

15/12/2020**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 419
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE BENS, SERVICOS E TURISMO - CNC
ADV.(A/S)	: WILSON DO PRADO
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO FUNDAMENTAL (ADPF). DIREITO CONSTITUCIONAL. ART. 36, A, §§ 1º E 2º, DO DECRETO 21.981/1932. LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL. RESTRIÇÕES. LEILOEIRO. VEDAÇÃO AO EXERCÍCIO DO COMÉRCIO E À CONSTITUIÇÃO DE SOCIEDADE. INTERESSE PÚBLICO. ADEQUAÇÃO. RAZOABILIDADE. CONSTITUCIONALIDADE. IMPROCEDÊNCIA.

1. É legítima restrição legislativa ao exercício profissional quando indispensável à viabilização da proteção de bens jurídicos de interesse público igualmente resguardados pela própria Constituição, de que são exemplos a segurança, a saúde, a ordem pública, a incolumidade individual e patrimonial. Para tanto, requer-se que a disciplina legislativa tendente a condicionar o exercício profissional atenda aos critérios de adequação e de razoabilidade e seja justificada por razão de interesse público e sustentada em parâmetros técnicos idôneos à mitigação de riscos sociais próprios do exercício da profissão. Precedente.

2. As restrições dispostas no art. 36, “a”, §§ 1º e 2º, do Decreto 21.981/1932, perseguem fins legítimos de interesse público, na medida em que, dada a relevância das atribuições de leiloeiros, relacionadas à administração da hasta pública e à alienação dos bens de terceiros, visam a coibir conflitos de interesse, ou seja, a garantir a atuação profissional proba, livre de ingerências que possam comprometer o desempenho de suas funções.

ADPF 419 / DF

3. Não havendo restrição legislativa ao exercício da profissão de leiloeiro para além de incompatibilidades que lhe são próprias, as normas questionadas não se mostram injustificadas, arbitrárias ou excessivas para o fim a que se propõem, razão pela qual não há falar na alegada ofensa ao valor social do trabalho e ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, consagrados nos arts. 1º, IV e 5º, XIII, da Constituição da República.

4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário de 4 a 14 de dezembro de 2020**, sob a Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio.

Brasília, 15 de dezembro de 2020.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente

15/12/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 419
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE BENS, SERVICOS E TURISMO - CNC
ADV.(A/S)	: WILSON DO PRADO
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, proposta pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, em face do art. 36, 1, §§ 1º e 2º, do Decreto 21.981, de 19 de outubro de 1932, que regula o exercício da profissão de leiloeiro. Eis o teor das normas impugnadas:

“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;”

A arguente defende que a controvérsia constitucional surgida – se do âmbito de aplicação das normas há violação aos preceitos fundamentais de livre associação e de livre exercício de trabalho, ofício ou função – tem notoriamente envolvido as juntas comerciais, a leiloaria e o Judiciário, o que demonstraria a sua relevância.

Sustenta tratar-se, nos termos do art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999, de típica hipótese de cabimento da arguição como instrumento hábil à resolução, com eficácia geral, de lesão a preceitos

ADPF 419 / DF

fundamentais resultante de ato normativo anterior à Constituição, de maneira que, admitindo-se que recepcionada pela nova ordem constitucional, revelar-se-ia imperiosa sua interpretação e aplicação à luz dos princípios fundamentais consagrados na Constituição de 1988.

Argui, ademais, que ainda não foi questionada, perante o Poder Judiciário, a compatibilidade discutida no presente caso da interpretação do Decreto 21.891/1932 com os princípios fundamentais que se alegam violados, o que, acrescido do fato de que é o ato normativo anterior à Constituição, evidenciaria o preenchimento da exigência de subsidiariedade.

No mérito, afirma que são desproporcionais e irrazoáveis as restrições estabelecidas nas normas impugnadas, *“instituindo verdadeira barreira legal ao pleno exercício da profissão, já que impõe a estes profissionais ônus sem paralelo em outras profissões regulamentadas, em flagrante dissintonia com o inciso XIII do art. 5º da Constituição Federal”* (eDoc 1, p. 9).

