

## A CONDIÇÃO DO LEILOEIRO RURAL

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO  
Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.  
Doutor em Direito pela Universidade de Paris.

### P A R E C E R

#### I. Consulta

Em razão de repetidas questões levantadas perante ela, não raro levadas a juízo, a FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO -FAESP dirige-me consulta acerca da condição jurídica do leiloeiro rural. E em consequência formula os seguintes quesitos:

1. Em face do Direito brasileiro, qual é a condição jurídica do "leiloeiro rural"?

2. Qual a situação jurídica da FEDERAÇÃO relativamente ao leiloeiro rural ?

3. Pode o leiloeiro rural ser "homeado" por tempo determinado ?

4. Exerce a FEDERAÇÃO poder disciplinar sobre ele, podendo-o sancionar por infração à lei ? Há procedimento especial para tanto ?

5. Qual a natureza da remuneração do leiloeiro rural ?

6. Qual a natureza da parcela reservada ao órgão de representação sindical rural pelo art.13, §§ 1º ou 2º da Lei nº 4.021, de 20 de dezembro de 1961 ?

## II. Resposta

1. O leiloeiro rural e a Lei nº 4.021, de 20 de dezembro de 1961.

1.1. Mal conhecida, a Lei nº 4.021, de 20 de dezembro de 1961, reclama um exame geral, antes de se dar a resposta às indagações formuladas. Dispõe ela, em cuja ementa se lê "cria a profissão de leiloeiro rural, e dá outras providências":

*"Lei nº 4.021, de 20 de dezembro de 1961.  
Cria a profissão de leiloeiro rural, e dá outras providências.*

*Art.1º - Fica criada a profissão de leiloeiro rural, que se regerá por esta lei.*

Art.29 - Para exercer a profissão de leiloeiro rural, o interessado deverá:

- I - ser maior de idade e estar em gozo dos direitos civis;
- II - ser domiciliado, por mais de um ano, no lugar em que pretende fazer centro da profissão;
- III - ter boa conduta, comprovada com atestado policial e folha corrida passada pelo cartório do foro do seu domicílio;
- IV - possuir conhecimentos indispensáveis ao exercício da profissão, atestados pela Associação Rural do município do seu domicílio.

Art.30 - O número de leiloeiros rurais será fixado, em cada Estado, pela respectiva Federação das Associações Rurais, que os nomeará atendendo às condições previstas no artigo anterior.

Parágrafo único - Compete, também, às Federações das Associações Rurais destituir e suspender os leiloeiros quando infringirem as disposições da presente lei.

Art.40 - Onde houver leiloeiros rurais nomeados, compete-lhes, privativamente,

a venda em público pregão, de estabelecimentos rurais, semoventes, produtos agrícolas, veículos, máquinas, utensílios e outros bens pertencentes aos profissionais da agricultura.

Parágrafo único - Excetuam-se da competência dos leiloeiros rurais a venda dos bens imóveis nas arrematações por execuções de sentença ou hipotecárias, dos bens pertencentes a menores sob tutela e interditos e dos que estejam gravados por disposições testamentárias.

Art. 5º - O leiloeiro exercerá pessoalmente suas funções, não podendo delegá-las, senão por moléstia ou impedimento ocasional em seu preposto.

Art. 6º - O preposto indicado pelo leiloeiro é considerado mandatário legal do preponente para o efeito de substituí-lo e de praticar, sob sua responsabilidade, os atos que lhe forem inerentes.

Parágrafo único - A nomeação do preposto far-se-á mediante requerimento do preponente à Federação das Associações Rurais, instruído com as provas de que preenche as condições exigidas no art. 2º.

Art.79 - É proibido ao leiloeiro, sob pena de destituição:

- I - vender a prazo ou a crédito sem expressa autorização do comitente;
- II - adquirir para si, para sócio ou para pessoas de sua família bens de cuja venda tenha sido incumbido;
- III - aceitar propostas de seus empregados ou dependentes.

Art.80 - Nenhum leilão poderá realizar-se sem anúncio no jornal do lugar, com vinte dias de antecedência. Na falta de imprensa, o aviso será feito por adital afixado na sede da Associação Rural ou em lugar público.

Art.90 - Os leiloeiros não poderão suspender a venda por considerar que o lance é baixo, salvo se o comitente fixou o mínimo do preço e este não foi atingido.

Art.10 - Aceitos os lances sem condições nem reservas os arrematantes ficam obrigados a cumprir as condições da venda anunciada pelo leiloeiro.

Parágrafo único - A não se realizar o pagamento no prazo estipulado, o leiloeiro

ou proprietário do estabelecimento ou dos animais terá opção para rescindir a venda, perdendo o arrematante o sinal dado, ou para demandá-lo, pelo preço com os juros de mora, por ação executiva, instruída com certidão do leiloeiro em que se declare não ter sido completado o preço da arrematação no prazo marcado no ato do leilão.

Art.11 - Os leiloeiros não poderão vender bens em leilão, senão mediante autorização por carta ou relação em que o comitente declare as instruções que julgar convenientes, as despesas que autoriza fazer e, se assim o entender, o mínimo dos preços que pretenda.

