



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR
SECRETARIA DE COMÉRCIO E SERVIÇOS
DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO DO COMÉRCIO

PARECER JURÍDICO DNRC/COJUR/Nº 132 /10

REFERÊNCIA: Protocolo MDIC/DNRC/DNRC/Nº 52700.002508/2010-39
(Ofício nº 198/2010/PRES/JUCEMA)

INTERESSADO: Presidência da Junta Comercial do Estado do Maranhão

ASSUNTO: Cópias de Mandado de Segurança impetrado pelo Sindicato dos Leiloeiros do Norte e Nordeste, Agravo de Instrumento e Agravo Regimental. Fixação do número de leiloeiros para atuarem no Estado do Maranhão.

EMENTA: Disposições contidas no inciso IX do art. 3º da Instrução Normativa DNRC nº 113, de 28 de abril de 2010, que “*Dispõe sobre o processo de concessão de matrícula, seu cancelamento e a fiscalização da atividade de Leiloeiro Público Oficial e dá outras providências.*”. Limitação de número de vagas para profissionais da leiloaria em confronto com a Carta Magna de 1988 que determina que “*é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelece.*”. Manutenção do Parecer Jurídico DNRC/COJUR/Nº 125, de 2000, aprovado pela Consultoria Jurídica, que se sustenta pelos seus próprios e jurídicos fundamentos. Competência da Justiça Federal para apreciar questões relativas a atos praticados pelas Juntas Comerciais.

Senhor Coordenador,

A Presidência da Junta Comercial do Estado do Maranhão solicita análise acerca do Mandado de Segurança impetrado pelo Sindicato dos Leiloeiros Oficiais do Norte e Nordeste, cuja liminar concedida “*determinou à Jucema que suspendesse, imediatamente, todos os processos de concessão de novas matrículas, até o perfeito cumprimento da lei com fixação, a partir de critérios técnicos, do número de vagas de leiloeiros para o Estado do Maranhão.*”.

2. Cumpre, preliminarmente, salientar que, a Junta Comercial do Estado do Maranhão, assim como todas as demais Juntas Comerciais localizadas nos Estados-membros, exercem atribuições estabelecidas pela Lei Federal nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, e ao arquivar os atos constitutivos de sociedades comerciais, praticam atos administrativos de natureza federal, pois a competência dos atos relativos à parte técnica é da União.

3. A referida Lei, em seu artigo 3º, dispendo sobre a organização do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, diz:

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

I – Departamento Nacional de Registro do Comércio - DNRC, órgão central do SINREM, com funções supervisora, orientadora, coordenadora e normativa, no plano técnico; e supletiva no plano administrativo;

II – Juntas Comerciais, com funções executora e administradora dos serviços de registro público de empresas mercantis e atividades afins.”

4. Cumpre mencionar, que as finalidades do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, a cargo das Juntas Comerciais, estão calcadas no artigo 1º do diploma legal citado, *in verbis*:

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

I – dar garantia, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos das empresas mercantis, submetidos a registro na forma da lei;

II – cadastrar as empresas mercantis nacionais e estrangeiras em funcionamento no país e manter atualizadas as informações pertinentes;

III – proceder à matrícula dos agentes auxiliares do comércio, bem como ao seu cancelamento.”

5. Por conseguinte, a JUCEMA exerce as suas atividades como órgão federal e executor do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, subordinando-se tecnicamente, ao Departamento Nacional de Registro do Comércio - DNRC, órgão integrante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC.

6. Dessa forma, depreende-se que os atos e serviços praticados pelas Juntas Comerciais quanto ao Registro Público de Empresas Mercantis são regulados pela Lei Federal nº 8.934/94. A natureza desses serviços é, nesse particular, federal e, quem está incumbido de executar serviço federal, investe-se de autoridade federal, portanto, é de concluir-se pela incompetência da 1ª Vara da Fazenda Pública do Estado do Maranhão para apreciar questões relativas à matrícula e seu cancelamento, de agentes auxiliares do comércio.