Aduz, ainda, que foi o valor social do trabalho estabelecido como fundamento da República no art. 1º da Constituição da República, e que foi disposto no art. 5º, XIII, o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, condicionados, como alega, apenas às regulamentações decorrentes de lei, *“enquanto persistem as limitações ao exercício da profissão de Leiloeiro decorrem de Decreto regulamentador”* (eDoc 1, p. 10).

Argumenta que é atribuída à lei pelo art. 5º, XIII, da Constituição, a responsabilidade de fixar os requisitos somente para o exercício de profissão, estando livre o desempenho do trabalho e do ofício.

Indica, assim, como preceitos constitucionais violados os arts. 1º, IV e 5º, XIII, da CRFB.

Ao fim, pugna pela declaração de inconstitucionalidade do art. 36, I, §§ 1º e 2º, do Decreto 21.981/1932.

Em despacho datado de 05 de setembro de 2016, determinei, nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999, que solicitadas informações ao subscritor do ato impugnado na presente arguição, bem como a oitiva da Procuradoria-Geral da República (eDoc 16).

Intimada (eDOC 17 e 19), a Advocacia-Geral da União não prestou

ADPF 419 / DF

informações (eDOC 26).

De todo modo, a Presidência da República manifestou-se, sustentando que os leiloeiros, cujo exercício profissional requer a concessão de matrícula pelas juntas comerciais, são agentes auxiliares independentes do comércio, que, segundo o art. 35 do Decreto 21.981/1932, gozam de fé pública, e que, nesse sentido, as restrições ao exercício direto ou indireto do comércio e à constituição de sociedade de qualquer espécie ou denominação asseguram a coibição de fraudes e de possíveis conflitos de interesses no desempenho de suas funções.

Defende que as normas impugnadas, compreendidas no âmbito de competência privativa da União para legislar sobre “*organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício profissional*”, nos termos do art. 22, XVI, da Constituição, não estabelecem barreiras legais ao exercício profissional, senão impedimentos fundados em razões de ordem pública, a exemplo das impostas, em outras circunstâncias, a médicos, advogados, agentes políticos e servidores públicos.

Acrescenta que, não por outro motivo, o Projeto de Lei 2.542/2011 reproduz estes mesmos requisitos concebidos em 1932 para o exercício profissional do leiloeiro, já tendo o Supremo Tribunal Federal assentado, em diferentes oportunidades, que não vulnera a garantia constitucional de livre exercício de trabalho, ofício ou profissão o razoável estabelecimento de casos de impedimento e incompatibilidades para o exercício profissional (eDoc 21).

Em despacho datado de 19 de setembro de 2017, inadmiti Izabella Melo Ferreira na qualidade de *amicus curiae*, “*uma vez que não demonstrou a necessidade e especialidade de sua expertise imprescindíveis para sua admissão no presente feito*” (eDoc 33).

Por fim, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se no sentido da improcedência do pedido, em parecer assim ementado (eDoc 35):

“CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.
ART. 36-A-§§ 1º E 2º DO DECRETO 21.981/1932.
RESTRIÇÃO AO DESEMPENHO DA PROFISSÃO DE

ADPF 419 / DF

LEILOEIRO. VEDAÇÃO AO EXERCÍCIO DO COMÉRCIO E À CONSTITUIÇÃO DE SOCIEDADES. CARÁTER NÃO ARBITRÁRIO DAS RESTRIÇÕES. NECESSIDADE DE COIBIR CONFLITOS DE INTERESSES. PROPORCIONALIDADE DAS INCOMPATIBILIDADES LEGAIS AO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. 1. Observadas as peculiaridades das diversas profissões, pode o legislador restringi-las mediante exigência de qualificações, observados critérios que preservem o interesse público. 2. Vedação ao exercício do comércio e à constituição de sociedades para o desempenho da profissão de leiloeiro não revela caráter manifestamente arbitrário, inadequado, desnecessário ou desproporcional, não atingindo o núcleo das liberdades constitucionais de associação e de exercício profissional, inscritas no art. 5º-XIII/XVIII da Constituição da República. 3. Parecer pela improcedência do pedido”

É, em síntese, o relatório.