Parágrafo único - O leiloeiro é obrigado a cumprir fielmente as ordens que receber dos seus comitentes, sob pena de responder por perdas e danos.

Art.12 - Os leiloeiros são obrigados a declarar até cinco dias depois do leilão, no aviso e conta de venda que remeterem ao comitente, nos casos de venda, o pagamento, os prazos estipulados, o nome e domicílio dos compradores.

Art.13 - O comitente fica obrigado ao pagamento da comissão de 3% (três por cento) sobre o montante das vendas efetuadas, salvo convenção em contrário.

§ 1º - Do total das comissões pagas pelas partes, caberão 75% (setenta e cinco por cento) ao leiloeiro e 25% (vinte e cinco por cento) à Associação Rural do Município onde se realizar o leilão.

§ 2º - Se não existir Associação Rural no Município onde se realizar o leilão, o produto dos 25% (vinte e cinco por cento) a que se refere o parágrafo primeiro reverterá em benefício da Federação das Associações Rurais do Estado.

§ 3º - Os leiloeiros poderão cobrar judicialmente dos comitentes a sua comissão e as quantias que tiverem desembolsado com anúncios e a realização do leilão.

Art.14 - São livros obrigatórios dos leiloeiros rurais:

I - Diário de entrada, destinado ao assentamento dos bens e semoventes,

com indicação dos nomes e domicílios das pessoas de quem os recebem registrando ainda, marcas, sinais e outras características necessárias a sua identificação;

- II - Diário de saída, no qual assentarão as vendas efetuadas, preço, condições de pagamento, sinal e comissão, assim como o nome e domicílio dos adquirentes;
- III - Livro de contas-correntes para as que existam entre os leiloeiros e os comitentes;
- IV - Diário de leilões, que será escriturado no ato dos leilões, com indicação de sua data, nome de quem o autorizou, nome dos compradores, preço de venda de cada coisa semovente ou lote;
- V - Livro-talão, de cópia carbônica, para extração das faturas destinadas aos arrematantes, com indicação do nome e domicílio;
- VI - Copiador de cartas e correspondência.



Art. 15 - Todos os livros do leiloeiro se-  
rão encadernados, numerados e rubricados  
em todas as suas folhas pelo Presidente  
da Associação Rural do Município de sua  
sede, que subscreverá os termos de aber-  
tura e encerramento.

Parágrafo único - A escrituração dos li-  
vros será feita pela ordem cronológica,  
sem intervalos em branco, nem entreli-  
nhas, borraduras, raspaduras ou emendas,  
a fim de merecer fê.

Art. 16 - As certidões ou contas que os  
leiloeiros extraírem dos seus livros quan-  
do estes se apresentarem em forma regu-  
lar relativamente às vendas, tem fê pū-  
blica.

Art. 17 - No que esta lei fôr omissa, a-  
plicam-se normas comuns sobre a profissão  
de leiloeiro.

Art. 18 - Esta lei entrará em vigor na  
data de sua publicação, revogadas as dis-  
posições em contrário."

1.2. Ressaltem-se alguns pon-  
tos, ainda sem discuti-los, que resultam desta Lei.

Primeiro, a atividade de leiloeiro rural não é livre, nem aberta a todos os que a pretenderem exercer. Há um numerus clausus de leiloeiros rurais, em cada Estado da Federação Brasileira. Tal número é fixado pela respectiva Federação das Associações Rurais (art. 3º, caput).

O ingresso na atividade de leiloeiro rural depende de "nomeação" pela referida Federação. Ou seja, é esta quem atribui ao interessado a qualidade de leiloeiro rural (art. 3º, caput, ainda).

É certo que o postulante da condição de leiloeiro rural deve preencher certos requisitos, nenhum dos quais se obtém por meio de uma formação educacional específica, muito menos institucionalizada (art. 2º).

A Federação das Associações Rurais é quem fiscaliza o exercício da atividade de leiloeiro rural, incumbindo-lhe zelar pelo respeito à lei, especificamente à Lei nº 4.021, de 20 de dezembro de 1961. Disto lhe decorre o poder-dever de sancionar as infrações, ou com a suspensão do exercício da atividade, ou com a destituição da condição de leiloeiro rural (art. 3º, parágrafo único).

A remuneração do leiloeiro rural é uma parcela da comissão paga pelo comitente ou comitentes sobre o montante das vendas efetuadas. Esta parcela é de 75% do total, total este que, à falta de convenção em contrário, é fixado pela Lei nº 4.021, em 3% (art. 13). Nessa mesma comissão, inclui-se uma parcela de 25% que cabe à Associação Rural do Município onde se realizou o leilão. Não havendo tal Associação no Município, é à Federação que cabe a mencionada parcela (art. 13, § 2º).

Por último, nos casos omissos em face da Lei nº 4.021, haverão de ser aplicadas as "normas comuns", relativas à atividade de leiloeiro (art. 17).

1.3. Observe-se complementarmente que as Associações Rurais e seus órgãos superiores, que eram reconhecidos nos termos e sob a forma do Decreto-lei nº 8.127, de 24 de outubro de 1945, foram, por força do Decreto-lei nº 148, de 8 de fevereiro de 1967, "investidas nas funções de prerrogativas de órgão sindical do respectivo grau, na sua área de ação, como entidade de empregadores rurais", quando o quiseram. Assim, os "sindicatos" em que se transformaram essas "associações" rurais, bem como os seus organismos superiores, sucederam a estas no direito e obrigações.

