



DECISÃO DE RECURSO

Recurso ao DREI nº 14021.002715/2026-19

Processo JUCESP nº 151.00005429/2024-18- 996150/24-9 (REDREI 995341/25-4, SEI nº 151.00024829/2025-11)

Recorrente: Beatriz de Freitas Lopes - Matrícula nº 1341

Recorrido: Plenário da Junta Comercial do Estado de São Paulo

I. Direito Administrativo. Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins. Recurso ao DREI. Leiloeiro Oficial. Processo de responsabilidade. Caução funcional. Decreto nº 21.981, de 1932. Instrução Normativa DREI nº 52, de 2022. Obrigação de manter caução regularmente constituída, válida, eficaz e aprovada perante a Junta Comercial.

II. Apresentação de apólice de seguro-garantia. Pendências formais. Exigências não cumpridas no prazo regular. Protocolos que não se confundem com deferimento ou aprovação administrativa da caução.

III. Regularização posterior como circunstância atenuante. Afastamento da penalidade extrema de destituição.

IV. Manutenção da multa aplicada pelo Plenário da Junta Comercial. Observância dos princípios da legalidade, tipicidade, proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e proteção do interesse público registral.

V. Recurso conhecido e não provido.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – DREI, interposto por Beatriz de Freitas Lopes, leiloeira oficial matriculada perante a Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP sob nº 1.341, contra deliberação proferida pelo Plenário daquela Junta Comercial, no âmbito do Processo de Responsabilidade nº 996.150/24-9, instaurado em razão de suposta irregularidade relacionada à caução funcional obrigatória.

2. O processo teve origem em expediente da Diretoria de Serviços Auxiliares ao Comércio da JUCESP, no qual se apontou que a leiloeira não teria complementado/regularizado a caução funcional no prazo estabelecido pela Junta Comercial, especialmente após a edição da Deliberação JUCESP nº 03, de 25 de outubro de 2023, que fixou o valor da caução funcional em R\$ 120.000,00 e prorrogou o prazo para adequação até 29 de dezembro de 2023.

3. A Procuradoria da JUCESP ofereceu denúncia, sustentando que a ausência de regularização da caução funcional configuraria descumprimento de dever legal e normativo imposto aos leiloeiros oficiais, em especial à luz dos arts. 6º a 8º do Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, e da Instrução Normativa

4. Regularmente notificada, a recorrente apresentou defesa, na qual sustentou, em síntese, que teria apresentado as apólices de seguro-garantia necessárias à manutenção de sua caução funcional, inclusive em valores superiores ao posteriormente exigido pela JUCESP, alegando que eventual ausência de anotação cadastral ou de processamento interno não lhe poderia ser imputada.

5. No curso da instrução, foram analisados os protocolos, exigências, manifestações da área técnica, pareceres jurídicos e votos submetidos ao Plenário da JUCESP. Ao final, o Plenário da Junta Comercial deliberou pela procedência da denúncia, com aplicação de multa correspondente a 5% do valor da caução funcional obrigatória, afastando-se, no caso concreto, a penalidade extrema de destituição.

6. Em seu recurso ao DREI, a recorrente sustenta, em linhas gerais, que a decisão recorrida teria reconhecido a existência de caução funcional, mas aplicado penalidade sob o fundamento de que a caução não teria sido corretamente informada à JUCESP. Defende que a apólice foi apresentada por meio de protocolos válidos, que não houve ausência de garantia, que eventual falha de cadastramento seria atribuível à Administração e que a penalidade aplicada seria desproporcional.

7. A JUCESP certificou a admissibilidade do recurso e encaminhou os autos ao DREI, nos termos da legislação aplicável.

8. É o relatório. Passo à análise.

II. ADMISSIBILIDADE

9. O Recurso ao DREI constitui a última instância administrativa no âmbito do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, nos termos da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, do Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996, e das Instruções Normativas expedidas por este Departamento.

10. No caso concreto, verifica-se a existência de decisão proferida pelo Plenário da Junta Comercial do Estado de São Paulo, a interposição do recurso no prazo regulamentar, a regular representação processual e o recolhimento do preço público devido.