15/12/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 419
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Preliminarmente, registro a plena cognoscibilidade da presente arguição.

Constato que a requerente já teve reconhecida sua legitimidade para a propositura de ações constitucionais de controle abstrato pelo Plenário desta Corte em diversas oportunidades (ADI 5838, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 29.10.2019; ADI 3995, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 01.03.2019; ADI 3500, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 29.10.2018, e outras).

No que se refere ao requisito da pertinência temática, inequívoca sua presença.

Verifico que o art. 36, *a*, §§ 1º e 2º, do Decreto 21.981/1932, instituindo vedações ao exercício da profissão de leiloeiro, relaciona-se aos objetivos institucionais da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC de representação dos interesses do comércio brasileiro de bens, serviços e turismo, estabelecida no art. 1º, I, de seu Estatuto Social, e de defesa dos princípios de liberdade para exercer o comércio de bens, de serviços e de turismo, lealdade na concorrência e ética no desempenho da atividade profissional, determinada no art. 1º, VIII, de seu Estatuto Social.

É cabível a propositura da presente arguição, nos termos do art. 1º, I, da Lei 9.882/1999:

“Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;”

ADPF 419 / DF

Foi reconhecida pelo Plenário desta Corte, nos autos do RE 611.585, a repercussão geral da compatibilidade da restrição legislativa do desempenho da profissão de leiloeiro relativa à exigência de prestação de garantia prescrita nos arts. 6º a 8º do Decreto 21.981/1932, com o art. 5º, XIII, da Constituição, tema análogo ao em exame.

Confira-se o teor da ementa, de relatoria do Min. Marco Aurélio, Dje 29.09.2011:

*“LEILOEIRO EXERCÍCIO PROFISSIONAL CAUÇÃO
DECRETO Nº 21.981/32 COMPATIBILIDADE COM A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DECLARADA NA ORIGEM
RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPERCUSSÃO GERAL
CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da
compatibilidade entre o Decreto nº 21.981/32, que prevê a exigência de
prestação de fiança em dinheiro ou apólices da dívida pública federal,
após a habilitação do leiloeiro, e o artigo 5º, inciso XIII, da Carta
Política.”*

Dada, portanto, a relevância da matéria, e, diante da controvérsia em torno da aplicação judicial das condições para o exercício da profissão de leiloeiro impostas no Decreto 21.981/1932, julgo preenchidos os requisitos de admissibilidade da arguição.

Outrossim, esta Corte tem entendimento no sentido do cabimento da arguição para firmar a recepção de norma anterior à Constituição de 1988, de que é exemplo o Decreto 21.981/1932, restando atendido o requisito da subsidiariedade quando não existir outro meio para sanar, de forma geral e imediata, a controvérsia:

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E
ADMINISTRATIVO. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS
LIBERDADES. OBRIGAÇÃO DE POLICIAL RESIDIR NA SEDE
DA UNIDADE EM QUE ATUA. COMPATIBILIDADE COM A
CARTA DE 1988. PROIBIÇÃO DE AUSENTAR-SE DA*

ADPF 419 / DF

COMARCA COMO REGRA PREVISTA EM ESTATUTO JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO. NÃO RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. ARTIGO 5º, XV E LIV, DA CRFB. ADPF JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível para definir a recepção de norma anterior à Constituição de 1988, ex vi do artigo 1º, I, da Lei 9.882/99, restando atendido o requisito da subsidiariedade quando não existir outro meio para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato. Precedentes: ADPF 190, Relator Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/9/2016; ADPF 33, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 7/12/2005. 2. O estatuto constitucional das liberdades, dentre as quais figura o artigo 5º, XV, da Constituição, é parâmetro válido de controle em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, consoante consignado em diversos precedentes deste Plenário: ADPF 388, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 9/3/2016; ADPF 187, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 15/6/2011; ADPF 130, Relator Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30/4/2009. 3. A regra que estabelece a necessidade de residência do servidor no município em que exerce suas funções é compatível com a Constituição de 1988, a qual já prevê obrigação semelhante para magistrados, nos termos do seu artigo 93, VII (“o juiz titular residirá na respectiva comarca, salvo autorização do tribunal”). 4. A proibição de saída do município sede da unidade em que o servidor atua sem autorização do superior hierárquico configura grave violação da liberdade fundamental de locomoção (artigo 5º, XV, da Constituição de 1988) e do devido processo legal (artigo 5º, LIV, da Constituição), mercê de constituir medida de caráter excepcional no âmbito processual penal (artigo 319, IV, do CPP), a revelar a desproporcionalidade da sua expansão como regra no âmbito administrativo. 5. A investidura em cargo público não afasta a incidência dos direitos e garantias fundamentais assegurados pela Carta Magna, consoante já definido pelo Plenário desta Corte mesmo.” (ADPF 90, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 13.05.2020)