E evidentemente nos que resultam da Lei nº 4.021, de 20 de dezembro de 1961.

## 2. A condição jurídica de "leiloeiro".

2.1. O exposto permite iniciar o exame da condição jurídica de "leiloeiro rural". E não com base em meras opiniões mas sim com rigoroso amparo legal. Antes, porém, cabe sublinhar que o leiloeiro rural aparece como uma espécie do gênero "leiloeiro", ex vi do art.17 da Lei nº 4.021, de 20 de dezembro de 1967.

2.2. Ora, a figura do leiloeiro é prevista no Código Comercial, a velha Lei nº 556, de 25 de junho de 1850, monumento jurídico legado pelo Império e ainda não substituído. Com efeito, este Código inclui, entre os "agentes auxiliares do comércio", aqueles que designa por "agentes de leilões". É o que advém do art.35 deste Código:

*"São considerados agentes auxiliares do comércio, sujeitos às leis comerciais com relação às operações que nessa qualidade lhes respeitam:*  
.....  
*2º, os agentes de leilões;*  
.....(omissis)."

E no Título III, dedicado a tais "agentes auxiliares do comércio", abre um capítulo, o 3º, para a disciplina dos "agentes de leilões".

Neste Código, por força do art. 69, a atividade dos agentes de leilões são aplicadas as normas sobre a comissão mercantil, contidas em artigos do seu Título VII. Este contrato é no velho Código, o conceituado no art. 165:

*"A comissão mercantil é o contrato de mandato relativo a negócios mercantis, quando pelo menos o comissário é comerciante, sem que nesta gestão seja necessário declarar ou mencionar o nome do comitente."*

Infere-se, portanto, que, à luz do Código Comercial, o leiloeiro exerce funções assimiladas ao mandatário. E não se olvide que é da índole do mandato mercantil, ser ele remunerado, segundo o art. 154 do mesmo Código.

Em vista destas normas, Walde-  
mar Ferreira aponta:

*"Os leiloeiros, como mandatários ou comissários mercantis, são comerciantes. O contrato comissário inclui-se entre os atos de comércio" (Instituições de*

*Direito Comercial, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1951, 1ª vol. nº 135).*

2.3. O Governo Provisório editou o Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, que, derogando normas do Código Comercial, "regula a profissão de leiloeiro no território da República". Este Decreto, com efeito, aprova o "regulamento da profissão de leiloeiro". Nele cabe salientar alguns aspectos.

Um, o primeiro e óbvio, que o leiloeiro passa a exercer uma profissão regulamentada. Para exercê-la, é mister preencher determinados requisitos (art.2º do Regulamento), obtendo, em consequência, a necessária "matrícula" perante a Junta Comercial (art.1º).

Quem, todavia, preencher esses requisitos, deverá ser admitido como leiloeiro, pois, nenhum preceito habilita a Junta Comercial a fixar um numerus clausus, fechando a atividade em favor dos membros deste círculo cerrado.

A Junta Comercial goza de poder disciplinar sobre os leiloeiros, podendo-lhes suspender, impor multas e destitui-los, ex vi do art. 16 do Regulamento.

Enfim, no art.40 se dispõe que:

"O contrato que se estabelece entre o leiloeiro e a pessoa, ou autoridade judicial, que autorizar a sua intervenção ou efetuar a sua nomeação para realizar leilões, é de mandato ou comissão e dá ao leiloeiro o direito de cobrar judicialmente a sua comissão e as quantias que tiver desembolsado, com anúncios, guarda e conservação do que lhe for entregue para vender, instruindo a ação com os documentos comprobatórios dos pagamentos que houver efetuado por conta dos comitentes e podendo reter em seu poder algum objeto que pertença ao devedor, até o seu efetivo embolso."

### 3. A condição jurídica de "leiloeiro rural".

3.1. Como espécie de "leiloeiro", o leiloeiro rural é um agente auxiliar do comércio. Em que difere, entretanto, a sua condição da que o direito pátrio atribui ao leiloeiro comum? Que é específico à condição de leiloeiro rural?

Não há dúvida em apontar os aspectos mais salientes.

Um, o leiloeiro rural obtém esta condição não perante a Junta Comercial e sim perante a FEDERAÇÃO, órgão sindical de representação rural patronal. Isto decorre do já citado art. 3º da Lei nº 4.021, de 20 de dezembro de 1961, e da legislação apontada no item 1.3. que a faz sucessora da entidade referida no mencionado artigo.

Outro, já apontado, é que o poder disciplinar sobre ele é exercido pela Federação, consoante o art.3º, parágrafo único da Lei citada.

3.2. A diferença fundamental, porém, entre o status de leiloeiro e o status de leiloeiro rural deflui do art.3º caput da Lei nº 4.021.