11. Presentes, portanto, os pressupostos de admissibilidade, CONHEÇO do recurso.

III. FUNDAMENTAÇÃO

III.1. Da função institucional da caução funcional no regime jurídico dos leiloeiros oficiais

12. A controvérsia posta nos autos não pode ser examinada como simples divergência formal de protocolo ou como questão meramente cadastral. A caução funcional dos leiloeiros oficiais tem natureza jurídica própria, finalidade pública expressa e função de garantia perante terceiros, com assento nos arts. 6º a 8º do Decreto nº 21.981, de 1932.

13. O leiloeiro oficial exerce atividade personalíssima, de interesse público, diretamente relacionada à intermediação de alienações patrimoniais e à circulação de bens de terceiros. Ainda que não ocupe cargo público, atua sob matrícula, fiscalização e disciplina da Junta Comercial, razão pela qual se submete a regime jurídico especial, com deveres específicos de idoneidade, regularidade, transparência, rastreabilidade e garantia.

14. A caução funcional, nesse contexto, não constitui simples formalidade burocrática. Trata-se de condição de ingresso, manutenção e regular exercício da atividade, destinada a assegurar que eventuais responsabilidades decorrentes da atuação profissional do leiloeiro possam encontrar garantia mínima perante o órgão de registro e fiscalização.

15. A exigência de garantia para o exercício da profissão de leiloeiro foi expressamente reputada compatível com a Constituição Federal pelo Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, no Tema 455, no qual se assentou a constitucionalidade dos arts. 6º a 8º do Decreto nº 21.981, de 1932, exatamente porque a atividade envolve riscos patrimoniais relevantes e reclama tutela adequada do interesse público.

16. Desse modo, a caução funcional não pode ser compreendida apenas como documento apresentado pelo profissional. Ela exige constituição válida, vigência eficaz, correspondência ao valor fixado pela Junta Comercial, apresentação na forma normativa, cumprimento das exigências aplicáveis e aprovação pelo órgão competente, sob pena de se esvaziar a própria finalidade de controle atribuída à Administração registral.

17. A Junta Comercial, como órgão local de execução do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, possui competência para fiscalizar os agentes auxiliares do comércio, inclusive quanto à manutenção da caução funcional, cabendo ao DREI, como órgão central do SINREM, assegurar a correta interpretação das normas gerais, a uniformidade procedimental e a observância da legalidade no âmbito nacional.

III.2. Da distinção necessária entre emissão de apólice, protocolo de documento e aprovação administrativa da caução

18. A tese recursal parte da premissa de que a existência de apólice de seguro-garantia, ou o protocolo de documentos perante a Junta Comercial, seria suficiente para afastar qualquer irregularidade. Essa premissa, contudo, não se sustenta integralmente no regime jurídico aplicável.

19. A emissão de apólice por seguradora privada e a apresentação de protocolo perante a Junta Comercial são atos relevantes para a formação do processo de regularização da caução. Não se confundem, entretanto, com o ato administrativo de aprovação da caução funcional pela Junta Comercial.

20. A caução funcional, para produzir efeitos perante a Administração registral, deve ser submetida ao controle formal e material da Junta Comercial, inclusive quanto à modalidade adotada, vigência, valor segurado, beneficiário, aderência aos requisitos normativos, declaração exigida pela Instrução Normativa DREI nº 52, de 2022, e atendimento das exigências eventualmente formuladas.

21. A Administração Pública não está obrigada a considerar regular, de forma automática, todo documento protocolado pelo interessado. O protocolo comprova a entrega de documento, mas não substitui a análise administrativa, nem elimina o dever do interessado de acompanhar a tramitação, atender exigências, sanar pendências e obter o deferimento correspondente.

22. Esse ponto é central para a solução do caso concreto. Não se está afirmando que apólice em valor superior ao fixado pela Junta Comercial seja, por si só, irregular. Ao contrário, em tese, garantia em valor superior pode atender à finalidade protetiva da caução. O que se discute é diverso: se, no prazo fixado pela Junta Comercial, a caução funcional estava regularmente aprovada, sem pendências formais impeditivas de sua plena eficácia perante o órgão fiscalizador.