7. A incompetência do Juízo, aqui destacada, tem o respaldo da jurisprudência. Com efeito, já o extinto Egrégio Tribunal Federal de Recursos, proclamava:

“37604 – ATO ADMINISTRATIVO – JUNTA COMERCIAL – CONTROLE JURISDICIONAL DE SEUS ATOS – COMPETÊNCIA – já decidiu o Tribunal Pleno que o controle jurisdicional dos atos das Juntas Comerciais, no que concerne à parte técnica, cabe à Justiça Federal e não à Justiça Estadual” (TRF – Ac. Em MS 74.933 – RS – Rel. Min. Décio Miranda – Ernesto Simões Lopes Velloso – Vs Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul adv. Carlos Alberto, A. de Oliveira, in ADCOAS – Ano VII, nº 45 – RJA 705).

8. Convém salientar que a regulamentação da profissão de leiloeiro deu-se com o advento do Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, que tratou de elencar os requisitos básicos para o exercício da profissão de leiloeiro, seguido do Decreto nº 22.247, de 1º de fevereiro de 1933, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e atualmente da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, regulamentada pelo Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996. Em 1999, entrou em vigor a Instrução Normativa nº 83, que circunscrevendo-se a sua condição de instrumento normativo, reproduziu os requisitos dispostos no Decreto nº 21.981/32.

9. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as questões sobre a recepção ou não de alguns dos dispositivos constantes do referido decreto foram amplamente discutidas tanto nas instâncias administrativas, como nas instâncias do Poder Judiciário.

10. Muito questionou-se, ao longo dos últimos anos sobre a competência para fiscalização e definição dos procedimentos relativos a leiloeiros. Havia o entendimento que, após o advento da Lei nº 8.934/94, não mais cabia às Juntas Comerciais a fiscalização e aplicação de penalidades. Entretanto, por força de decisão do STJ, essa questão foi pacificada e o DNRC – Departamento Nacional de Registro do Comércio substituiu a Instrução Normativa nº 83, de 07 de janeiro de 1999.

11. Em decorrência, foi editada a Instrução Normativa nº 113, de 18 de abril de 2010, que revogou a nº 110, de 19 de junho de 2009, trazendo diversas modificações visando adequar a Lei nº 8.934/94 e o Decreto nº 21.981/32 ao Novo Código Civil Brasileiro (que foi completamente renovado em 2002), às sucessivas reformas do Código de Processo Civil e à Jurisprudência dos últimos 20 anos. Tal IN contou com apoio de todos os Presidentes das Juntas Comerciais.

12. Ainda podemos citar que o artigo 24, inciso III, da Constituição da República atribui competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, para as matérias afetas às Juntas Comerciais. E nesse sentido e com os fundamentos adotados pela Lei nº 8.934/94, restou demonstrado de modo cabal que o DNRC, tem competência para estabelecer, com exclusividade, normas e diretrizes gerais sobre o Registro do Comércio, notadamente no que se refere à matrícula e o cancelamento de leiloeiros.

13. A par disso, merece efetuar uma sucinta análise retrospectiva da questão, lembrando que o Decreto nº 21.981/32 é uma norma que vigora desde 1932 com força de lei ordinária. Não obstante o decurso de várias décadas, tem essa Lei se mantido em vigor a despeito da promulgação da Lei nº 8.934/94. Esta, revogando a Lei nº 4.276/65, a qual previa as diversas etapas da fiscalização pelas Juntas Comerciais, passou a prever, tão somente, para as Juntas Comerciais o ato da matrícula dos leiloeiros e seu cancelamento.

14. Por conta dessa alteração a COJUR do DNRC, através do Parecer Jurídico DNRC/COJUR/Nº 125/00, aprovado pela Consultoria Jurídica deste MDIC, passou a entender pela desvinculação da legislação própria dos leiloeiros dos procedimentos das Juntas Comerciais, estabelecendo não caber às Juntas Comerciais, a partir da Lei nº 8.934/94, a fiscalização dos atos dos leiloeiros.

