



## DECISÃO DE RECURSO

Recurso ao Ministro nº 19974.100213/2019-70

Processo originário JUCESP 995456/17-3

Recorrente: Procuradoria da Junta Comercial do Estado de São Paulo - JUCESP

Recorrido: Plenário da Junta Comercial do Estado de São Paulo (Sérgio Villa Nova de Freitas)

**I. Leiloeiro. Denúncia oferecida em face ao leiloeiro oficial, acusado de apregoar bens localizados em diferentes Unidades da Federação e, portanto, fora de sua circunscrição. Ausência de previsão legal que vede a conduta.**

**II. Recurso não provido.**

### RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso ao Ministro interposto pela Procuradoria da Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP) contra decisão do Plenário de Vogais, que deliberou pelo arquivamento da denúncia contra o Leiloeiro Público Oficial Sérgio Villa Nova de Freitas, por entender que o leiloeiro atuou em desconformidade com as disposições previstas nos arts. 25 c/c 35, inciso I, alínea "d", da Instrução Normativa DREI nº 17, de 2013.

2. O processo administrativo em comento originou-se a partir da verificação, por parte da Diretoria de Serviços Auxiliares da JUCESP, de que o leiloeiro oficial Sergio Villa Nova de Freitas estaria apregoando bens situados em outra unidade federativa (fls. 197 e 198 - 2318189).

3. Notificada a se manifestar, a Procuradoria da Junta Comercial do Estado de São Paulo apresentou denúncia em face do leiloeiro Sérgio Villa Nova de Freitas, matrícula JUCESP nº 316, em virtude da realização de leilões de bens localizados em outras unidades da federação, violando assim o art. 25 c/c art. 35, inciso I, alínea "d", da Instrução Normativa nº 17, de 5 de dezembro de 2013, do DREI (fls. 204 a 211 - 2318189).

4. Após o recebimento da denúncia pelo Presidente da Junta Comercial (fls. 3 e 4 - 2318217), o leiloeiro foi devidamente notificado e, em sua defesa prévia requereu o arquivamento da denúncia, pois patente a sua improcedência por inexistência de subsunção dos fatos descrito à norma positivada no art. 25 da IN DREI 17/2013 (fls. 10 a 18 - 2318217).

5. Instada a se manifestar, a Procuradoria da Junta Comercial, mediante o Parecer CJ/JUCESP nº 70/2017 (fls. 90 a 92 - 2318217), argumentou:

(...)

7. Devidamente saneado, o presente expediente encontrasse formalmente em ordem, não havendo vícios ou irregularidades a serem sanados.

9. No mérito, a matéria examinada é de direito e encontra-se devidamente comprovada, inclusive pela confissão do Leiloeiro, que admitiu ter apregoado bem de outras unidades da federação em seu domicílio de matrícula, o que caracteriza infração à Instrução Normativa n 17/13 do DREI, conforme constou da denúncia oferecida, a qual nos reportamos para evitar repetições.

10. Quanto à denúncia do leiloeiro em relação aos seus colegas, sugiro que a administração apure individualmente a conduta de cada um dos leiloeiros arrolados na defesa prévia, em procedimento próprio.

11. Ante o exposto, não havendo outras providências a serem adotadas, o feito dever ser encaminhado à Presidência para prosseguimento e indicação de Vogal Relator.

6. Por sua vez, os Vogais Relator e Revisor votaram pelo arquivamento da denúncia, pois entenderam que o leiloeiro não cometeu nenhuma infração prevista pela Instrução Normativa DREI nº 17, de 2013, na medida em que de acordo com o Relator *"na análise dos documentos juntados e tendo em vista o que dispõe o Artigo 25 da Instrução Normativa nº 17 do DREI 'O Leiloeiro exercerá a sua profissão exclusivamente na Unidade Federativa de circunscrição da Junta Comercial que o matriculou'. Foi o que ocorreu, os leilões efetuados, foram realizados no Estado de São Paulo, onde os respectivos pregões foram divulgados."* (fls. 95 e 96 - 2318217).

7. Em Sessão Ordinária do dia 27 de abril de 2017, o Plenário da Junta Comercial do Estado de São Paulo, deliberou, por unanimidade, negar procedência ao presente processo de responsabilidade, arquivando-se a denúncia, sem que haja qualquer anotação na ficha funcional do Leiloeiro Oficial, nos termos do voto do i. Vogal Relator e do i. Vogal Revisor, contrário ao posicionamento da Procuradoria (fl. 104 - 2318217).