23. A resposta, à luz dos autos, é negativa.

III.3. Do caso concreto: pendências formais, exigências não sanadas tempestivamente e regularização posterior

24. A recorrente sustenta que teria apresentado apólice de seguro-garantia no valor de R\$ 250.000,00 em 04 de julho de 2023 e, posteriormente, endosso para adequação ao valor de R\$ 120.000,00, após a Deliberação JUCESP nº 03, de 2023.

25. Ocorre que a documentação constante dos autos revela que os protocolos relacionados à renovação/alteração da modalidade de caução sofreram exigências, especialmente quanto à apresentação de requerimento dirigido ao Presidente da JUCESP e de declaração nos termos do art. 50, § 8º, da Instrução Normativa DREI nº 52, de 2022.

26. Também consta dos autos que o protocolo indicado pela recorrente como comprovação da regularização da caução em janeiro de 2024 foi cadastrado internamente como pedido de certidão, tendo sido encaminhado ao Protocolo de Saída e retirado posteriormente, circunstância que reforça a ausência de aprovação inequívoca da caução funcional naquele momento.

27. Ademais, a própria tramitação administrativa demonstra que o pedido de renovação da modalidade de caução somente foi deferido pelo Presidente da JUCESP em 16/08/2024, no âmbito do protocolo nº 1085778/24-1, oportunidade em que foram aceitos administrativamente a apólice nº 0775.99.739-9, no valor de R\$ 120.000,00, com vigência de 01/11/2023 a 23/09/2024, e o respectivo endosso nº 472-0, com vigência de 23/09/2024 a 23/09/2026. Assim, embora a recorrente tenha apresentado documentos destinados à demonstração da cobertura securitária, a regular aceitação administrativa da caução pela Junta Comercial somente ocorreu após o prazo estabelecido para a adequação.

28. Assim, ainda que se reconheça que a recorrente apresentou documentos e buscou demonstrar a existência de cobertura securitária, não se pode equiparar essa conduta à plena regularidade administrativa da caução perante a Junta Comercial no prazo fixado.

29. O dever do leiloeiro oficial não é apenas contratar seguro-garantia no mercado privado. O dever funcional é manter caução hígida, válida, eficaz, tempestiva e regularmente aprovada perante a Junta Comercial, em condições de produzir efeitos perante o órgão de fiscalização e perante terceiros.

30. A ausência de aprovação tempestiva não constitui mero detalhe procedimental. A caução funcional é instrumento de proteção do interesse público e da confiança dos comitentes, arrematantes, credores, interessados e terceiros que se relacionam com a atividade leiloeira. A Junta Comercial, nesse ponto, não atua como simples depositária de documentos, mas como autoridade fiscalizadora da regularidade profissional.

31. Portanto, a irregularidade não decorre do fato de a recorrente ter apresentado apólice em valor superior ao exigido. Também não decorre, isoladamente, de eventual ausência de anotação cadastral. A irregularidade decorre da manutenção de pendências formais e da ausência de regular aprovação da caução funcional no prazo estabelecido, circunstância que impediu a plena conformidade administrativa perante a JUCESP.

III.4. Da impossibilidade de afastamento integral da sanção

32. A recorrente busca o afastamento integral da multa, sob o argumento de que não houve

ausência de caução e de que a decisão recorrida teria equiparado erro de anotação cadastral à inexistência de comunicação.

33. O argumento merece ser acolhido apenas parcialmente como premissa fática, mas não como conclusão jurídica.

34. De fato, os autos não autorizam tratar o caso como hipótese de absoluta inexistência de caução ou de completa inércia da leiloeira. Houve apresentação de documentos, emissão de apólices e posterior regularização. Esse contexto deve ser considerado na dosimetria da sanção e foi corretamente valorado para afastar a penalidade extrema de destituição.

35. Todavia, também não se pode admitir que a existência de tratativas, documentos protocolados ou apólice emitida sem aprovação tempestiva elimine o dever funcional de regularidade perante a Junta Comercial.

36. O regime jurídico dos leiloeiros oficiais demanda especial rigor quanto à caução funcional. A atividade exercida envolve patrimônio de terceiros, gestão de valores sensíveis e atuação em ambiente que exige confiança pública. Por essa razão, a regularidade da caução deve ser aferida por critério objetivo, formalizado e rastreável, sob pena de fragilização do sistema de fiscalização.