15. É importante esclarecer que o legislador de 1994 (Lei nº 8.934/94) não dispôs limites de vagas para o ofício de leiloeiro em consonância com o que dispõe o art. 5º, inciso XIII, da Constituição da República de 1988, que inseriu, no Título dos direitos e garantias fundamentais, a vedação expressa sobre o cerceamento do exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, veja-se:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;”

16. Logo, em uma simples análise conclui-se que a Carta Magna em vigor não acolheu as determinações do Decreto de 1932 quanto à limitação de número de vagas para os profissionais da leiloeira.

17. É claro que a lei pode estabelecer parâmetros para a qualificação profissional de determinadas profissões, **mas jamais criar condições que permitam o cerceamento do livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão**. Esse é o princípio constitucional.

18. Lastreada nesse entendimento a MM. Juíza Federal RAQUEL SOARES CHIARELLI da 21ª VARA proferiu decisão e sentença nos autos da Ação Ordinária com Pedido de Antecipação de Tutela nº 2008.34.00.026763-0 ajuizada pelo SINDICATO DOS LEILOEIROS NO ESTADO DE SÃO PAULO E OUTROS contra a União, conforme merecem destaque os trechos transcritos:

“Passo a decidir.

O art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal estabelece:

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

Assim, não se mostra compatível com o texto constitucional a pretensão da Autora de limitar o número de leiloeiros, uma vez que não se pode restringir o mercado de trabalho a um número fixo de profissionais.

Por outro lado, o Decreto nº 21.981/32 não mais vigora, como se observa do seguinte precedente do egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. JUNTA COMERCIAL. MATRÍCULA DE LEILOEIRO. LEI Nº 8.934/94 E DECRETO 1.800/96. ANULAÇÃO DA RESOLUÇÃO QUE DISPÕE

SOBRE O EXERCÍCIO DO OFÍCIO DE LEILOEIRO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO DECRETO Nº 21.981/32. DECRETO REVOGADO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO IMPETRANTE.

I – A matrícula de leiloeiros oficiais nas juntas comerciais encontra-se disciplinada pela Lei nº 8.934/94, e regulamentada pelo Decreto nº 1.800/96.

II – Considerando que a pretensão deduzida pelo impetrante gira em torno da anulação da Resolução RP/001/2000, que dispõe sobre o exercício do ofício de leiloeiro, por entender que não observou as disposições do Decreto 21.981/32, não fixando o número de vagas disponibilizadas para o exercício do aludido ofício, o que ensejou o aumento da concorrência entre os leiloeiros, não se vislumbra qualquer direito líquido e certo do impetrante a ser protegido pela via do mandamus, uma vez que o aludido Decreto já não mais subsiste em nosso ordenamento jurídico, tendo sido revogado pelo Decreto 99.999/91, e a concorrência entre os profissionais não é vedada legalmente, sendo “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”, conforme assegura o art. 5º, XIII, da Constituição Federal/88.

III – Apelação desprovida.

(AMS nº 2000.38.00.00541-4/MG, Rel. Des. Federal Souza Prudente, Sexta Turma, DJ de 28/05/2007, p.53).

Ante o exposto, INDEFIRO o pedido de antecipação de tutela.”

