

LEILOEIRO OFICIAL ou LEILOEIRO PÚBLICO CREDENCIADO

José Lucio Munhoz ¹

DESAFIOS DA BOA COMPREENSÃO DA ATIVIDADE DE LEILOEIRO PÚBLICO CREDENCIADO E SUA REGULAMENTAÇÃO

Faz-se necessária a superação de entendimentos tidos como inconstitucionais relativo à atividade de Leiloeiro Oficial, que impede a realização de princípios caros ao desenvolvimento profissional e que afeta o interesse nacional.

INTRODUÇÃO

A prática leiloeira, estabelecida há mais de dois milênios, segundo alguns historiadores, constitui uma atividade econômica de relevância histórica e presente que, no Brasil, levanta questões constitucionais relacionadas ao direito ao trabalho e à liberdade econômica.

Os leilões são a forma ética e lícita consagrada dos comerciantes para aumentarem os preços conseguidos para seus produtos, ao mesmo tempo em que permite o amplo e democrático acesso de interessados naquela negociação. Na disputa aberta e transparente, fica com o bem aquele que ofertar o maior valor. Simples e efetivo, desde a época em que se realizavam leilões de escravos de guerras, até os atuais leilões judiciais, de veículos sinistrados ou de grandes privatizações em bolsa de valores.

Essa longa história demonstra a aceitação e legitimidade dessa atividade, que é importante do ponto de vista econômico, com imenso potencial para crescimento nos mais diversos ramos de atividade, sejam individuais, estatais, corporativos, nacionais ou estrangeiros.

É no quadro de um ordenamento constitucional moderno, com a crescente complexidade jurídica das relações humanas, que a atividade de leiloeiro público credenciado se projeta para provocar uma reflexão profunda, diante de seu enraizamento em princípios civilizatórios fundamentais, que se traduzem em visível interesse de múltiplas facetas e origens.

Por ser um agente delegado do Poder Público, com fé pública em suas declarações oficiais por força de lei, o leiloeiro possui diversas restrições do ponto de vista pessoal: não pode exercer o comércio e nem ter empresas ou sociedades, deve ter conduta ilibada e pode ser punido pela Junta Comercial ou mesmo pelo Judiciário.

O leiloeiro normalmente tem cadastro de interessados por segmentos comerciais (imóveis, veículos, gado, obras de arte), facilidade de divulgação pelos

¹ José Lucio Munhoz é advogado, palestrante, foi Conselheiro do CNJ, Juiz do Trabalho, Presidente da AMATRA-SP, Vice-Presidente da AMB, Mestre pela Universidade de Lisboa, Pós-Graduado pela Universidade de Aberdeen (UK), PhD em curso pela Universidade de Strathclyde (UK), coautor dos livros “Reforma Trabalhista Comentada artigo por artigo” (LTr, 2019), “Cinco Anos do CPC – Questões Polêmicas” (Manole, 2020) e “Atualidades da Leiloaria – Aspectos Práticos e Normativos” (Max Limonad, 2024).

múltiplos canais de publicidade que utiliza (mala direta, chamadas telefônicas, websites, anúncios diversos), e facilidade de atrair muitas pessoas nas vendas públicas pelos leilões, que se transformam em interessantes eventos até mesmo do ponto de vista do entretenimento.

Assim, a leiloaria é uma atividade a ser valorizada e que pode ser utilizada em qualquer cenário mercadológico, e que não mais se limita à área geográfica de sua localização, graças às ferramentas tecnológicas do leilão online, o que permite que compradores de todo o país e mesmo do exterior possam participar com seus lanços.

Mas, em paralelo, algumas questões normativas são preocupantes para essa atividade profissional.

Nosso percurso examinará as ações profissionais dos leiloeiros públicos credenciados segundo os fundamentos constitucionais do trabalho, da liberdade econômica com foco especial na pretendida limitação geográfica da atividade profissional, e dos princípios constitucionais e jurídicos que envolvem o tema.

O Decreto No. 21.981, de 19 de outubro de 1932, em seu art. 2º, estabelece que o candidato a exercente da profissão de leiloeiro público credenciado deve possuir idoneidade, comprovada com apresentação da documentação pertinente no local em que o candidato tiver o seu domicílio.

Até recentemente, as Instruções Normativas números 110/2009 e 113/2010, do Departamento Nacional de Registro do Comércio - DNRC, estabeleciam que “*o leiloeiro exercerá a sua profissão exclusivamente na unidade federativa de circunscrição da Junta Comercial que o matriculou*” (art. 2º).

Tratava-se de uma interpretação que merecia atenção, pois o transtorno que ela estava trazendo à classe profissional era tremenda, atentando contra diversos dispositivos constitucionais e princípios jurídicos muito caros à cidadania e às boas relações econômicas nas quais se fundamenta.

Além disso, acabava impondo limitações à ampla participação das pessoas nas hastas públicas ou mesmo o emperramento na concorrência entre os próprios profissionais da leiloaria, fechando determinados mercados exclusivamente àqueles leiloeiros ali residentes, chegando a confundir os conceitos de “*residência*” e “*domicílio*”.

Como melhor veremos, tal interpretação restritiva acabou caindo, ante a incompatibilidade plena com os ditames constitucionais e com aquilo que é o melhor para o pleno desenvolvimento da cidadania.

Todavia, vez ou outra alguns “*fantasmas*” ainda surgem, pretendendo ressuscitar um “*entendimento*” já sepultado pela compreensão atual e pacífica do alcance dos princípios constitucionais que não permitem reserva mercadológica ou tratamento discriminatório entre os brasileiros, meramente em razão do local da residência.

Trataremos neste artigo dos pressupostos técnicos-jurídicos que envolvem o tema, circunstância indispensável para aqueles que venham a se deparar com os aspectos relacionados ao registro do leiloeiro perante as Juntas Comerciais.