8. Irresignada com a r. decisão do Plenário da JUCESP, a Procuradoria da Junta Comercial do Estado de São Paulo interpôs, tempestivamente<sup>[1]</sup>, o Recurso ao Ministro ora analisado. Nas razões recursais endereçadas a esta instância administra, enfatiza a recorrente:

O artigo 25 da IN-DREI 17, de 05 de dezembro de 2013 determina que:

Art. 25. O leiloeiro exercerá a sua profissão **exclusivamente** na unidade federativa de circunscrição da Junta Comercial que o matriculou.

A expressão "exclusivamente" não deixa margem a dúvidas. *A venda em hasta pública ou público pregão, dentro de suas próprias casas ou fora delas, inclusive por meio de rede mundial de computadores, de tudo que, por autorização de seus donos ou por autorização judicial, forem encarregados, tais como imóveis, móveis, mercadorias, utensílios, semoventes e mais efeitos, e a de bens móveis e imóveis pertencentes às massas falidas, liquidações judiciais, penhores de qualquer natureza. inclusive de joias e warrants de armazéns gerais, e o mais que a lei mande, com fê de oficiais públicos somente* poderá ser levada a efeito dentro da Unidade da Federação na qual se encontra matriculado o leiloeiro.

A proibição aplica-se também quando o leilão é realizado via internet. Caso fosse do interesse do DREI excepcionar a venda por meio da internet da proibição tal desiderato constaria expressamente a IN-DREI 17/2013, o que não é o caso.

(...)

#### **DO PEDIDO**

No caso em tela, os fatos estão suficientemente documentados e provados nos autos, não havendo a menor possibilidade jurídica do leiloeiro oficial apregoar bem localizado em outra Unidade da Federação.

Logo, razão nenhuma ampara a decisão de improcedência da denúncia pelo Plenário

desta Autarquia.

Diante das razões expostas, pede e espera esta Procuradoria seja recebido e regularmente processado o presente recurso, na forma da lei, reformando-se a r. decisão plenária que negou procedência à denúncia formulada em face ao leiloeiro oficial, por flagrante violação as disposições que regulamentam a atividade.

9. Notificado a apresentar contrarrazões, o leiloeiro Sérgio Villa Nova de Freitas, enfatizou (fls. 33 a 44 - 2318157):

(...)

Com efeito, o Recurso ofertado pela Procuradoria do Junta Comercial do Estado de São Paulo visa o cancelamento da inscrição do Leiloeiro Sérgio Villa Nova de Freitas, sob o argumento de que o mesmo realizou leilões de bens localizados em outras Unidades da Federação.

Note que, caso o Recurso apresentado pela Procuradoria seja julgado procedente, reformando **decisão unânime do E. Plenário de Vogais**, melhor sorte não assistirá aos demais leiloeiros matriculados na Junta Comercial do Estado de São Paulo.

Ao menos outros **17 LEILOEIROS OFICIAIS MATRICULADOS NA JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO EXERCEM A LEILOARIA DA MESMA FORMA E MODO QUE O RECORRENTE CONFORME OS EDITAIS JUNTADOS AOS AUTOS.**

(...)

**Assim, temos que o local de realização do leilão se deu, de forma inequívoca, no estado bandeirante. O que não pode ser confundido com o local onde o bem possa estar situado.**

Aliás, nesse sentido, diferente do que fez constar da Denúncia e repisado neste Recurso, inexistente qualquer dispositivo legal que obrigue que o bem deva estar situado na mesma unidade da Federação da Junta Comercial a qual o leiloeiro se encontra matriculado.

(...)

Por fim, é de mais valia a observância do disposto no artigo 52 da mesma IN-DREI 17/2013 **que esquece-se a Procuradoria neste Recurso**, que assim dispõe:

Art. 52. Os leilões efetuados via internet ou por meio de difusão televisiva, obedecerão às mesmas normas desta Instrução Normativa e outras especiais que a matéria vier a exigir, devendo ser regulamentada em Instruções próprias do Departamento de Registro Empresarial e Integração.