Recorde-se o seu importantíssimo texto:

"O número de leiloeiros rurais será fixado, em cada Estado, pela respectiva Federação das Associações Rurais... (omissis, grifei)"

Hã, inequivocamente, um número predeterminado de leiloeiros rurais em cada Estado. Numerus clausus, insista-se. Assim, preenchido este número, ninguém, embora preencha os requi



sitos legais, poderão alcançar a qualidade de leiloeiro rural. Ao contrário, a condição de leiloeiro será obtida da Junta Comercial por todos os que demonstrarem a satisfação dos requisitos postos pelo Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932.

Consequência disto está em que, em termos rigorosos e precisos, o leiloeiro rural não exerce uma profissão, e sim um ofício. Isto marca que sua atividade é de reconhecido interesse público.

3.3. A distinção entre profissão e ofício parece obliterada. Mas ela existe sob pena de se acusar de redundância a Constituição no seu art. 153, § 23:

*"§ 23 - É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer."*

Este dispositivo constitucional, com efeito, se refere a "trabalho, ofício ou profissão".

Na verdade, há uma distinção científica e jurídica a fazer.

Trabalho, na acepção jurídica e mais do que isto constitucional, é atividade

produtiva. Qualquer atividade produtiva, que, com o suor do rosto e o desgaste da inteligência, o ser humano hã de exercer para ganhar o pão de cada dia. Quando a Constituição diz que é livre o trabalho, quer significar que cada um pode escolher a atividade produtiva em que se hã de empenhar, sem que ninguém a possa indicar compulsoriamente. As "condições de capacidade", que a lei eventualmente impuser, serão as destinadas a proteger a sociedade, o interesse comum, contra os resultados de atividade inapta, prevenindo.

Profissão é a atividade produtiva que presume um preparo específico, normalmente obtido por meio de uma formação também específica, resultante de estudos determinados. Dizer que é livre a atividade profissional significa também que cada poderá escolher a profissão, que depois de devidamente habilitado haverá de exercer. Mas sã a exercerã apõs haver alcançado as condições de preparo, as "condições de capacidade" que a lei presumir indispensáveis para o seu exercício. Ser livre a profissão significa outrossim que todos os que comprovarem as condições de capacidade exigidas pela lei poderão exercê-la, ninguém o podendo proibir.

3.4. Que é, porém, um ofício, em sentido estrito ?

Para apreender a acepção fundamental do termo, convém relembrar a estruturação das atividades que prevaleceu como regra geral até as revoluções liberais. A estruturação destas por meio de "corporações de ofício".

Estas corporações regiam determinada atividade produtiva, que pressupunha uma formação, um aprendizado, uma especialização. Daí a distinção entre "mestres" e "aprendizes". Do sistema corporativo resultava que somente aqueles que pertenciam à corporação podiam desempenhar a atividade que a ela era própria. Com isto se garantia a qualidade do produto em benefício da comunidade. Mas, para o benefício dos membros da corporação, esta tabelava os preços, determinava a técnica a ser aplicada. O que encarecia o produto e dificultava as inovações, em prejuízo do povo em geral. Ora, e aqui vem o que diretamente importa para o tema, a corporação, para evitar a concorrência, pressupunha o numerus clausus dos profissionais. Número este que ela própria livremente fixava, atendendo a considerações de conveniência resultantes do volume de serviço, da capacidade de produção, do preço mínimo a manter.

Assim, o ofício é uma profissão, uma profissão regulamentada, mas uma profissão fechada àqueles que no grêmio são admitidos.

O liberalismo, em nome da liberdade de iniciativa e do progresso, extinguiu as corporações de ofício. No Brasil, na Constituição de 25 de março de 1824, art.179, § 25:

*"Ficam abolidas as corporações de ofícios, seus juizes, escrivães e mestres."*

E desde então deixaram de existir, sem embargo do propósito anunciado no art.140 da Carta de 1937.

Os ofícios, todavia, não desapareceram por completo, na medida em que o interesse geral dita que o exercício de determinada atividade ficasse restrito a certos e determinados indivíduos. É o caso dos "ofícios" públicos, cartórios, tabelionatos, etc. Daí não ser sem motivo a fórmula da Constituição vigente, no art.153, § 23.

3.5. A condição de quem exerce ofício, hoje, permeia interesse público e interesse privado. Ou melhor, e mais frequentemente, é orientada pelo interesse público em que sejam bem servidos os interesses privados. Disto resulta uma certa ambiguidade, daí a hesitação, ou até a contradição, que muitos demonstram na análise jurídica desta condição. E, na verdade, deve-se dizê-lo, difícil, senão impossível, reduzir a um tipo ou modelo único a situação jurídica do titular de

ofício, em face do direito brasileiro contemporâneo.

Tentando sistematizar essa condição, considera-os Oswaldo Aranha Bandeira de Melo "delegados de função pública ou serviços públicos". E ensina que os mesmos levam a efeito "em seu nome, por sua conta e risco, como particulares, embora no interesse da comunidade", a sua tarefa ("Teoria dos Servidores Públicos", RDP 1/52).  
Classifica-os:

*"Como ofício ou empresa, segundo o seu conteúdo seja uma atividade profissional, em cumprimento de simples atos de efeitos jurídicos, ou atividade de prestação de comodidade, de obra, de coisa" (Id., ibid.).*

Explicitando a análise, assinala o falecido mestre que, "na primeira hipótese (a do ofício) estão, exemplificativamente, os chamados serventuários públicos" e acrescenta:

*"Afora os serventuários, os outros delegados, de regra, são pessoas jurídicas especialmente criadas para efetivação de ofício ou de empresa pública" (Id., ibid.)*

Para adiante observar:

"Pelo fato de exercerem tais particulares atividades de interesse coletivo, e que, portanto, podem afetar o bem público, estão sujeitos ao controle do poder público" (Id., ibid.).