O direito ao trabalho como fundamento constitucional.

“*Direito ao trabalho*”, como princípio ou categoria de direitos, é um gênero abrangente que difere da espécie “*direito do trabalho*”, que é uma disciplina mais restrita, inclusive limitada por elementos de legalidade, ou seja, normas que se materializam em leis, decretos e regulamentos que restringem ou melhor descrevem cada vez mais algum tema específico.

Não vamos explorar o “*direito do trabalho*”, em face da natureza da relação jurídica base que se desenrola com os leiloeiros públicos credenciados e o Estado. Daremos especial atenção ao “*direito ao trabalho*” ante o natural envolvimento de pessoas humanas na profissão de leiloeiros públicos, cujo trabalho lhes proporciona condições materiais de sustento, de prover suas famílias. Nesse plano, leiloeiros públicos são, “*lato sensu*”, trabalhadores, sendo *alimentar* o resultado de seus esforços.

Princípios, como o “*direito ao trabalho*”, de modo diferente, são inspirações e, segundo a doutrina do jurista Robert Alexy, os princípios jurídicos podem ter funções relevantes na hermenêutica jurídica, quais sejam, elementos construtores ou fundamentadores na produção das normas legais. São elementos fundantes da aplicação ou interpretação de outras normas ou ainda supletiva, preenchendo lacunas normativas sempre em sintonia com valores que representem a sociedade onde estão assentados.

Esse primeiro passo de entendimento, compreendendo a importância dos princípios jurídicos, é fundamental, pois o pensamento jurídico contemporâneo concede aos princípios uma posição de autêntica norma jurídica. Princípios não são somente proposições abstratas, mas são premissas positivadas e vinculadas, endereçadas à atividade legislativa, judicial e executiva. Na medida em que as decisões do Estado, em seu sentido amplo, devem, em regra, serem fundamentadas, nenhuma delas deve se afastar das inteligências jurídicas extraídas dos princípios.

Vejamos uma questão relevante para nosso tema: o princípio da liberdade econômica.

A Lei da Liberdade Econômica ou a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, *Lei no.13.874*, em vigor desde 20 de setembro de 2019, teve como objetivo um princípio de estabelecimento de garantias de livre mercado, materializado pela intenção de reduzir a burocracia nas atividades econômicas. Sua colaboração mais efetiva é a ideia de liberalização econômica, propondo um caminho de menores regulamentações e restrições governamentais no âmbito da economia, e a uma maior participação de entidades privadas nessa esfera de decisão.

Logo no seu art.1º, § 1º, da norma, já se apresenta sua diretiva de que a Lei será observada na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho, nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.

Acrescentamos ainda, que por essa norma os dispositivos da lei serão interpretados em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade, e todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

Diante dessas diretrizes poderosas, podemos entender que as autoridades legislativas, judiciais e executivas não podem, salvo poderosas fundamentações legais ou morais, decidir contra seus princípios.

E quais são os princípios que a essa norma apresenta?

Em seu art. 2º, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, já assenta um catálogo de princípios de direcionamento, entre os quais entendemos como mais relevantes para nosso objetivo *“a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas”* e *“a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas”*.

Por atividade econômica é razoável entender qualquer desenvolvimento que vise a criação de riqueza ao cidadão e às empresas, como entes naturais de atividade especializada.

O art.3º da lei ora comentada é ainda mais enfático, atribuindo a toda pessoa, natural ou jurídica, características essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal de 1988. Em suma, nossa Constituição prevê uma ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e que tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados alguns princípios, entre os quais pontificam a propriedade privada; a função social da propriedade; a livre concorrência; a defesa do consumidor; a redução das desigualdades regionais e sociais; a busca do pleno emprego; o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

E o art.3º, da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, inciso I, estabelece que atividade econômica de baixo risco está sob proteção dessa norma.

Por certo que circunstâncias especiais e devidamente justificadas do ponto de vista da estrutura da sociedade e de suas instituições, pode limitar, afastar ou diminuir o alcance desses princípios. A título de exemplo, os juízes, promotores públicos e servidores federais não podem ter atividades empresariais, não podem nomear parentes em cargos subordinados ao seu, sofrem restrições na vida privada, entre outros. E para garantir a lisura de sua atuação pública, eles também não podem ser dispensados sem razão, possuem proteção sobre a sua remuneração, entidades privadas não podem substituí-los, etc.

Com essa mesma lógica, o Leiloeiro Público também não pode exercer atividade comercial, ter empresa ou sociedade, só pode atuar após registro em Junta Comercial e pagamento de caução etc.

Também por isso, tal atividade possui a garantia legal de remuneração mínima (art. 24 do dec. 21981/1932) e de fé-pública. Por ser *Agente Delegado do Poder Público*, com declarações oficiais munidas de garantia de veracidade, essa atividade não pode ser substituída por empresas privadas, ser desenvolvida por interesses

comerciais, ou por qualquer circunstância que possa afetar ou colocar em risco a lisura ou o interesse público e social na realização dos leilões com seriedade, respeito aos procedimentos de publicidade, participação democrática e de validade e de garantia pública de efetividade.

Atividade de leiloeiro público credenciado.

O “leiloeiro” é uma profissão. Está declarado no Decreto nº 21.891, de 19 de outubro de 1932, em seu artigo art. 1º, de abertura. E por todo restante dessa norma, essa premissa é reafirmada, e nenhuma interpretação pode dela se afastar.

Assim, da conjugação do princípio constitucional de “*direito ao trabalho*” como premissa de direito atribuível a toda pessoa humana (física) e, ainda, a diretriz da Lei da Liberdade Econômica; é conclusão natural que as autoridades administrativas e judiciais não podem restringir esse arcabouço principiológico sem uma fundamentação poderosa. E na medida em que a profissão de leiloeiro oficial credenciado é desenvolvida por uma pessoa física, esses atributos da “*humanidade*” gozam de proteção jurídica superior a qualquer atividade empresarial.