37. A interpretação defendida pela recorrente, se acolhida integralmente, reduziria o controle da Junta Comercial à mera verificação posterior de documentos privados, ainda que pendentes exigências formais, o que comprometeria a segurança jurídica do regime de agentes auxiliares do comércio e enfraqueceria a efetividade da fiscalização administrativa.

38. No âmbito do Direito Administrativo Sancionador, é certo que devem ser observados os princípios da legalidade, tipicidade, culpabilidade, proporcionalidade e razoabilidade. Esses princípios, contudo, não afastam a responsabilização quando demonstrado o descumprimento de dever funcional objetivo, sobretudo em matéria de garantia indispensável ao exercício de atividade submetida à matrícula e fiscalização pública.

39. No caso, a sanção aplicada pelo Plenário da JUCESP não se mostra desarrazoada. Ao contrário, revela solução intermediária e proporcional: reconhece-se a irregularidade administrativa decorrente da ausência de regularização tempestiva, mas considera-se a posterior apresentação e aprovação da caução como circunstância suficiente para afastar a destituição.

40. A manutenção da multa também encontra suporte na tipificação adotada no processo de origem, na medida em que a regularização extemporânea da caução, embora suficiente para afastar a penalidade extrema de destituição, não elimina o descumprimento do dever funcional de observar, no prazo fixado pela Junta Comercial, as exigências necessárias à regular aceitação administrativa da garantia. Nessa hipótese, a multa revela-se compatível com o art. 92, inciso II, da Instrução Normativa DREI nº 52, de 2022, sem prejuízo da consideração da regularização posterior como circunstância atenuante na dosimetria. A multa, portanto, preserva a autoridade fiscalizatória da Junta Comercial, resguarda a função pública da caução funcional e evita resposta sancionatória excessiva diante da regularização superveniente.

III.5. Da regularização posterior como circunstância atenuante, mas não excludente da infração

41. A regularização posterior da caução tem relevância jurídica, mas não possui efeito retroativo automático para apagar a infração consumada pelo descumprimento tempestivo do dever de regularidade.

42. Em processos administrativos disciplinares de natureza profissional, a superveniência de

regularização pode e deve ser considerada para fins de dosimetria, especialmente quando demonstra ausência de abandono definitivo da obrigação ou de intenção de atuar à margem da fiscalização. Contudo, não descaracteriza, por si só, a conduta irregular já verificada.

43. A interpretação contrária esvaziaria a eficácia dos prazos fixados pela Junta Comercial e criaria incentivo inadequado ao cumprimento tardio de obrigações essenciais. Em outras palavras, bastaria a regularização posterior, ainda que após a instauração de processo de responsabilidade, para afastar qualquer consequência administrativa, o que não se compatibiliza com a natureza preventiva, fiscalizatória e disciplinar do regime dos leiloeiros oficiais.

44. A proporcionalidade, nesse caso, não conduz à absolvição integral, mas à calibragem da sanção. A destituição seria medida extrema e, diante das circunstâncias específicas dos autos, poderia se revelar excessiva. A multa, porém, mostra-se juridicamente adequada, necessária e proporcional, pois sanciona o descumprimento tempestivo sem inviabilizar definitivamente o exercício profissional da recorrente.

III.6. Da função do DREI na preservação da uniformidade, integridade e segurança jurídica do sistema

45. O DREI, na condição de órgão central do Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis – SINREM, tem competência para supervisionar, orientar, coordenar e normatizar tecnicamente os serviços de Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, bem como para apreciar recursos interpostos contra decisões plenárias das Juntas Comerciais, nos limites da legislação aplicável.

46. Essa competência deve ser exercida com especial atenção à integridade do sistema, à uniformidade nacional dos procedimentos e à proteção da segurança jurídica no âmbito das atividades submetidas ao registro e à fiscalização das Juntas Comerciais.

47. No campo dos agentes auxiliares do comércio, essa atuação ganha relevância adicional. Leiloeiros oficiais, tradutores públicos e demais auxiliares sujeitos à matrícula perante as Juntas Comerciais exercem atividades que dependem de controle público mínimo, não para criar barreiras indevidas ao exercício profissional, mas para assegurar idoneidade, rastreabilidade, responsabilidade e confiança institucional.