Ou seja, no presente caso estamos diante de uma **questão especial não normatizada** e que deve ser objeto de regulamentação própria, não podendo prosperar qualquer entendimento não positivado, **COMO QUER LEGISLAR A PROCURADORIA DA JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO.**

10. Ao final requereu *"que no mérito ao Recurso apresentado pela Procuradoria seja negado provimento, confirmando a decisão plenária unânime proferida sem que haja anotação na ficha funcional do leiloeiro."*

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 da Portaria Interministerial nº 319, de 26 de junho de 2019, dos Ministros da Economia e da Casa Civil, e 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 pretende a reforma da decisão do Eg. Plenário da JUCESP a fim de que o Leiloeiro Público Oficial Sérgio Villa Nova de Freitas seja destituído e sua matrícula seja cancelada, uma vez que o mesmo apregooou bens localizados em diferentes Unidades da Federação e, portanto, fora de sua circunscrição administrativa, o que segundo aquela Procuradoria, contraria as disposições previstas nos arts. 25 e 35, inciso I, alínea "d", da Instrução Normativa DREI nº 17, de 2013.

14. Inicialmente, é sabido que o leiloeiro está inexoravelmente ligado à figura do leilão, que, doutrinariamente, é conceituado como sendo a venda pública de bem ou serviço a quem oferecer maior lance; sendo assim, o leiloeiro é agente delegado, que recebe a incumbência de exercer determinada atividade ou serviço público e o faz em nome próprio com a fiscalização do agente delegante, qual seja, a Junta Comercial em que está devidamente matriculado.

15. Assim, em razão das infrações imputadas ao leiloeiro, necessário se faz mencionar as competências das juntas comerciais, para aplicar as penalidades de destituição, suspensão e multa aos leiloeiros, dispostas nos arts. 16 e 17 do Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, *in verbis*:

"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.

(...)

Art. 17. As Juntas Comerciais cabe impor penas:

a) ex-officio;

b) por denúncia dos prejudicados.

(...)"

16. No que tange às condutas proibidas a estes profissionais e, que por consequência, geram aplicação de penalidades, o Decreto nº 21.981, de 1932, que regulamenta a profissão, prevê:

"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;**

**3º, encarregar-se de cobranças ou pagamentos comerciais;**

**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)

17. Além do disposto no art. 36, o supracitado Decreto dispõe, ainda, que a destituição de um leiloeiro pode ser aplicada nas seguintes situações:

"Art. 9º Os leiloeiros são obrigados a registrar nas Juntas Comerciais, dentro de 15 dias após a cobrança, os documentos comprobatórios do pagamento dos impostos federais e estaduais relativos á sua profissão, sob pena de suspensão, de que não haverá recurso.

Parágrafo único. Se decorridos seis meses, o leiloeiro ainda não tiver cumprido a disposição deste artigo, **será destituído do cargo, afixando-se na porta de seu estabelecimento a folha do órgão oficial em que houver sido publicado o edital respectivo.**

(...)

**Art. 20. Os leiloeiros não poderão vender em leilão, em suas casas a fora delas, quaisquer efeitos senão mediante autorização por carta ou relação, em que o comitente os especifique, declarando as ordens ou instruções que julgar convenientes e fixando, se assim o entender, o mínimo dos preços pelos quais os mesmos efeitos deverão ser negociados, sob pena de multa na importância correspondente à quinta parte da fiança e, pela reincidência, na de destituição.**

(...)

Art. 33. Todos os livros do leiloeiro terão número de ordem, inclusive o Livro-talão que não poderá ser emendado ou raspado e servirá para conferência ou esclarecimento de dúvidas, entre leiloeiros e comitentes.  
§ 1º **A exibição, em Juízo, dos livros dos leiloeiros não poderá ser recusada, quando exigida por autoridade competente, para dirimir questões suscitadas entre leiloeiro e comitente, incorrendo na pena de suspensão por tempo indeterminado, aplicável pela autoridade deprecante, e, por fim, na de destituição, aquele que não cumprir o mandado recebido.** (Grifamos)

18. Por sua vez, importante citar também os dispositivos da Instrução Normativa DREI nº 17, de 2013<sup>[2]</sup>, que regulamentou o Decreto nº 21.981, de 1932:

**"Art. 25. O leiloeiro exercerá a sua profissão exclusivamente na unidade federativa de circunscrição da Junta Comercial que o matriculou.**

(...)

**Art. 35. É proibido ao leiloeiro:**

**I -sob pena de destituição e conseqüente 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;

d) **infringir o disposto no art. 25 desta Instrução Normativa**; e  
e) omitir o cumprimento da obrigação de complementar a caução.  
(...)