Somente para registro, o Sindicato dos Leiloeiros do Estado de São Paulo, propôs uma Ação Declaratória cumulada com Obrigaçāo Cominatória de Não Fazer, patrocinada por nós, para, ao final e ao cabo, fosse reconhecida e declarada a ilegalidade da atuação de empresa no exercício profissional da leiloaria, prerrogativa exclusiva de profissionais pessoas físicas.

A atividade de leiloeiro, para efeitos registrais e para o exercício da profissão, é predominante de baixo risco, considerando o Resolução CGSIM nº 51, de 11 de junho de 2019, do Comitê Para Gestão da Rede Nacional Para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios. Sendo atividade de risco leve, irrelevante ou inexistente (na classificação de atividades para os fins do art. 3º, § 1º, inciso II, da Lei nº 13.874/2019), o efeito específico e exclusivo dessa classificação é dispensar a necessidade de todos os atos públicos formais de liberação da atividade econômica, para plena e contínua operação e funcionamento do estabelecimento.

Desse modo, portanto, a característica legal firma-se no princípio de que a leiloaria é uma profissão, e sujeita ao critério de menor burocracia para o exercício dessa atividade. E tais características principiológicas são fundamentais para a compreensão dos critérios e/ou requisitos a serem utilizados nas questões burocráticas e/ou formais para o exercício profissional.

Disso resulta que não há, portanto, limitação à atividade profissional do leiloeiro que justifique alguma restrição nesse cenário de liberdade regulamentar, exceto aquelas previstas expressamente na lei.

O LEILOEIRO É PROFISSÃO QUE NÃO REQUER FORMAÇÃO ESPECÍFICA, MAS O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE EXIGE QUALIFICAÇÃO.

Ainda que não seja necessária uma qualificação acadêmica específica para leiloeiros, por inexistente tal requisito legal, tais profissionais exercem atividade que exige conhecimentos técnicos, noção específica de linguagem jurídica e aspectos técnicos comerciais, além de uma boa dose de psicologia de mercado. Ainda que esses profissionais tenham formação acadêmica das mais diversas, é bem comum que eles busquem por informação profissional em cursos de instrução e aperfeiçoamento, nos aspectos que mais se aproximem de suas necessidades de aprimoramento e/ou para suprir carências pontuais.

O parágrafo único do art. 2º, da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, nos chama atenção: *“É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”*.

O direito ao trabalho, portanto, para aquele que vai exercer uma “*profissão*”, como regra de princípio constitucional abrangente, não se afasta da noção de que é atividade que não pode ser aleatoriamente restringida por qualquer norma ou regulamento que não sejam solidamente fundamentados.

No caso dos leiloeiros públicos credenciados, cumpridos os requisitos legais para o seu registro perante a Junta Comercial, inclusiva mediante a efetivação da caução, eles estão responsávelmente livres para o exercício dessa profissão.

Mais que isso, eles adquirem a condição de exercício de atividade como Agentes Delegados do Poder Público, no conceito de Hely Lopes Meirelles, o que lhes dá o poder-dever de lavrar certidões atinentes aos seus negócios com o carimbo de presunção de validade legal, em razão da fé-pública de que são investidos (art. 19 do Dec. 21981/1932).

As normas da Lei da Liberdade Econômica e a atividade profissional de leiloeiros públicos credenciados têm caráter nacional.

A lei que instituiu a regulamentação da profissão de leiloeiro, o Dec. 21981/1932, em seu art. 2º, c, acabou definindo que o leiloeiro somente poderia se registrar onde estivesse domiciliado nos últimos cinco anos. Diz a norma que para ser leiloeiro, é necessário provar (letra c) *“ser domiciliado no lugar em que pretenda exercer a profissão, há mais de cinco anos;”*

Como o leiloeiro é pessoa física e que exerce a sua profissão apenas onde se registrar, não podendo exercer o comércio, aquele “*domicílio*” previsto na norma somente poderia ser o da sua residência, não o domicílio profissional (O Código Civil da época já tratava de modo diverso o domicílio residencial do domicílio profissional). Como o leiloeiro se trata de pessoa física e não pode ter outra atividade profissional, aquele domicílio era efetivamente o residencial.

Não se pode desprezar que na década de 1930 era pouquíssimo comum alguém ter mais de um domicílio, fosse ele o residencial ou o profissional. Logo, a lei, ao estabelecer o domicílio prévio por cinco anos, estabeleceu a regra de que o leiloeiro

somente poderia ser registrado perante uma única Junta Comercial, ou seja, apenas num Estado da Federação. Ademais, em outras passagens da norma, ela também dá a entender se tratar de uma única inscrição por Estado, ao utilizar texto como o do art. 7º: “*respectiva Junta Comercial*”.

A restrição indicada na norma que regulamentou a profissão de leiloeiro, no tocante à territorialidade, trata-se de restrição sem fundamento jurídico ou mesmo sociológico sólido, posto que qualquer restrição à atividade profissional, inclusive territorial, entra em colidência, em contradição com o status alimentar das retribuições recebidas por leiloeiros, derivados da prestação de seu trabalho profissional.

Somente a título de ilustração relevante, o Parlamento Europeu, no Tratado da União Europeia (TUE), em seu artigo 3.º, n.º 2, e artigo 4.º, n.º 2, alínea a), e artigos 20.º, 26.º e 45.º a 48.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), estabelece que:

“a livre circulação é uma das quatro liberdades de que usufruem os cidadãos da UE. Inclui os direitos de circulação e residência dos trabalhadores, o direito de entrada e residência dos membros das suas famílias, assim como o direito de trabalharem noutra Estado-Membro da UE e de serem tratados em pé de igualdade com os nacionais desse Estado-Membro. O serviço público está sujeito a restrições. A Autoridade Europeia do Trabalho é uma agência especializada consagrada à livre circulação dos trabalhadores, incluindo os trabalhadores destacados.”

