução deve ser apresentada à unidade competente da Junta Comercial, submetida à análise dos requisitos normativos, deferida pela autoridade competente e devidamente anotada na ficha cadastral, sem prejuízo da apresentação dos documentos complementares exigidos pela regulamentação aplicável.

29. No caso concreto, as informações prestadas pela JUCESP afastam o reconhecimento de regularização formal da caução funcional. Embora a recorrente tenha juntado aos autos apólice de seguro garantia no valor de R\$ 120.000,00, com vigência de 06/06/2024 a 06/10/2025, a Gerência de Fiscalização certificou que tal apólice não foi apresentada para análise da unidade competente, não foi deferida pelo Presidente da JUCESP e não foi anotada na ficha cadastral da leiloeira, permanecendo pendentes o requerimento dirigido à Presidência, o recolhimento dos emolumentos devidos e a declaração de responsabilidade por eventuais infrações praticadas no período anterior à nova contratação.

30. Assim, ausente a regularização formal, válida e eficaz da caução funcional, não se encontram presentes os pressupostos que autorizariam a manutenção da multa como medida de modulação sancionatória. A multa somente poderia subsistir como resposta proporcional à mora se a finalidade da caução tivesse sido recomposta no plano jurídico-administrativo, o que não se verifica nos autos.

31. Por outro lado, considerando que o recurso ao DREI foi interposto pela própria leiloeira contra a penalidade de multa aplicada pelo Plenário da JUCESP, a substituição direta dessa penalidade por destituição e cancelamento da matrícula, nesta instância recursal, exige cautela processual, sob pena de configurar agravamento da situação da recorrente sem prévia ciência específica.

32. Desse modo, a solução juridicamente mais adequada consiste em negar provimento ao pedido recursal, afastando a pretensão de substituição da penalidade aplicada por medida ainda mais branda, sem, contudo, promover nesta instância recursal o agravamento direto da sanção originalmente imposta. Impõe-se, assim, o retorno dos autos à JUCESP, para que a decisão plenária seja reavaliada e, se for o caso, readequada ao regime jurídico previsto na Instrução Normativa DREI nº 52/2022, observados o contraditório, a ampla defesa, a motivação específica e, na hipótese de agravamento da sanção, a prévia ciência da interessada para manifestação.

33. Por derradeiro, registra-se que a situação cadastral atual da leiloeira permanece pendente de regularização, conforme informado pela Gerência competente da JUCESP. Consta dos autos que o pedido de renovação da modalidade da caução foi objeto de exigências, cujo cumprimento deveria ter ocorrido no prazo assinalado, sem que tenham sido identificadas providências suficientes para a regularização da garantia funcional. Tal circunstância, em tese, pode indicar descumprimento persistente de obrigação funcional e legal, inclusive à luz do art. 90, XVI, da Instrução Normativa DREI nº 52/2022. Entretanto, por se tratar de situação superveniente ou autônoma em relação ao objeto delimitado no presente recurso, sua eventual repercussão disciplinar deverá ser apurada em procedimento próprio, assegurados o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

III. DA CONCLUSÃO

34. Pelo exposto, conclui-se pelo **CONHECIMENTO** do recurso, por tempestivo e regularmente interposto, e, no mérito, pelo seu **NÃO PROVIMENTO** quanto ao pedido de substituição da sanção aplicada por penalidade mais branda.

35. Reconheço, contudo, em controle de legalidade da decisão recorrida, que a manutenção da multa como medida de modulação sancionatória dependeria da comprovação de regularização tardia, formal e eficaz da caução funcional, o que não se verifica nos autos, diante da ausência de apresentação regular da apólice perante a Gerência de Fiscalização, de deferimento pela Presidência da JUCESP e de anotação cadastral correspondente.

36. Assim, recomenda-se o retorno dos autos à Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP, para que promova a readequação da decisão plenária ao regime jurídico previsto na Instrução Normativa DREI nº 52/2022, especialmente quanto aos arts. 51, § 2º, 75, I, “e”, e 90, XVI, observados o contraditório, a ampla defesa, a motivação específica e, se cabível o agravamento da sanção originalmente aplicada, a prévia ciência da interessada para manifestação.

37. Fica consignado que a presente decisão não reconhece a regularidade da caução funcional da recorrente, nem afasta a competência da JUCESP para apurar a situação cadastral atual da leiloeira e adotar as providências cabíveis quanto ao eventual exercício da atividade sem garantia regularmente aprovada.

MIRIAM DA SILVA ANJOS
Coordenadora

IV. DA PARTE DISPOSITIVA

De acordo.

Adotando a fundamentação acima, e com base na competência atribuída ao DREI pelo art. 47 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, **CONHEÇO** do Recurso ao DREI nº 14021.095171/2025-31 e, no mérito, **NEGO-LHE PROVIMENTO** quanto ao pedido de substituição da penalidade aplicada por medida mais branda.

Reconheço, em controle de legalidade, que a multa aplicada pelo E. Plenário da Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP somente poderia subsistir como medida de modulação sancionatória caso demonstrada a regularização tardia, formal e eficaz da caução funcional, o que não se verifica nos autos.

Determino, assim, o retorno dos autos à JUCESP, para que promova a readequação da decisão plenária ao regime jurídico da Instrução Normativa DREI nº 52/2022, especialmente quanto aos arts. 51, § 2º, 75, I, “e”, e 90, XVI, observados o contraditório, a ampla defesa, a motivação específica e, se cabível o agravamento da sanção originalmente aplicada, a prévia ciência da interessada para manifestação.

Oficie-se à Junta Comercial do Estado de São Paulo para ciência e adoção das providências cabíveis, inclusive quanto à cientificação das partes acerca da presente decisão.

Publique-se e archive-se.

FLÁVIA REGINA BRITTO GONÇALVES

Diretora do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração



Documento assinado eletronicamente por **Flavia Regina Britto Gonçalves, Diretor(a)**, em 13/06/2026, às 22:23, 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 15/06/2026, às 13:13, 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 **58536317** e o código CRC **A193DEF5**.