ADPF 419 / DF

Ainda quanto ao cabimento, na esteira da jurisprudência desta Corte, compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental.

Nesse sentido, o Ministro Gilmar Mendes bem explicitou na ADPF-MC 33 o esforço hermenêutico a ser realizado pelo STF: *“É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais de um determinado sistema.”*

Ainda nesse importante voto para a construção institucional do controle abstrato de constitucionalidade, o e. Ministro Gilmar Mendes apresenta diretriz para o trabalho que aqui se coloca, aduzindo que a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a regras que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio.

Dito isso, tem-se que, sim, diante da vocação da Constituição de 1988 de reinstaurar o Estado Democrático de Direito, fundado na dignidade da pessoa humana (CR, art. 1º, III), que o livre exercício da profissão, direito fundamental previsto no art. 5º, XIII, é preceito fundamental, conforme já decidiu este Supremo Tribunal Federal:

Ementa: CONSTITUCIONAL. LEI FEDERAL 3.857/1960. INSTITUI A ORDEM DOS MÚSICOS DO BRASIL CONFERINDO PODER DE POLÍCIA SOBRE A PROFISSÃO DE MÚSICO. LIBERDADES DE PROFISSÃO E MANIFESTAÇÃO ARTÍSTICA (ARTS. 5º, IX E XIII, DA CF). INCOMPATIBILIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO ESTATAL NESSE TIPO DE ATIVIDADE. 1. O art. 5º, XIII, parte final, da CF admite a limitação do exercício dos trabalhos, ofícios ou profissões, desde que materialmente compatível com os demais preceitos do texto constitucional, em

ADPF 419 / DF

especial o valor social do trabalho (arts. 1º, IV; 6º, caput e inciso XXXII; 170, caput e inciso VIII; 186, III, 191 e 193 da CF) e a liberdade de manifestação artística (art. 5º, IX, da CF). **2. As limitações ao livre exercício das profissões serão legítimas apenas quando o inadequado exercício de determinada atividade possa vir a causar danos a terceiros e desde que obedeçam a critérios de adequação e razoabilidade**, o que não ocorre em relação ao exercício da profissão de músico, ausente qualquer interesse público na sua restrição. 3. A existência de um conselho profissional com competências para selecionar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de músico (art. 1º), para proceder a registros profissionais obrigatórios, para expedir carteiras profissionais obrigatórias (arts. 16 e 17) e para exercer poder de polícia, aplicando penalidades pelo exercício ilegal da profissão (arts. 18, 19, 54 e 55), afronta as garantias da liberdade de profissão e de expressão artística. 4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente.

(ADPF 183, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 12-11-2019 PUBLIC 18-11-2019, g.n)

De igual modo: ADPF 449, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2019.

Há, pois, controvérsia própria e adequada.

No mérito, não assiste razão jurídica à parte autora.

Percebo que a questão ora exame, relativa à ofensa ao art. 5º, XIII, da Constituição da República pelas restrições ao exercício da profissão de leiloeiro dispostas no Decreto 21.981/1932, não é nova nesta Suprema Corte.

Quando da apreciação do RE-RG 1.263.641, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ o ac. Min Alexandre de Moraes, julgamento virtual em 09.10.2020, foi firmada a compatibilidade da exigência de garantia para o exercício da profissão dos leiloeiro, prevista nos arts. 6º a 8º do aludido Decreto, com o art. 5º, XIII, da Constituição da República.