E a essência dessa norma, a liberdade de circulação de trabalhadores, é plenamente aplicável no Brasil por força do art. 5º, XV, da Constituição Federal (sendo livre a circulação pelo território nacional), conjugado com o inciso XIII, do mesmo artigo (é livre o exercício de qualquer profissão).

Por certo que a legislação pode estabelecer algumas restrições, mas essas são as chamadas “*reservas legais qualificadas*”, ou seja, ao restringir um Direito Constitucional, a norma tem que guardar “*proporcionalidade*” em face da limitação de uma garantia pessoal constitucional, e uma justificativa racional para tal restrição, que só sobreviverá legalmente, caso vise atender ao interesse coletivo (nesse sentido o STF, RE 511.911).

No caso ora em estudo, não há qualquer justificativa plausível ou racional para se limitar dois princípios constitucionais (da liberdade de circulação e de exercer qualquer profissão), na hipótese dos leiloeiros públicos. Inexistem razões de ordem prática e que, ainda, possam justificar o afastamento dos princípios constitucionais. Assim, qualquer interpretação restritiva quanto à possibilidade de mais de uma inscrição pelo leiloeiro, em mais de um Estado da Federação, se mostraria inconstitucional.

Para além do anacronismo de uma interpretação dessa natureza, seria possível defender que o decreto, no particular, não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, na medida em que (i) impõe “restrição territorial” que não encontra paralelo na norma originária e não possui fundamento minimamente justificável para a

atualidade normativa e factual que enfrentamos, diante de uma conhecida revolução tecnológica que altera convicções muitas vezes cristalizadas pelo mero hábito que sequer tem as mesmas raízes ontológicas dos usos e costumes.

Em acréscimo ao argumento jurídico que ora defendemos, a própria lei da leiloaria foi alterada pela Lei 13.138/2015, para prever expressamente que os leiloeiros possuem a prerrogativa pessoal e privativa da profissão, para a venda em hastas públicas, *“dentro de suas próprias casas ou fora delas, inclusive por meio da rede mundial de computadores...”*.

Ora, se a internet se consagrou numa revolução tecnológica para aproximar as pessoas e facilitar os negócios, independentemente do local onde fisicamente se encontrem, e sendo esse leilão pela internet um tipo de alienação exclusiva dos leiloeiros, parece ser claro que muito longe de restringir, a lei mais atual visa ampliar o alcance de suas atuações.

Ainda é possível rememorar que os decretos editados antes da novel Constituição Federal possuíam a natureza de legislação ordinária. São uma espécie de produção legislativa *“lato sensu”* que se situam no mesmo plano hierárquico das normas ordinárias. De todo modo, na hipótese, o respectivo Decreto 21.981/1932, que regulamenta a profissão de leiloeiro, situa-se no campo regulamentar, ou seja, vem objetivar tornar efetiva a atuação profissional permitida constitucionalmente.

Na hipótese, ele assume característica meramente regulamentar, não podendo ultrapassar seu limite de atuação, de modo a tornar a lei maior inoperante. Até por isso, tais normas podem ser objeto de controle de constitucionalidade de forma indireta, como tem sido aceita pelo STF.

São os casos nos quais o texto regulamentador do decreto se expande de forma a exorbitar do seu âmbito de limitado poder regulamentar, e ganhar fronteiras de autonomia imprópria, violando os limites ou mesmo os preceitos superiores que deve obrigatoriamente observar.

E é esse, precisamente, o caso de um decreto regulamentador que acolhe o requisito do leiloeiro ter que limitar sua atuação comprovando *“ser domiciliado no lugar em que pretenda exercer a profissão, há mais de cinco anos”*. E, note-se, que são dois os critérios da ilegalidade regulamentar: (1) provar o domicílio no lugar onde se pretende exercer a profissão e, (2), comprovar que assim o faz há mais de cinco anos, abrindo ainda mais frentes de questionamento que poderão ser oportunamente apresentadas se necessário for.

Se o Leiloeiro é livre para o exercício da profissão, atendidos os requisitos do registro previsto legalmente, não faz sentido qualquer limitação temporária geográfica para tal direito constitucional. Logo, exigir-lhe tempo de domicílio prévio no Estado para a efetivação do registro profissional se mostra inconstitucional, abusivo e desproporcional (em face do princípio maior de liberdade e livre locomoção).

De todo modo, é necessário ressalvar uma situação legal limitativa que encontra parâmetros de razoabilidade e de proporcionalidade, ao limitar a atuação profissional do leiloeiro quanto ao tempo de experiência em sua atividade (não quanto ao tempo de residência em determinada área geográfica). Trata-se do § 3º, do art. 880, do CPC:

“Os tribunais poderão editar disposições complementares sobre o procedimento da alienação prevista neste artigo, admitindo, quando for o caso, o concurso de meios eletrônicos, e dispor sobre o credenciamento dos corretores e leiloeiros públicos, os quais deverão estar em exercício profissional por não menos que 3 (três) anos.”

O CPC exige, para que o leiloeiro possa realizar leilões judiciais, que o profissional tenha experiência mínima de três anos de efetivo exercício profissional. Tal medida é proporcional, pois ela exige que os leilões judiciais, que são realizados em nome do Poder Judiciário, o sejam por profissionais minimamente habilitados e experimentados nesse tipo de alienação.

Os efeitos nefastos de um leilão malconduzido podem trazer problemas dos mais diversos à sociedade e ao próprio Poder Judiciário, sendo plenamente justificável tal restrição, que funciona como critério de qualificação mínima. É o mesmo princípio que rege a exigência de idade ou experiência mínima para exercer a magistratura ou integrar o Ministério Público.