**Art. 39. 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;

(...)

XIV - incidir, reiteradamente, em erros que evidenciem inépcia profissional;

(...)

XVI - tornar-se inidôneo para o exercício da função de leiloeiro; e

(...)

**Art. 43. A destituição e o conseqüente cancelamento da matrícula do leiloeiro é aplicável quando o mesmo tiver sido suspenso por três vezes ou incorrer nas condutas previstas no art. 9º, parágrafo único, art. 36, alínea “a”, do Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, e incisos I, II, XIV e XVI do art. 39 e o não atendimento das obrigações determinadas nesta Instrução Normativa, no prazo de 90 dias.”** (Grifamos)

19. Assim, após a leitura dos dispositivos do Decreto nº 21.981, de 1932, e da Instrução Normativa DREI nº 17, de 2013, entendemos que não há previsão legal para a aplicação da penalidade de destituição em razão da realização de **leilão eletrônico** de bens localizados em unidade federativa diversa de onde o leiloeiro está matriculado, uma vez que de acordo com os autos o leiloeiro não deixou de atuar, exclusivamente, na unidade federativa onde encontra-se matriculado, a saber: São Paulo.

20. Neste ponto, observamos que o leilão presencial foi realizado no Estado de São Paulo, no seguinte endereço: Auditório Freitas, Praça da Liberdade, 130, 16º andar, Liberdade, São Paulo - SP, ou seja, não houve deslocamento do leiloeiro para unidade federativa diversa da que está matriculado (fls. 6 a 89 - 2318189).

21. Ressalte-se que, de acordo com a Procuradoria da JUCESP, o leiloeiro teria descumprido as disposições do art. 25 c/c art. 35, inciso I, alínea "d" da Instrução Normativa nº 17, de 2013, do DREI (*vide* item 18), contudo, de acordo com os autos o leiloeiro Sérgio Villa Nova de Freitas não se ausentou do Estado em que possui matrícula, pois, o pregão ocorreu no próprio Estado de São Paulo. O que ocorreu foi que tratava-se de leilão presencial e eletrônico que tinha alguns bens localizados em outras unidades da federação.

22. Importante citar que o art. 19 do Decreto nº 21.981, de 1932, bem como o parágrafo único do art. 24 da Instrução Normativa DREI nº 17, de 2013, dispõe que "competem aos leiloeiros, pessoal e privativamente, **a venda em hasta pública ou público pregão**, dentro de suas próprias casas ou fora delas, **inclusive por meio da rede mundial de computadores**" e condiciona o leilão ao local do bem. Veja-se:

**"Art. 19. Compete aos leiloeiros, pessoal e privativamente, a venda em hasta pública ou público pregão, dentro de suas próprias casas ou fora delas, inclusive por meio da rede mundial de computadores, de tudo que, por autorização de seus donos por**

alvará judicial, forem encarregados, tais como imóveis, móveis, mercadorias, utensílios, semoventes e mais efeitos, e a de bens móveis e imóveis pertencentes às massas falidas, liquidações judiciais, penhores de qualquer natureza, inclusive de jóias e **warrants** de armazéns gerais, e o mais que a lei mande, com fé de oficiais públicos." (Grifamos)

"Art. 24. A profissão de leiloeiro será exercida mediante matrícula concedida pela Junta Comercial.

Parágrafo único. **Compete aos leiloeiros, pessoal e privativamente, a venda em hasta pública ou público pregão, dentro de suas próprias casas ou fora delas, inclusive por meio de rede mundial de computadores**, de tudo que, por autorização de seus donos ou por autorização judicial, forem encarregados, tais como imóveis, móveis, mercadorias, utensílios, semoventes e mais efeitos, e a de bens móveis e imóveis pertencentes às massas falidas, liquidações judiciais, penhores de qualquer natureza, inclusive de jóias e warrants de armazéns gerais, e o mais que a lei mande, com fé de oficiais públicos." (Grifamos)

23. Dessa forma, tem-se que a penalização requerida pela Procuradoria é juridicamente impossível diante da ausência de previsão legal, bem como pela impossibilidade de aplicar a analogia quando se trata de punição, conforme brocardo "*Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali*" – "O crime é nulo, a pena é nula sem prévia lei que o defina."