E exemplifica:

"A administração fiscaliza o desempenho das funções ou serviços dessas pessoas, a fim de verificar se as suas atividades estão sendo cumpridas dentro de certos limites, fixados por lei, e no bem da coletividade, pois lhes incumbe: exercer essa profissão ou empresa no interesse público; bem como prestar sempre o serviço relativo à profissão ou à empresa quando solicitado, e nas condições estabelecidas, legal, e regularmente, pelo Estado" (Id., ibid.).

A este entendimento subscreve "integralmente" Celso Antônio Bandeira de Mello (Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos, São Paulo: Rev. Tribunais, 1975, pág.9, nota 4).

3.6. Com base nas considerações já feitas, aparece cristalina a resposta à primeira indagação. Nela se inquire:

"1. Em face do Direito brasileiro, qual é a condição jurídica do "leiloeiro rural?"

Está demonstrado que o leiloeiro rural, por um lado, é um agente auxiliar do comércio, um comerciante. Mas, por outro, exerce atividade de interesse público, como delegado de função pública. É particular que desempenha ofício, isto é, profissão especializada, fechada, em vista do interesse geral. Isto porque convém ao bem comum o bom desempenho de sua atividade, para a normalidade do comércio, portanto dos negócios privados.

#### 4. A FEDERAÇÃO como autarquia de serviço.

4.1. No sistema brasileiro, a fiscalização do exercício profissional costuma ser atribuída a entidades para-estatais, a autarquias. São em estas ser vistas como autarquias corporativas, embora seja preferível as designar por autarquias de serviço. Recebem elas do poder público a delegação tanto de controlar o acesso à profissão (ou ofício) quanto a disciplina dos particulares que a exercerão (Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, Natureza e regime jurídico das Autarquias, São Paulo: Rev. Tribunais, 1967, págs. 389/390, especialmente).

4.2. No caso dos leiloeiros rurais, a delegação foi conferida à FEDERAÇÃO. Esta, portanto, é autarquia de controle profissional, como a O.A.B., por exemplo, contudo não o é apenas. Tem funções, também de relevante interesse público, além dessa.

A Lei nº 4.021 posiciona claramente a FEDERAÇÃO nessa situação.

Recorde-se o art.3º, caput:

*"Art.3º - O número de leiloeiros rurais será fixado, em cada Estado, pela respectiva Federação das Associações Rurais, que os nomeará atendendo às condições previstas no artigo anterior."*

Este lhe dá o poder de fixar o número de leiloeiros rurais em cada Estado. Igualmente este lhe atribui o poder de nomeá-los", verificando, sem dúvida, o atendimento dos requisitos postos no art.2º, mas também selecionando entre os muitos que apresentem tais requisitos. E é com essa "nomeação" que assumem os leiloeiros o ofício que vão exercer. E que somente vão exercer os que a obtiverem, dentro do referido numerus clausus.

Outrossim, o parágrafo único desse mesmo art. 3º:



"Parágrafo único - Compete, também, às Federações das Associações Rurais destituir e suspender os leiloeiros quando infringirem as disposições da presente lei."

Este lhe atribui poder disciplinar sobre os leiloeiros rurais. Confere-lhe o poder de "destituir e suspender os leiloeiros quando infringirem as disposições da presente lei" (a de nº 4.021).

Isto responde ao quesito nº 2, onde se indaga:

"2. Qual a situação jurídica da FEDERAÇÃO relativamente ao leiloeiro rural ?

5. A "nomeação" do leiloeiro rural por tempo determinado.

5.1. Sendo ofício, ou seja, profissão fechada exercida com um manifesto significado público, o leiloeiro rural é "nomeado" (este o termo) pela FEDERAÇÃO. É o que expressa o art. 3º, caput, da Lei nº 4.021, de 20 de dezembro de 1961, que convém repetir:

"Art. 3º - O número de leiloeiros rurais será fixado, em cada Estado, pela respectiva Federação das Associações Rurais,

*que os nomeará atendendo às condições previstas no artigo anterior."*

Esta "nomeação" mostra bem - reitere-se - que ninguém tem direito, pelo mero fato de preencher os requisitos do art.2º, de se tornar leiloeiro rural. Aponta igualmente o caráter semi-público, semi-privado de suas funções. Põe a FEDERAÇÃO, sem sombra de dúvida, na condição de titular de um poder discricionário, podendo selecionar entre os que apresentam os requisitos básicos (art.2º).

5.2. A Lei nº 4.021 não prevê nem que a condição de leiloeiro rural decorrente da "nomeação" seja por prazo indeterminado, nem, ao contrário, que seja ela por prazo determinado. É silenciosa a este respeito. Daí, alguns retiram a tese de que não estando (expressamente) permitido o prazo, este estaria proibido !