Assim, é plenamente constitucional exigir-se do Leiloeiro, para atuar nos leilões judiciais, a experiência profissional mínima de três anos. Todavia, essa experiência mínima profissional é “*pessoal*”, não geográfica (que não teria qualquer sentido lógico ou de proporcionalidade jurídica). Ou seja, tendo o leiloeiro a experiência mínima de três anos, pouco importa o tempo de seu registro naquele respectivo Estado da Federação. Ele pode ser leiloeiro a dez anos num Estado, e exercer plenamente a condição de leiloeiro judicial em outro Estado, mesmo estando ali registrado por apenas um dia. A experiência mínima exigida é para garantir uma atuação profissional qualificada dele, pessoa física, nada tendo a ver com a localidade.

Qualquer impedimento ao registro na JUCESP pela exigência de domicílio prévio de cinco anos no respectivo Estado, ou a desconsideração da experiência prévia do profissional já adquirida em outro Estado, se caracterizam como inconstitucionais.

Para um paralelo relevante, por argumento, examinemos uma profissão regulamentada que demanda alguns requisitos análogos ao decreto relativo aos leiloeiros públicos credenciados.

O Regulamento do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados, em seu art.10, § 2º, estabelece que, “*Além da principal, o advogado deve promover a inscrição suplementar nos Conselhos Seccionais em cujos territórios passar a exercer habitualmente a profissão considerando-se habitualidade a intervenção judicial que exceder de cinco causas por ano.*”

As decisões judiciais e mesmo as ligadas a órgãos de classe da advocacia tem por pacífico que a atividade do advogado fora de sua seccional não é suficiente para viciar ou anular os atos realizados pelo profissional, razão pela qual revela-se inadequada a norma que restringe direitos profissionais. O Advogado, portanto, inscrito num Estado, pode exercer livremente sua atividade profissional em outro Estado, bastando que realize uma inscrição suplementar, caso ultrapasse o número de cinco atuações anuais nesse novo Estado.

O mesmo entendimento, guardadas as devidas questões próprias de cada profissão, deve ser aplicado à leiloaria. Não por acaso, a Instrução Normativa 52/2022

do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI), em seu art. 46, § 1º, expressamente define que “*o leiloeiro poderá matricular-se em outras unidades da federação*”.

A questão da multiplicidade de domicílios como direito.

O Código Civil conceitua o domicílio da pessoa natural como “*o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo*” (art.74, CC/2002). Mas não esgota o tema o profissional ter diversas residências, onde, alternadamente, viva, considerar-se-á domicílio seu qualquer delas.

Acrescenta ainda o Código Civil vigente que, caso a pessoa natural exerça uma profissão, os assuntos tocantes a esse tema especial, o domicílio é “*o lugar onde esta é exercida*”, completando que o exercício da profissão se dá lugares diversos, “*cada um deles constituirá domicílio para as relações que lhe corresponderem*” (art.72 e 73, do CC/2002). Por fim, fecha a conceituação positiva o art. 73 do mesmo ordenamento que na hipótese da pessoa natural não tiver residência habitual, o domicílio é “*o lugar onde for encontrada*”.

Desde a idade média é conhecida a necessidade de as organizações profissionais deterem poder em face dos exercentes de certas profissões, cujo objetivos eram a cobrança de taxas e o controle de uma reserva de mercado para os residentes membros de guildas ou corporações de ofício (Delumeau, Jean. A civilização do Renascimento. Lisboa: Editorial Estampa, 1994. Cap. VI. pp. 199-201).

Na raiz das corporações de ofício, enquanto organização, muitos estudiosos associam ao surgimento dos sindicatos na idade moderna. Todavia, enquanto as corporações de ofício tinham interesse na criação de obstáculos à abertura profissional protegendo os profissionais de uma determinada localidade, a exemplo de uma reserva de mercado, os sindicatos, nas democracias modernas, a exemplo do Brasil, possuem objetivo de representação de empregados ou dos empregadores (patronal). Nos termos da Constituição brasileira, ao “*sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria*” ao mesmo tempo que também acentua que “*ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;*” (art.80, incisos I e V, da CRFB/1988).

A exigência de um estabelecimento de domicílio do advogado é entendida atualmente pelos Tribunais Superiores como um requisito de natureza administrativa, que se sujeita, quando muito e em determinadas circunstâncias, a penalidades de natureza administrativa, jamais como uma imposição de limitação territorial do exercício profissional do advogado ou mesmo como impeditivo de atuação em outro Estado da Federação, em face do art.10 da lei 8.906/1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil).

Conclui-se que o paradigma da advocacia, profissão que tem referência constitucional como indispensável à administração da justiça (art.133 da CRFB/1988), exige a inscrição suplementar do advogado quando atuar em outro Estado, mas apenas como registro administrativo, jamais como impeditivo de atuação. E os advogados com experiência profissional, para todos os efeitos, tem computado esta experiência, de

modo temporal, a partir do início de sua atividade como advogado, não a partir da atuação em cada inscrição suplementar nos demais Estados. Afinal, é o profissional que é avaliado, de acordo com a sua experiência, não a localidade onde atua.

Qualquer limitação temporal na apuração da experiência profissional que exclua o tempo do exercício em outro Estado da Federação, é ilegal. E esse aspecto é crucial num quadro de liberdades individuais como estabelecido pelo art. 5º da CRFB/1988, especialmente no inciso XIII, literalmente, “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

O domicílio, portanto, por argumento, pode ser até requisito de regularização de atuação profissional, refutando-se qualquer entendimento de limitação ou de exclusão fictícia de contagem de experiência profissional própria anterior, sob pena de infração a uma liberdade individual. Do contrário haveria o retorno a tempos históricos nos quais o interesse coletivo questionável, mais precisamente o meramente arrecadatório, afetando o exercício legítimo de uma profissão regulamentada.