ADPF 419 / DF

Na oportunidade, assim como na ADPF 183 alhures transcrita, restou assentada a legítima restrição legislativa ao exercício profissional quando indispensável à viabilização da proteção de bens jurídicos de interesse público igualmente resguardados pela própria Constituição, de que são exemplos a segurança, a saúde, a ordem pública, a incolumidade individual e patrimonial, etc. Dessa maneira, está o legislador autorizado a restringir a liberdade de trabalho quando puder a execução profissional da atividade implicar risco de dano a esses valores constitucionais, imprescindíveis ao bem-estar coletivo.

De outro lado, exige-se, como requisito de validade das limitações ao exercício profissional do trabalho pelo legislador prescritas, a observância a critérios de adequação e razoabilidade lógica e objetivamente aferíveis.

Nesse sentido, veja-se excerto do voto proferido pelo Min. Alexandre de Moraes, redator do acórdão:

“A cláusula da liberdade de profissão (art. 5º, XIII, da CF) assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país o direito constitucional a exercer qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem afirmado que essa norma socorre tanto a liberdade de escolha como a liberdade de exercício de uma atividade a título de trabalho, ofício ou profissão.

Quanto à liberdade de escolha, a garantia é praticamente irrestrita, só admitindo exceção quanto às atividades ilícitas e àquelas cujo exercício seja tratado na própria Constituição, como é o caso do serviço militar obrigatório (art. 143 da CF). Fora dessa hipótese, não pode o Estado exigir a prestação de trabalhos compulsórios, nem mesmo por meio de lei. É que a prevalência do livre arbítrio na determinação do destino individual constitui domínio elementar da dignidade humana, que é um dos fundamentos em que assentado o Estado Democrático de Direito.

Quanto ao exercício de trabalho, ofício ou profissão, a garantia de liberdade comporta alguma limitação pelo legislador infraconstitucional, conforme dispõe o art. 5º, XIII, da CF. Embora admissível, essa intervenção está materialmente submetida aos demais

ADPF 419 / DF

preceitos constitucionais, como o valor social do trabalho (arts. 1º, IV; 6º, caput, XXXII; 170, caput, e VIII; 186, III, 191 e 193, entre outros).

O exercício do trabalho depende, basicamente, da combinação de talento e de técnica. O talento é uma característica estritamente pessoal, cujos efeitos, positivos ou negativos, não prejudicam a esfera de terceiros. O Estado não pode obrigar determinada pessoa a executar ou evitar determinada prática apenas pela existência ou inexistência de aptidão, pois seria uma interferência inadmissível na liberdade individual.

A falta de técnica, ao revés, pode ocasionar sérios danos a terceiros, o que faz surgir um interesse público na regulação de determinados trabalhos. É por isso que a Constituição admite que o legislador ordinário discipline certas atividades cuja prestação possa, por falta de técnica, atingir negativamente a esfera de outros indivíduos ou de valores ou interesses da própria sociedade.

Mesmo nessas situações, a legitimidade da atuação legislativa no campo do exercício do trabalho deve ser restrita apenas ao indispensável para viabilizar a proteção de outros bens jurídicos de interesse público igualmente resguardados pela própria Constituição, como a segurança, a saúde, a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio, a proteção especial da infância e outros. Somente quando a execução individual de determinada atividade puder implicar risco a algum desses valores, imprescindíveis para o bem-estar da coletividade, é que o legislador estará autorizado a restringir a liberdade de trabalho.

Disso decorrem algumas diretrizes para a atividade legislativa tendente a condicionar o exercício de alguma profissão: (a) a lei não pode estabelecer limitações injustificadas, arbitrárias ou excessivas; (b) as limitações instituídas pela lei devem fundamentar-se em critérios técnicos capazes de atenuar os riscos sociais inerentes ao exercício de determinados ofícios; e (c) as limitações instituídas pela lei não podem dificultar o acesso a determinada categoria profissional apenas sob o pretexto de favorecer os seus atuais integrantes, mediante restrição exclusivamente corporativista do mercado de trabalho.

Essas conclusões constam, desde longa data, da Jurisprudência

ADPF 419 / DF

desta SUPREMA CORTE, como no julgamento da Rp 930 (Rel. Min. RODRIGUES ALCKMIN, DJ de 2/9/1977), conhecido leading case a respeito da interpretação do art. 5º, XIII, da CF, quando foram invalidadas restrições legais à atividade de corretagem de imóveis.