Ora, cumpre recordar o enunciado do princípio de legalidade, consagrado no art. 153, § 2º da Constituição brasileira:

*"Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (sublinhei).*

O princípio de legalidade não

são condiciona a imposição a todos de obrigações, o que é o seu aspecto positivo. Mas ele, no seu aspecto negativo, põe a liberdade como regra geral, a restrição, a limitação da liberdade como exceção. Com efeito, cada um apenas está obrigado a deixar de fazer o que a lei proíbe, em todos os campos em que não existe vedação há a liberdade de dispor como melhor parecer, fazendo ou não fazendo alguma coisa.

Consagração da liberdade, este princípio está presente no mundo ocidental desde a Declaração de 1789; em cujo art.5º se apontava:

*"Tudo o que não é proibido pela lei não pode ser impedido, e ninguém pode ser constrangido a fazer o que ela não ordena."*

Hoje, somente não vigora nos Estados totalitários. E é lamentável sintoma do avanço do espírito totalitário que seja ele perdido de vista, preferindo-se a ele a regra opressiva que prevalece, por exemplo na União Soviética, na lição do jurista comunista Malitzki:

*"O princípio fundamental de nossa legislação e de nosso direito privado, que os teóricos burgueses nunca reconhecerão, é: tudo o que não é especificamente permitido, é proibido" (Apud F.A.*

Hayek, Os Fundamentos da Liberdade,  
Brasília, Ed. UNB, 1983, pág. 290).

5.3. Em face do art. 153, § 2º da Constituição e diante do silêncio da Lei nº 4.021, é patente que a FEDERAÇÃO não está proibida de "nomear" o leiloeiro rural por tempo determinado. Ela, portanto, o pode fazer.

E isto é da índole do ofício.

"Nomeando" o leiloeiro rural por tempo determinado, a FEDERAÇÃO não estará cerceando exercício profissional. Estará retirando do exercício de uma profissão privilegiada como ofício (não se olvide que o leiloeiro rural goza da vantagem de ser um dentre os poucos que a Lei nº 4.021, no art. 3º, permite à FEDERAÇÃO privilegiar), a situação da vitaliciedade. E, como se sabe, esta vitaliciedade só é conferida aos juizes.

Assim, há de ser afirmativa a resposta ao terceiro quesito, no qual se consulta:

*"3. Pode o leiloeiro rural ser "nomeado" por tempo determinado ?*

6. O poder disciplinar da FEDERAÇÃO sobre os leiloeiros rurais.

6.1. Em decorrência do caráter de autarquia corporativa, a FEDERAÇÃO goza de poder disciplinar sobre os leiloeiros rurais. Isto é bem claro no art.39, parágrafo único, da Lei nº 4.021, não se esqueça:

*"Compete, também, às Federações das Associações rurais destituir e suspender os leiloeiros quando infringirem as disposições da presente lei."*

6.2. Não se busque, aqui, argumento contra a eventual temporariedade da atribuição do ofício de leiloeiro rural. Esta, por não ser proibida, é permitida em razão do princípio de legalidade.

A hipótese regulada neste preceito é outra. Volta-se para a ocorrência de infração à lei durante o prazo em que goza o indivíduo da condição de leiloeiro rural, seja por haver sido "nomeado" por tempo indeterminado, seja no curso do prazo pelo qual o foi. Durante esse período, sim, o leiloeiro rural tem a garantia de não perder a condição, por infração à lei. Por infração grave, já que a previsão de eventual suspensão do exercício de sua atividade pressupõe uma gradação da pena.

6.3. Do texto legal não resulta qualquer procedimento predeterminado para a imposição de penalidade ao leiloeiro rural, quer a destituição, quer a suspensão.

Ora, pelo princípio de legalidade, "ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"... Deste modo, não há como condicionar a suspensão ou a destituição a procedimento análogo ao do inquérito administrativo, exigido para a demissão do funcionário estável. O leiloeiro, (será preciso dizê-lo) não é funcionário, não goza de estabilidade, nem, muito menos, de vitaliciedade...

Assim, a FEDERAÇÃO poderá aplicar a penalidade, com base nos elementos de convicção que tiver, sem necessidade de seguir um iter predeterminado.

E deve fazê-lo se verificar a ocorrência de infração legal, como a apropriação da parcela pertencente à Associação Rural do município onde se realizou o leilão (art.13, § 1º da Lei nº 4.021), ou da FEDERAÇÃO (art.13, § 2º). Na verdade, esta apropriação é indício importante de inidoneidade.

Claro está que o atingido pela punição, com base no art.153, § 4º da Constituição,

poderã ingressar em Juízo para contestar a penalidade. Mas esta já estarã imposta, sem a necessidade de forma ou figura, podendo apenas ser anulada. Inclusive a destituição, pois do contrário se estarã dando aos leiloeiros rurais a vitaliciedade, que a Constituição reserva aos magistrados...

6.4. Em vista disto, patente fica que a FEDERAÇÃO tem poder disciplinar sobre os leiloeiros rurais, podendo, e mais do que isto, devendo impor penalidade aos que, no prazo em que têm essa qualidade, cometerem infração à lei. E para isto não está ela adstrita a qualquer procedimento rígido. Isto responde o quesito de nº 4, que indaga:

*"4. Exerce a FEDERAÇÃO poder disciplinar sobre ele, podendo-o sancionar por infração à lei? Há procedimento especial para tanto?"*

## 7. A remuneração do leiloeiro rural.

7.1. O caráter complexo da condição de leiloeiro rural suscita dificuldades quanto à caracterização jurídica de sua remuneração.