Uma certa perturbação no entendimento jurisprudencial e até doutrinário diz respeito à ideia de obrigatoriedade de escolha de um domicílio para o exercício de uma profissão, em face do direito de multiplicidade de domicílios.

A atividade de leiloeiros públicos credenciados em face de licitações do poder judiciário

Nos termos do Decreto nº 21.981, de 19/10/1932, (atualizado pela Lei Federal nº 13.138/2015), os leiloeiros públicos credenciados exercem sua atividade profissional mediante matrícula concedida pelas juntas Comerciais, do Distrito Federal, dos Estados e Território do Acre, de acordo com as disposições deste regulamento, cumprindo os requisitos indicados no art. 2º da referida norma.

Para ser leiloeiro público credenciado, é necessário provar que é cidadão brasileiro e estar no gozo dos direitos civis e políticos, ser maior de vinte e cinco anos, ser domiciliado no lugar em que pretenda exercer a profissão, há mais de cinco anos, ter idoneidade, comprovada com apresentação de documentos pertinentes igualmente indicados na norma. O Decreto ainda requer a apresentação, pelo candidato, de certidão negativa de ações ou execuções movidas contra ele no foro civil federal e local, correspondente ao seu domicílio e relativo ao último quinquênio. Por fim, a norma ainda restringe a nomeação aos leiloeiros que sejam comerciantes, que tiverem sido destituídos anteriormente dessa profissão, salvo se o houverem sido a pedido, os falidos não reabilitados e os reabilitados, quando a falência tiver sido qualificada como culposa ou fraudulenta. E ainda restringe vigorosamente exercer o comércio direta ou indiretamente no seu ou alheio nome ou, constituir sociedade de qualquer espécie ou denominação (art. 36, letra a) 1º e 2º)

Como se percebe, a profissão é bem cuidada quanto aos aspectos de utilização irregular ou mesmo criminosa pelos candidatos ou nomeados, ante o potencial de lesão que a atividade pode provocar aos administrados.

Todavia, a questão que emerge com interesse é a restrição territorial da atividade, que pode ser ponderada como não integrada aos princípios constitucionais e até mesmo de direito comparado.

São dois os princípios jurídicos que devem ser examinados ao explorar a questão da licitação de leiloeiros.

Princípio da isonomia

Em explanação sucinta, o princípio da isonomia prevê que pessoas humanas em situações similares sejam tratadas de forma idêntica, evitando privilégios ou preconceitos injustificados.

Um primeiro obstáculo a ser ultrapassado, com facilidade, é a limitação do termo “*pessoa*” somente a pessoas físicas, pois, como a norma regente estabelece, somente profissionais podem ser leiloeiros e o vocábulo “*profissional*” é atributo de pessoas humanas, pessoas físicas. Sobre o tema, ainda que se possa examinar os diplomas aplicáveis às espécies de empresas na atualidade, o art. 36 do Decreto nº 21881/1932, ao leiloeiro é vedado exercer o comércio direta ou indiretamente no seu ou alheio nome ou ainda constituir sociedade de qualquer espécie ou denominação. Portanto, tratamos de pessoas humanas (pessoas “*físicas*”).

A igualdade constitucional é entendida pelo STF como um direito fundamental, ou seja, uma disposição inalienável de aplicação e análise concreta aplicado a pessoas humanas. Deriva do conceito de igualdade fundamental dos seres humanos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948. Trata-se de um reconhecimento da dignidade inerente a todos os “*membros da família humana*” e de detentora de direitos iguais e inalienáveis como é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.

A igualdade *humana* é um axioma, um marco civilizatório representado pela noção de que todo ser humano é essencialmente igual em sua dignidade e que não admite exceção. E a questão essencial proposta pela noção de dignidade humana é o direito natural, nascido pela razão, de todo homem (ser humano) ser tratado em conformidade com sua condição humana independente de qualquer outro requisito.

Já comentamos que a Europa erige esse princípio de igualdade às normas aplicáveis a relações de trabalho, reafirmando a condição de direito de o profissional aplicar sua força de trabalho, especialmente a intelectual, meramente em razão da essência da atividade de leiloeiro.

Princípio da livre concorrência.

Um segundo princípio que propomos de ser examinado é o da livre concorrência.

No plano constitucional, o art. 37, inciso XXI e a Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021, que substituiu a antiga Lei nº 8.666/1993), determina que as licitações devem garantir igualdade de condições entre os concorrentes:

CRFB/1988. Art.37, XXI - “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

A Constituição brasileira não faz nenhuma ressalva à atividade do leiloeiro, estando em sintonia com os princípios até aqui já examinados, ou, colocando de outra forma mais apropriada, a Constituição Federal vigente recepcionou todos os princípios informativos, normativos e orientativos da formação das decisões das autoridades públicas, posto que não poderiam ser dissociadas de valores já consagrados socialmente. A Lei 8.666/1993 já previa esses princípios como retores da aplicação dos recursos públicos, em favor da moralidade e da própria economia popular.

Igualmente, portanto, a garantia de igualdade entre os fornecedores de bens e serviços ao Estado, essencialmente concorrentes entre si, em regra devem observar a o equilíbrio de condições de modo que as escolhas sejam feitas com a objetividade necessária, protegendo a coisa pública de qualquer situação que questiona a idoneidade do administrador.

Ainda que possa ser apresentado como um obstáculo, observa-se que algumas decisões avaliam de forma oblíqua a questão do domicílio do leiloeiro como regra de corte de sua atividade.

Regras de corte profissional, por sua capacidade obviamente discriminatória, só poderiam ser impostas pela lei, sequer por algum instrumento infralegal isoladamente.