24. No Código Penal Brasileiro, este brocardo é positivado pelos princípios da Anterioridade da Lei e da Reserva Legal em seu artigo 1º, que prevê: "*Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal.*"

25. Adicionalmente, verificamos que no âmbito da JUCESP, em 7 de junho de 2017, foi aprovada a Deliberação nº 3<sup>[3]</sup>, que expressamente dispõe que: "**Não é passível de punição o leiloeiro que leiloar bens móveis ou imóveis fora de sua unidade federativa, por meio de leilões, desde que o realize dentro de sua unidade federativa**, tendo em vista que não há vedação legal para tal impedimento."

26. Desse modo, a Deliberação JUCESP nº 3, de 2017, ratifica o entendimento deste Departamento de que o Plenário da JUCESP não extrapolou e nem inovou as normas atinentes ao ofício de Leiloeiro Público Oficial ao deliberar pelo arquivamento do processo que impunha a penalidade de cancelamento da matrícula do leiloeiro Sérgio Villa Nova de Freitas, pelo fato de o mesmo ter exercido o seu ofício leiloando, de dentro de seu Estado, bens localizados em diversas unidade federativa.

27. Neste contexto, e diante dos fatos relatados, entendemos que o denunciado não infringiu nenhum diploma legal, pois, as normas que disciplinam o exercício da leiloeira não estabelecem penalidade para os casos de leilões de bens localizados fora da unidade federativa em que o leiloeiro está matriculado e atuando.

28. Assim, com a devida vênia e respeitando os argumentos apresentados pela Procuradoria da Junta Comercial, entendemos que o Plenário de Vogais está correto quanto à sua decisão no sentido do "*arquivamento do feito, tendo em vista a falta de previsão legal e a falta de normatização com relação à competência territorial da internet*", não cabendo a aplicabilidade da sanção disciplinar sugerida.

## CONCLUSÃO

29. Portanto, do quanto aqui exposto e da análise dos autos entendemos não haver elementos suficientes que permitam a aplicação da penalidade de destituição ao leiloeiro Sérgio Villa Nova de Freitas, uma vez que este não se ausentou do Estado em que possui matrícula, pois realizou os leilões por intermédio da rede mundial de computadores.

30. Diante de todo o exposto, manifestamo-nos pelo CONHECIMENTO e pelo NÃO PROVIMENTO do presente recurso, para que seja mantida a decisão plenária que negou provimento ao pedido de destituição e cancelamento da matrícula do leiloeiro Sérgio Villa Nova de Freitas, tendo em vista não haver embasamento legal que permita a efetivação da referida sanção.

**MIRIAM DA SILVA ANJOS**

Assessora Técnica

**AMANDA MESQUITA SOUTO**

Coordenadora-Geral

De acordo.

Adotando a fundamentação acima, e com base na competência que me foi atribuída pela Portaria Interministerial nº 319, de 26 de junho de 2019, dos Ministros da Economia e da Casa Civil, e 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 Ministro nº 19974.100213/2019-70, para que seja mantida a decisão do Plenário da Junta Comercial do Estado de São Paulo pela não aplicabilidade da sanção de destituição e cancelamento da matrícula do leiloeiro oficial Sérgio Villa Nova de Freitas, em razão da ausência de previsão legal, na medida em que a leiloeira não se ausentou do Estado em possui matrícula para a realização dos leilões, uma vez que se valeu da rede mundial de computadores.

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

Publique-se.

**ANDRÉ LUIZ SANTA CRUZ RAMOS**

Diretor

---

[1] Art. 74. O prazo para a interposição dos recursos é de dez dias úteis, cuja fluência se inicia no primeiro dia útil subsequente ao da data da ciência pelo interessado ou da publicação do despacho. (Decreto nº 1.800, de 1996)  
A sessão plenária ocorreu em 26 de abril de 2017 e o recurso foi protocolizado em 04 de maio de 2017.

[2] Texto que estava vigente à época.

[3] Disponível em: [http://www.institucional.jucesp.sp.gov.br/empresas\\_legislacao\\_deliberacoes.php](http://www.institucional.jucesp.sp.gov.br/empresas_legislacao_deliberacoes.php).



Documento assinado eletronicamente por **André Luiz Santa Cruz Ramos, Diretor(a)**, em 17/12/2019, às 15:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Amanda Mesquita Souto, Coordenador(a)-Geral**, em 17/12/2019, às 15:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2869431** e o código CRC **43738712**.

Referência: Processo nº 19974.100213/2019-70.

SEI nº 2869431