Por um lado, como exercente de um ofício, sua remuneração participa da natureza

dos emolumentos. É a lição de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello:

*"A remuneração das suas (dos serventuários e outros delegados) funções ou dos seus serviços ou a constituição dos respectivos patrimônios se faz através da cobrança de emolumentos ou custas e de tarifas ou contribuições, por fixação estatal, pagos pelos usuários de ofício ou da empresa, ou por terceiros, no caso dos serviços sociais" (Art.cit., pág. 52).*

O termo "emolumento" indica, tradicionalmente, a retribuição devida a agente do serviço público, paga diretamente pelo usuário. Nisto, sua natureza muito se aproxima, se não se confunde com a da taxa (Cf. Leopoldo Braga, "Emolumentos", em Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro, Rio de Janeiro, Borsoi, vol. XX).

7.2. Por outro lado, como comerciante, assimilado do mandatário ou comissário mercantil, ex vi do art.40 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, percebe uma remuneração usualmente designada por comissão.

É esta a contraprestação de uma



intermediação comercial -- de forçoso cunho priva  
tístico, portanto, estabelecida em função do preç  
o alcançado pelo bem vendido por meio do leilão.

7.3. É verdade que, no sistema da Lei nº 4.021, de 20 de dezembro de 1961, o termo "comissão" tem um sentido diferente. Vale a pena repeti-lo:

"Art. 13 - O comitente fica obrigado ao pagamento da comissão de 3% (três por cento) sobre o montante das vendas efetuadas, salvo convenção em contrário.

§ 1º - Do total das comissões pagas pelas partes, caberão 75% (setenta e cinco por cento) ao leiloeiro e 25% (vinte e cinco por cento) à Associação Rural do Município onde se realizar o leilão.

§ 2º - Se não existir Associação Rural no Município onde se realizar o leilão, o produto dos 25% (vinte e cinco por cento) a que se refere o parágrafo primeiro revertirá em benefício da Federação das Associações Rurais do Estado.

§ 3º - Os leiloeiros poderão cobrar judicialmente dos comitentes a sua

*comissão e as quantias que tiverem desembolsado com anúncios e a realização do leilão."*

Depreende-se do caput que o comitente paga sobre o montante das vendas efetuadas uma importância, denominada legalmente de comissão, fixada em percentagem, que, à falta de ajuste, é de 3% do total.

Depreende-se do § 1º que a remuneração do leiloeiro rural não é essa comissão. É a parcela de 75% desta comissão, ou seja, do total pago pelo comitente, por força do caput do art. 13. A outra parcela, de 25%, não é remuneração sua

7.4. A remuneração do leiloeiro rural indubitavelmente não partilha da natureza da taxa. No sentido constitucional, a taxa há de ser arrecadada "em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição" (Constituição, art. 18, I).

Duas são as razões principais que justificam a diferenciação. A taxa, como aponta Rubens Gomes de Sousa, apoiado na jurisprudência, sempre remunera "um serviço especial da admí

nistração" (Cf. Compêndio de Legislação Tributária, Rio de Janeiro, Eds. Financeiras, 2a.ed., s/data, nº 46). Ora, o leiloeiro rural exerce um ofício, no que se manifesta interesse público, não serviço público.

Inerente ao conceito de serviço público, é sua finalidade ("a consecução dos fins do Estado"), o procedimento típico ("de direito público, exorbitantes e derogatórios do direito comum"). É o que sublinha José Cretella Junior (Dicionário de Direito Administrativo, verbe te "Serviço Público", Rio de Janeiro, Forense, 3ª ed., 1978).

Ora, o procedimento do leiloeiro rural, se é de interesse público, não concerne à consecução dos fins do Estado. E, sobretudo, atém-se a um procedimento típico do Direito Privado, do Direito Comercial.

7.5. Por outro lado, como assinala Aliomar Baleeiro:

*"A taxa não tem por base um contrato, seja de Direito Privado seja de Direito Público. Ela, como todo tributo é obrigação ex lege" (Direito Tributário Brasileiro, Rio de Janeiro, Forense, 5a.ed., 1973, pág. 291).*

Ora, o art.40 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, já citado, que é aplicável ao leiloeiro rural por decorrência do art.17 da Lei nº 4.021, de 20 de dezembro de 1961, é claríssimo. Repita-se:

*"O contrato que se estabelece entre o leiloeiro e a pessoa, ou autoridade judicial que autorizar a sua intervenção ou efetuar a sua nomeação para realizar leilões, é de mandato ou comissão e dá ao leiloeiro o direito de cobrar judicialmente a sua comissão..." (omissis) (grifei).*

E tal contrato se insinua no art. 11 da Lei nº 4.021.