19. Apenas para argumentar, achamos pertinente ilustrar nesses arrazoados a exposição de ideias publicadas no jornal de classe dos leiloeiros, Primeiro Lance, de 2 de outubro de 2009:

*“(…) A FEBRALEI, Federação Brasileira dos Leiloeiros Públicos Oficiais, com o CONALEI de Foz de Iguaçu, começa a se tornar uma realidade, precisa se tornar forte, representativa, ágil, rápida e profunda, em defesa da classe, **como manda a lei**. Cobrar essa condição também dos seus sindicatos filiados e dos que interagem com a nossa classe; unificar nossos objetivos, nossas classificações e nossos procedimentos, inclusive sob o aspecto do caráter ético a ser pautado especialmente na estipulação de prazos e seus cumprimentos, no rito da apuração das denúncias quando efetuadas.*

*A fundação da FEBRALEI é uma grande oportunidade, não é uma garantia de sucesso, mas para que o mesmo seja alcançado, as ações precisam ser bem feitas, na luta pelo aperfeiçoamento dos leilões, pelo respeito do direito adquirido, **pela garantia do livre exercício profissional, quando preenchidas as qualificações que a lei estabelecer***

e, pela busca da regulação das condutas da classe e, pela conquista da personalidade jurídica da Agência de Leilões, sob a responsabilidade de leiloeiros.

“Com a Lei”, dentro da hierarquia e das regras constituídas, superando dificuldades e marcando presença, é como podemos participar desse processo nesse novo cenário, com o apoio e a visão de futuro além de nossos horizontes, acompanhando a evolução natural dos bons lances e das melhores ofertas e ações, para alcançarmos nossos objetivos e o respeito mútuo, numa atividade e profissão que se completam, para satisfação e garantia de todos.” (grifamos)

20. Durante alguns anos as decisões judiciais conflitantes geraram impasses no efetivo objeto do Decreto Lei nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, pela multiplicidade de decisões judiciais conflitantes e controvertidas, gerando um distanciamento dos princípios e diretrizes da sua lei básica, levando o DNRC/MDIC a entender que o registro mercantil, nada mais deveria fazer que orientar a feitura e o cancelamento da matrícula dos leiloeiros.

21. Em 2008, o STJ veio a pacificar as múltiplas e divergentes decisões judiciais de 1ª instância, restabelecendo obrigação das Juntas Comerciais em cumprir os dispositivos constantes do Capítulo I e II do referido Decreto-Lei, o que, sem dúvida, gerou um impasse muito grande na volta da regulamentação e fiscalização pelas Juntas Comerciais a partir da referida Decisão do STJ, através do Recurso Especial nº 84085-DF, no processo 2006/00085934-5, ao consolidar o entendimento sobre a efetiva competência das Juntas Comerciais, nas questões relativas às matrículas dos agentes auxiliares do comércio, bem como ao seu cancelamento.

22. É importante mencionar que a lançada decisão liminar da MM. Juíza da 1ª Vara da Fazenda Pública do Estado do Maranhão admite como legal a fixação de vagas para o exercício de uma profissão baseada em um Decreto de 1932, que fere de morte os ditames constitucionais. Assim, coube, diligentemente à Junta Comercial do Estado do Maranhão, no desempenho legal de suas funções administrativas (arts. 1º, 7º, 25 e 30 do Decreto nº 1.800/96) lançar mão dos remédios judiciais cabíveis à situação (Agravo de Instrumento e Agravo Regimental) visando restabelecer as matrículas contestadas.

23. Por derradeiro, é imperioso afirmar que neste momento, que as medidas tomadas pela JUCEMA não reclamam qualquer interferência do Departamento Nacional de Registro do Comércio.

À consideração superior.

Brasília, de outubro de 2010.

SÔNIA MARIA DE MENESES RODRIGUES
Assessora Jurídica do DNRC
OAB Nº 7564-DF

Senhor Diretor,

De acordo com os termos Parecer Jurídico DNRC/COJUR/Nº /10. Sugiro o seu encaminhamento à Presidência da JUCEMA.

Brasília, de outubro de 2010.

EDUARDO MANOEL LEMOS
Coordenador de Atos Jurídicos do DNRC

De acordo. Encaminhe-se à Presidência da Junta Comercial do Estado do Maranhão.

Brasília, de outubro de 2010.

JAIME HERZOG
Diretor do DNRC