Na ocasião, o Min. Redator do acórdão pontuou o seguinte:

Assegura a Constituição, portanto, a liberdade do exercício de profissão. Essa liberdade, dentro do regime constitucional vigente, não é absoluta, excludente de qualquer limitação por via de lei ordinária. Tanto assim é que a cláusula final ('observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer') já revela, de maneira insofismável, a possibilidade de restrições ao exercício de certas atividades.

Mas também não ficou ao livre critério do legislador ordinário estabelecer as restrições que entenda ao exercício de qualquer gênero de atividade lícita. Se assim fosse, a garantia constitucional seria ilusória e despida de qualquer sentido. Que adiantaria afirmar 'livre' o exercício de qualquer profissão, se a lei ordinária tivesse o poder de restringir tal exercício, a seu critério e alvitre, por meio de requisitos e condições que estipulasse, aos casos e pessoas que entendesse

(...)

E ainda que, por força do poder de polícia, se possa cuidar, sem ofensa aos direitos e garantias individuais, da regulamentação de certas atividades ou profissões, vale frisar, ainda, que essa regulamentação não pode ser arbitrária ou desarrazoada, cabendo ao Judiciário a apreciação de sua legitimidade. (...)

Quais os limites que se justificam, nas restrições ao exercício de profissão? Primeiro, os limites decorrentes da exigência de capacidade técnica. (...). São legítimas, consequentemente, as restrições que imponham demonstração de capacidade técnica, para o exercício de determinadas profissões. De profissões que, realmente, exijam conhecimentos técnicos para o seu exercício. (...). Tais condições (de capacidade técnica, moral, física, ou outras) hão de ser sempre exigidas pelo interesse público, jamais pelos interesses de grupos profissionais

ADPF 419 / DF

ou de determinados indivíduos. (...).

No Brasil, a Constituição do Império, depois de assegurar a liberdade de trabalho 'que não se oponha aos costumes públicos, à segurança e saúde dos cidadãos', declarou abolidas 'as corporações de ofícios, seus juizes, escrivães e mestres'. E o princípio constitucional assegurador da liberdade do exercício de profissão foi mantido nas Constituições de 1891, de 1934, de 1946. (...).

O direito constitucional brasileiro, portanto, assegura a liberdade do exercício profissional, com o que exclui a existência de corporações monopolísticas ou de outorga de privilégios a sociedades ou grupos. Permite que se condicione o exercício profissional ao preenchimento de requisitos de capacidade (...), requisitos ditados pelo interesse público, unicamente. (...).

Do exposto se pode concluir:

a) A Constituição Federal assegura a liberdade de exercício de profissão. O legislador ordinário não pode nulificar ou desconhecer esse direito ao livre exercício profissional (...). Pode somente limitar ou disciplinar esse exercício pela exigência de condições de capacidade, pressupostos subjetivos referentes a conhecimentos técnicos ou a requisitos especiais, morais ou físicos.

b) Ainda no tocante a essas condições de capacidade, não as pode estabelecer o legislador ordinário, em seu poder de polícia das profissões, sem atender ao critério da razoabilidade, cabendo ao Poder Judiciário apreciar se as restrições são adequadas e justificadas pelo interesse público, para julgá-las legítimas ou não.

c) A liberdade do exercício de profissão se opõe à restauração de corporações de ofício, que se reservem privilégios e tenham o monopólio de determinadas atividades. Se não se impede a associação para defesa dos interesses dos grupos profissionais, a ninguém se pode exigir que ingresse em associação ou que se faça registrar em sindicato para poder exercer a profissão. (...).

Desde muito, portanto, exige-se, como requisito de validade das

ADPF 419 / DF

limitações normativas ao exercício profissional, que sejam elas obedientes a critérios de adequação e de razoabilidade que possam ser aferidos lógica e objetivamente.”