A título de exemplo, o *Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à escravidão, estabelecido no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, foi constituído com base na Portaria Interministerial MTE/MDHC nº 15 DE 26/07/2024 (com apoio no uso da atribuição que lhes confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º, caput, incisos I e II, e no art. 7º, caput, incisos VII, alínea "b", da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e nos processos SEI MTE nº 19966.203503/2024-31 e SEI MDHC nº 00135.212929/2024-30).*

Bloquear atividade profissional é uma situação séria que exige uma atividade de defesa complexa e intransigente, com sólida fundamentação, que envolve até mesmo atividade judicial, tal como já foi objeto de atividade do SINDICATO DOS LEILOEIROS NO ESTADO DE SÃO PAULO, por meio de uma Ação Declaratória c/c Obrigaçāo Cominatória de Não Fazer.

Princípio da territorialidade para o profissional leiloeiro público credenciado. Autorização prévia para a atuação de leiloeiros

Os Tribunais de Justiça têm entendido restritivamente a exigência relativa ao domicílio do profissional leiloeiro oficial, variando os entendimentos em algum grau, mas todos defendendo a tese de que a autorização da Junta Comercial local é exigência relevante para a atividade do leiloeiro oficial.

O Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP - Apelação Cível nº 1013031-65.2015.8.26.0309), abordou a legalidade da atuação de um leiloeiro em outra jurisdição, sem a devida autorização da Junta Comercial local. O tribunal decidiu que, para o leiloeiro atuar fora de seu domicílio, ele deve obter prévia autorização da Junta Comercial competente do Estado onde o leilão ocorrerá, sob pena de nulidade dos atos praticados. Essa decisão reforça a importância do respeito às regras locais de cada Estado.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na Apelação Cível nº 1.0024.11.010037-2/001, em um caso envolvendo um leiloeiro que atuou fora de sua jurisdição, decidiu que a falta de autorização da Junta Comercial do Estado onde o leilão foi realizado resultava na nulidade dos atos praticados. A decisão destacou a necessidade de controle sobre a atividade dos leiloeiros, especialmente em leilões eletrônicos.

O mesmo se verifica no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Apelação Cível nº 70063100743, que tratou da atuação de um leiloeiro registrado em outro Estado e destacou a exigência de autorização da Junta Comercial para atuar fora de sua jurisdição. O tribunal enfatizou que a não observância desse requisito configura irregularidade nos leilões realizados e pode gerar a anulação de todos os atos.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1.573.832/SP, tratou da necessidade de autorização específica para leiloeiros que atuam em outros estados. Nesse caso, foi reconhecido que o leiloeiro pode atuar fora de sua jurisdição, desde que respeite as normas locais, incluindo o registro provisório na Junta Comercial competente e o cumprimento de requisitos fiscais e legais.

Autorização prévia, autorização específica ou ainda provisória, todas essas decisões não abordam a questão constitucional de liberdade profissional que não pode estar sob ameaça de nulidade de seus atos.

Princípio da isonomia e da livre concorrência.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, e a Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021, que substituiu a antiga Lei nº 8.666/1993), determinam que as licitações devem garantir igualdade de condições entre os concorrentes. Essa exigência respeita a coisa republicana em face de serviços que são pagos com intervenção de agentes do Estado, são investidos de poder e, por conseguinte, submetidos aos princípios de moralidade e eficiência (art.37, *caput*, da CRFB/1988) Exigir que um profissional tenha domicílio residencial em um determinado Estado pode ser

considerado uma violação desse princípio, pois limita a participação de potenciais concorrentes de outros Estados, quebrando a isonomia necessária entre os interessados na participação de leilões oficiais como leiloeiros oficiais.

Princípio da ampla competitividade.

Outro princípio caro à atividade licitatória é o da ampla competitividade, verdadeiro pilar de bom desempenho do instituto jurídico e afinado com os objetivos da administração pública.

O bom resultado de uma licitação pública é devido pela abertura que ela apresenta à maior quantidade possível de participantes qualificados, para assegurar que o poder público obtenha a melhor proposta.

A ampliação de licitantes de outros Estados da federação é uma questão de performance da atividade do leiloeiro público credenciado, entregando competências relevantes ao Estado e aos administrados.

E nos parece claro que os mecanismos estatais não têm condições de dar a melhor resposta a esse anseio pois o Estado, com foco no Poder Judiciário, sempre se esquia de melhores oportunidades de negócios com os administrados, escusando-se justamente na carência de suas competências para as funções típicas de negócios privados. Não raras ouvimos, com algum tom de desalento, que “*o Poder Judiciário não é imobiliária!*” Se isso procede para a busca de melhores ofertas para titulares dos bens leiloados, ponderamos que aquele que precisa do valor arrecadado do bem leiloado, como beneficiário exequente, pode sofrer justamente por não ter o bem leiloado alcançado um preço melhor no pregão.

No estágio de desenvolvimento de tecnologia de comunicação e internacionalização de meios de pagamento lícitos em que nos encontramos, é perfeitamente compreensível que interessados de outros Estados ou mesmo de outros países participem de leilões no Brasil.

Não raro assistimos em filmes estrangeiros cenas de leilões nas quais mesas de teleoperadoras frequentemente fazem ligações com pessoas fora das dependências do leilão, e presumivelmente até fora do país onde estão, buscando melhores posições de ofertas por clientes estrangeiros. Claro que essas atividades devem ser protegidas e garantidas por mecanismos que não nos cabe aqui perquirir, mas que, devidamente acompanhadas e garantidas, poderão fazer com que as ofertas sejam mais bem acolhidas. Acreditamos que o Estado pode deixar os detalhamentos operacionais a cargo de leiloeiros credenciados, pois suas capacidades de comunicação e desdobramentos com interessados legítimos e observadores das normas nacionais podem muito bem acrescentar qualidade ao procedimento. Isso já é alcançado em casas de leilões mais prestigiosas e não há motivo para bloquear essa possibilidade aos leiloeiros que se esforçaram para que a publicidade dos bens leiloados possa alcançar públicos externos, sejam nacionais em outros Estados, sejam internacionais, situados em outros países.