48. A caução funcional, nesse contexto, integra o núcleo de proteção do sistema. Admitir que a simples contratação privada de seguro, ainda pendente de exigências ou de aprovação administrativa, seja suficiente para afastar a atuação disciplinar da Junta Comercial, significaria reduzir a eficácia do controle público e fragilizar a função institucional do registro.

49. O sistema nacional de registro empresarial deve conciliar simplificação, liberdade econômica e segurança jurídica. A simplificação não autoriza a supressão de garantias legais essenciais, especialmente quando relacionadas à proteção patrimonial de terceiros e à fiscalização de profissionais que atuam sob matrícula pública.

50. Por essa razão, a decisão recorrida deve ser mantida, com a adequada delimitação de seus fundamentos: a multa não se sustenta pela afirmação genérica de ausência absoluta de caução, mas pela constatação de que a caução funcional não estava regularmente aprovada e eficaz perante a JUCESP no prazo devido, permanecendo pendências formais cuja superação apenas ocorreu posteriormente.

IV. CONCLUSÃO

51. Diante do exposto, verifica-se que:
- a) o recurso preenche os pressupostos de admissibilidade e deve ser conhecido;
 - b) a caução funcional constitui requisito essencial para o exercício e a manutenção da atividade de leiloeiro oficial;
 - c) a obrigação funcional não se exaure na emissão de apólice por seguradora privada ou no simples protocolo de documentos, exigindo análise, cumprimento de exigências e aprovação pela Junta Comercial;
 - d) no caso concreto, os documentos apresentados pela recorrente não demonstram aprovação tempestiva e regular da caução funcional no prazo fixado pela JUCESP;
 - e) a regularização posterior deve ser considerada como circunstância atenuante, suficiente para afastar a penalidade extrema de destituição, mas insuficiente para eliminar a infração administrativa;
 - f) a multa aplicada pelo Plenário da JUCESP revela-se proporcional, razoável e compatível com a finalidade pública do regime jurídico dos leiloeiros oficiais.

MIRIAM DA SILVA ANJOS

Coordenadora

V. DECISÃO

De acordo.

Ante o exposto, com fundamento na Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, no Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996, no Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, e na Instrução Normativa DREI nº 52, de 29 de julho de 2022, **CONHEÇO** do Recurso ao DREI nº 14021.002715/2026-19 e, no mérito, **NEGO-LHE PROVIMENTO**, mantendo a decisão do Plenário da Junta Comercial do Estado de São Paulo que aplicou à recorrente a penalidade de multa correspondente a 5% do valor da caução funcional obrigatória, com fundamento na tipificação adotada no processo de origem e no art. 92, inciso II, da Instrução Normativa DREI nº 52, de 2022.

A manutenção da penalidade decorre da constatação de que, embora tenha havido posterior regularização da caução funcional, a recorrente não demonstrou a regular aprovação da garantia perante a Junta Comercial no prazo devido, tendo permanecido pendências formais indispensáveis à validade e eficácia administrativa da caução funcional.

A regularização superveniente da caução deve ser considerada circunstância atenuante suficiente para afastar a penalidade extrema de destituição, mas não possui o condão de elidir a infração administrativa decorrente da inobservância tempestiva do dever funcional de manter caução regular, válida, eficaz e aprovada perante a Junta Comercial.

Confirmada a penalidade de multa, observe-se, pela Junta Comercial de origem, o disposto no § 2º do art. 17 do Decreto nº 21.981, de 1932, quanto aos efeitos legais decorrentes do não pagamento da respectiva importância, em compatibilidade com as disposições procedimentais da Instrução Normativa DREI nº 52, de 2022.

Oficie-se à Junta Comercial do Estado de São Paulo para ciência, cumprimento e adoção das providências cabíveis, inclusive quanto à cientificação da recorrente e de seus procuradores.

Publique-se. Cumpra-se. Após, 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 20:27, 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 13:24, 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 **61367687** e o código CRC **BD6D68E4**.

Referência: Processo nº 14021.002715/2026-19.

SEI nº 61367687