Portanto, em consonância com o que na ocasião assentado, requer-se que a disciplina legislativa tendente a condicionar o exercício profissional atenda aos critérios de adequação e de razoabilidade e seja justificada por razão de interesse público e sustentada em parâmetros técnicos idôneos à mitigação de riscos sociais próprios do exercício da profissão.

Não se afigura admissível, assim, que as limitações normativas sejam injustificadas, arbitrárias ou excessivas, ou, ainda, voltadas a beneficiar os integrantes da categoria profissional mediante a reserva corporativista da liberdade de exercício do trabalho.

Por fim, o e. Min. Alexandre de Moraes assinala que, na hipótese dos autos do RG-RG 1.263.641, revela-se legítima a prescrição da prestação de “fiança” como condição ao exercício da profissão de leiloeiro, vez que lida o profissional com o patrimônio de terceiros e visa a exigência à redução do risco de dano ao proprietário, restando evidenciada a justificação apoiada no interesse público da medida, em conformidade com o entendimento já fixado por esta Corte. Confira-se:

“No que se refere à profissão de leiloeiro, o Decreto 21.981/1932 dispõe, em seus artigos 6º a 8º, que:

Art. 6º O leiloeiro, depois de habilitado devidamente perante as Juntas Comerciais fica obrigado, mediante despacho das mesmas Juntas, a prestar fiança, em dinheiro ou em apólices da Dívida Pública federal que será recolhida, no Distrito Federal, ao Tesouro Nacional e, nos Estados o Território do Acre, às Delegacias Fiscais, Alfandegas ou Coletorias Federais. O valor desta fiança será, no Distrito Federal de 40:000\$000 e, nos Estados e Território do Acre, o que fôr arbitrado pelas respectivas Juntas comerciais. (Redação dada pelo Decreto nº 22.427, de 1933)

§ 1º A fiança em apólices nominativas será prestada com o relacionamento desses títulos na Caixa de Amortização, ou nas repartições federais competentes para recebê-la, dos Estados e no

ADPF 419 / DF

Território do Acre, mediante averbações que as conservem intransferíveis, até que possam ser levantadas legalmente, cabendo aos seus proprietários a percepção dos respectivos juros.

§ 2º Quando se oferecem como fiança depósitos feitos nas Caixas Econômicas, serão as respectivas cadernetas caucionadas na forma do parágrafo anterior, percebendo igualmente os seus proprietários os juros nos limites arbitrados por aqueles institutos,

§ 3º A caução da fiança em qualquer das espécies admitidas, a, bem assim o seu levantamento, serão efetuados sempre à requisição da Junta Comercial perante a qual se tiver processado a habilitação do leiloeiro.

Art. 7º A fiança responde pelas dívidas ou responsabilidades do leiloeiro, originadas por multas, infrações de disposições fiscais, impostos federais e estaduais relativos à profissão, saldos e produtos de leilões ou sinais que ele tenha recebido e pelas vendas efetuadas de bens de qualquer natureza, e subsistirá até 120 dias, após haver deixado o exercício da profissão, por exoneração voluntária, destituição ou falecimento.

§ 1º Verificada a vaga do cargo de leiloeiro em qualquer desses casos, a respectiva Junta Comercial, durante 120 dias, tornará pública a ocorrência por edital repetido no mínimo uma vez por semana, convidando os interessados a apresentarem suas reclamações dentro desse prazo.

§ 2º Somente depois de satisfeitas por dedução do valor da fiança, todas as dívidas e responsabilidades de que trata este artigo, será entregue a quem de direito o saldo porventura restante.

§ 3º Findo o prazo mencionado no § 1º, não se apurando qualquer alcance por dívidas oriundas da profissão, ou não tendo havido reclamação alguma, fundada na falta de liquidação definitiva de atos praticados pelo leiloeiro no exercício de suas funções, expedirá a Junta, certidão de quitação com que ficará exonerada e livre a fiança, para o seu levantamento.

Art. 8º O leiloeiro só poderá entrar no exercício da profissão, depois de aprovada a fiança oferecida e de ter assinado o respectivo compromisso perante à Junta comercial.

O artigo 5º, XIII, da CF/1988, de acordo com a doutrina do

ADPF 419 / DF

Professor JOSÉ AFONSO DA SILVA, é norma constitucional de eficácia contida, o que permite ao legislador ordinário restringir o alcance da liberdade.