7.6. Estas razões são a resposta ao quesito de nº 5, no qual se quer saber:

*"5. Qual a natureza da remuneração do leiloeiro rural ?*

Predomina na remuneração do leiloeiro rural o caráter de retribuição privatística. Não tem ela o caráter de taxa. E ademais o art. 13, já citado e repetido, permite que o seu montante seja livremente fixado. Com efeito, a fixação em 3% do montante das vendas efetuadas (dos

quais somente cabem ao leiloeiro rural 75%), s<sup>o</sup> tem lugar no sil<sup>ê</sup>ncio das partes interessadas. Ela é fixada "salvo convenç<sup>ã</sup>o em contr<sup>á</sup>rio". Isto eli<sup>m</sup>ina de vez qualquer veleidade de inclu<sup>í</sup>-la entre as taxas.

#### 8. A parcela da entidade de re<sup>pr</sup>esentaç<sup>ã</sup>o rural.

8.1. Sendo uma s<sup>o</sup> a comiss<sup>ã</sup>o paga pelo comitente, partilhado o seu produto entre o leiloeiro rural e a entidade de representaç<sup>ã</sup>o rural, n<sup>ã</sup>o poderia ela ter duas naturezas. Bem co<sup>l</sup>ocou a quest<sup>ã</sup>o, nesse ponto, o preclaro Juiz, Dr. Sebastião de Oliveira Lima:

*"Na verdade, estabeleceu a lei a obrigaç<sup>ã</sup>o de o comitente pagar uma comiss<sup>ã</sup>o ao leiloeiro e outra, tr<sup>ês</sup> vezes menor, à associaç<sup>ã</sup>o rural. Para evitar que o comitente houvesse de fazer dois pagamentos distintos, confiou a lei o recebimento de tal valor pelo leiloeiro, ficando com ele o encargo de transferir às associaç<sup>õ</sup>es rurais a parte que lhes cabe. Não vejo natureza tribut<sup>á</sup>ria em tal recolhimento" (Mandado de Segurança n<sup>o</sup> 2384027, São Paulo, Imp<sup>te</sup>. Djalma Barbosa de Lima, Imp<sup>do</sup>. Presidente da Fede*

*ração da Agricultura do Estado de São Paulo).*

8.2. Esta partilha, na verdade, constitui um benefício para o leiloeiro rural. De fato, toda autarquia fiscalizadora de exercício profissional cobra dos que a ela se filiam, contribuição destinada à sua manutenção e à de seus serviços. Todos sabem, por exemplo, que a O.A.B. reclama de seus filiados uma contribuição anual, sob pena de suspendê-los do exercício profissional (Lei nº 4.215, de 27 de abril de 1963, art. 110, III), ou a final eliminá-los de seus quadros, proibindo-lhes, em consequência, o exercício da profissão (id., art. 111, V).

Vista como autarquia de fiscalização profissional, em relação aos leiloeiros rurais, a FEDERAÇÃO faria jus a tal contribuição. Todavia, a Lei nº 4.021 preferiu outro sistema, que dispensa o leiloeiro do pagamento de contribuição especial. É a partilha da comissão paga pelo comitente.

Assim, é perfeitamente lícito que a FEDERAÇÃO puna o leiloeiro em mora com a transferência dos 25% a ela pertencentes, como o é à O.A.B. fazê-lo em relação ao advogado que não paga a sua contribuição. Ademais, no caso do lei-

leiloeiro, como essa quantia é por ele recebida em nome e lugar da FEDERAÇÃO, essa retenção é uma apropriação caracterizadora pelo menos de inidoneidade.

8.3. Nunca se olvide que o leiloeiro rural faz jus à remuneração correspondente a 75% da comissão paga. Os outros 25% não são seus. Se desaparecesse a obrigação era com a entidade de representação rural, esta parcela de 25% estaria extinta, não poderia o leiloeiro embolsá-la, pois estaria sujeito à repetição do indébito.

8.4. Não se argumente que não mais existem as entidades beneficiárias dos 25% referidos.

É certo que, ao tempo em que se editou a Lei nº 4.021, a mencionada parcela era atribuída às Associações Rurais e seus órgãos superiores, instituídas nos termos do Decreto-lei nº 8.127, de 24 de outubro de 1945. Por sua vez, o Decreto-lei nº 148, de 8 de fevereiro de 1967, permitiu que essas entidades, constituídas de acordo com o Decreto-lei nº 8.127, ficassem investidas das funções e prerrogativas de órgão sindical do respectivo grau, desde que o desejassem e para tanto seguissem determinado procedimento.

Foi o que quis e fêz a FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO -- FAESP. Esta, obviamente, não perdeu, ao assumir caráter de órgão sindical superior, os direitos, prerrogativas e obrigações decorrentes da Lei nº 4.021.

Ademais, é ela quem "nomeia" os leiloeiros rurais, o que só pode fazê-lo ex vi da citada Lei nº 4.021. Se ela tem poder para isto, logicamente também tem o direito, resultante da mesma Lei, de perceber 25% da comissão para pelo comitente. Inteiro absurdo, completa incoerência é sustentar o contrário.

8.5. Com isto, responde-se ao último quesito da consulta, em que se indaga:

*"6. Qual a natureza da parcela reservada ao órgão de representação sindical rural pelo art.13, §§ 1º ou 2º da Lei nº 4.021, de 20 de dezembro de 1961?"*

É o meu parecer.

São Paulo, 16 de outubro de 1984