A ampla mobilidade dos agentes econômicos e o livre exercício profissional são valores que se extraem das premissas constitucionais. O direito ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, assegurado pelo artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, implica que não pode haver restrições regionais ao exercício profissional, exceto aquelas impostas pela própria legislação reguladora da profissão.

A conclusão que vai se fortalecendo a cada argumento é que a exigência de domicílio específico pode ser interpretada também como uma barreira à competitividade, afetando imediatamente os interessados no leilão.

A atividade do leiloeiro que não é restrita ao evento “pregão”

A modernidade tecnológica, que permite atividades não presenciais de amplas categorias profissionais, não afastou da atividade dos leiloeiros os papéis fundamentais que garantem a regularidade de processos de execução, que incluem de avaliações (exames de regularidade de bens, créditos e retomada de bens dados em garantia de dívidas, com sua consequente alienação) à realização de atos da administração pública (incluindo ser garantidor de que serão consideradas as melhores ofertas para os objetos licitados).

E a fiscalização profissional da atividade da leiloaria se dá sob os auspícios do magistrado, da Junta Comercial, das partes, dos demais servidores intervenientes e, especialmente, aos olhos do público interessado. É esse nível de fiscalização tão publicizada, em conjunto com os requisitos legais de registro, que garante a idoneidade do leiloeiro. Tal é a função pública típica da missão do profissional leiloeiro oficial, cuja atuação é esperada e bem recebida pelo público que aguarda seu bom ofício: intervir para a regularidade da hasta, obtendo o melhor preço pelo objeto leiloado publicamente, na melhor tradição milenar. Um leilão oficial é um procedimento exaltado, devidamente transparente e registrado de modo a garantir o que promete entregar a todos os envolvidos e, principalmente, bastante refratário a impugnações que não sejam as previstas em lei

A moralidade dos leilões oficiais é positivada, tal como no art. 890 e incisos, do Código de Processo Civil em vigor, que veda, entre outras figuras, a participação nos leilões dos leiloeiros e seus prepostos, quanto aos bens de cuja venda estejam encarregados, da mesma forma que os “*advogados de qualquer das partes*”. O próprio preço oferecido por interessados, que passa pelo crivo do magistrado, deve guardar um atributo de moralidade. Nos termos do art. 891, do CPC, impõe-se que não será aceito lance que ofereça preço vil, assim considerado o preço inferior ao mínimo *estipulado pelo juiz e constante do edital*, e, não tendo sido fixado preço mínimo, considera-se vil o preço inferior a cinquenta por cento do valor da avaliação.

Portanto, pode ser entendida como descabida, para além dos argumentos jurídicos supra arguidos, a exigência de residência pessoal do leiloeiro no local onde o leilão é realizado, posto que isso é completamente irrelevante como elemento caracterizador de qualquer garantia de idoneidade, até porque seria mais fácil o cometimento de ilícitos no local onde o delinquente já se encontra familiarizado, onde conhece as pessoas, está habituado com as falhas do sistema etc.

O leiloeiro público oficial precisa demonstrar ter condições de exercer sua atividade no local de registro, em especial para o atendimento local de interessados, eventual depósito, escritório ou correspondente. Assim, adequada a exigência de domicílio profissional no local de registro. Tal aspecto é compatível com o que se espera da atuação profissional com qualidade, daquele a quem a lei confere a prerrogativa de certificar os fatos com fé-pública.

Por outro lado, se mostra totalmente desarrazoados que o domicílio profissional deva existir no local com cinco anos de antecedência. Além desse requisito não guardar qualquer proporcionalidade jurídica com a finalidade da atuação esperada pelo Agente Delegado do Poder Público, ele viola flagrantemente o princípio constitucional do art. 5º, incisos XIII e XV:

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

“XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”

Também sem fundamento lógico ou jurídico qualquer contagem de tempo de atuação profissional fracionada de acordo com o tempo de registro em cada Estado da Federação, posto que a medida é de apuração da expertise da pessoa humana do leiloeiro, a qual deve ser contada desde a primeira atuação oficial, não guardando qualquer relação com os demais locais onde possam ocorrer, posteriormente, os demais registros suplementares.

Conclusão

O objetivo deste texto, ao examinar as condições da atividade do leiloeiro público credenciado é evidenciar que há um conjunto de direitos constitucionais que devem ser respeitados pela produção legislativa, pelas autoridades executivas que regulamentam as atividades públicas, e pelas decisões, dentro das competências das autoridades judiciais.

O direito dos leiloeiros públicos credenciados, quando afetados, têm reflexo direto na realização de sua missão legal, de conteúdo econômico relevante, que tem interesse do Estado e dos particulares que participam da condição de administrados ou, mais importante, dos jurisdicionados quando se tratar de leilão judicial.

Assim, diante dos primados constitucionais, o leiloeiro público oficial pode se registrar em mais de um Estado da Federação, independentemente de onde esteja o seu domicílio residencial, bastando que demonstre ter no respectivo Estado o seu domicílio profissional, ou seja, tenha condições mínimas de exercer sua função na localidade, com atendimento local das pessoas com as quais se relacionará profissionalmente em razão do desenvolvimento de seu trabalho, sendo ilegal qualquer exigência de domicílio profissional temporal prévio.

A observância dos direitos constitucionais dos leiloeiros públicos credenciados não apenas respeita o princípio do livre exercício profissional, mas também reforça a contribuição econômica e social desses agentes na condução transparente e democrática dos leilões oficiais.

Essa é a contribuição reflexiva e fundamentada que esperamos ter oferecido ao tema de singular importância.