O leiloeiro lida diariamente com o patrimônio de terceiros, de forma que a prestação de fiança como condição para o exercício de sua profissão busca reduzir o risco de dano ao proprietário - o que reforça o interesse social da norma protetiva, bem como justifica a limitação para o exercício da profissão.

Em casos semelhantes, esta SUPREMA CORTE já se manifestou pela constitucionalidade da restrição ao exercício de profissões, diante das peculiaridades de cada caso. Veja-se:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. HOMICÍDIO CULPOSO NA DIREÇÃO DE VEÍCULO AUTOMOTOR. MOTORISTA PROFISSIONAL. SUSPENSÃO DE HABILITAÇÃO PARA DIRIGIR. CONSTITUCIONALIDADE.

1. O recorrido, motorista profissional, foi condenado, em razão da prática de homicídio culposo na direção de veículo automotor, à pena de alternativa de pagamento de prestação pecuniária de três salários mínimos, bem como à pena de suspensão da habilitação para dirigir, prevista no art. 302 do Código de Trânsito Brasileiro, pelo prazo de dois anos e oito meses.

2. A norma é perfeitamente compatível com a Constituição. É legítimo suspender a habilitação de qualquer motorista que tenha sido condenado por homicídio culposo na direção de veículo. Com maior razão, a suspensão deve ser aplicada ao motorista profissional, que maneja o veículo com habitualidade e, assim, produz risco ainda mais elevado para os demais motoristas e pedestres.

3. Em primeiro lugar, inexistente direito absoluto ao exercício de atividade profissionais (CF, art. 5º, XIII). É razoável e legítima a restrição imposta pelo legislador, visando proteger bens jurídicos relevantes de terceiros, como a vida e a integridade física. (RE 607.107, rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe. 14/4/2020, Tema 486 da repercussão geral).

ADPF 419 / DF

TRABALHO OFÍCIO OU PROFISSÃO EXERCÍCIO. Consoante disposto no inciso XIII do artigo 5º da Constituição Federal, é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

BACHARÉIS EM DIREITO QUALIFICAÇÃO. Alcança-se a qualificação de bacharel em Direito mediante conclusão do curso respectivo e colação de grau.

ADVOGADO EXERCÍCIO PROFISSIONAL EXAME DE ORDEM. O Exame de Ordem, inicialmente previsto no artigo 48, inciso III, da Lei nº 4.215/63 e hoje no artigo 84 da Lei nº 8.906/94, no que a atuação profissional repercute no campo de interesse de terceiros, mostra-se consentâneo com a Constituição Federal, que remete às qualificações previstas em lei. Considerações. (RE 603.583, rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe 25/5/2012, Tema 241 da repercussão geral).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. REGULAMENTAÇÃO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL: ART. 5º, INC. XIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Ausência de dispositivo constitucional que imponha aos Agravados o dever de regulamentar a atividade exercida pelos substituídos do Agravante. 2. O art. 5º, inc. XIII, da Constituição da República é norma de aplicação imediata e eficácia contida que pode ser restringida pela legislação infraconstitucional. Inexistindo lei regulamentando o exercício da atividade profissional dos substituídos, é livre o seu exercício. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (MI 6.113 AgR, rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe 13/6/2014.)”

Entendo que mesma conclusão se aplica à arguição em espécie.

No caso, insurge-se a arguente contra a vedação contida no art. 36, *a*, §§ 1º e 2º, do Decreto 21.981/1931, que impõe, como restrições ao exercício profissional, sob pena de destituição, que não seja pelo leiloeiro praticado o comércio direta ou indiretamente no seu ou alheio nome ou constituída sociedade de qualquer espécie ou denominação. Confira-se:

ADPF 419 / DF

“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;”

As normas ora impugnadas, com efeito, perseguem fins legítimos de interesse público, na medida em que, dada a relevância das atribuições de leiloeiros, relacionadas à administração da hasta pública e à alienação dos bens de terceiros, visam a coibir conflitos de interesse, ou seja, a garantir a atuação profissional proba, livre de ingerências que possam comprometer o desempenho de suas funções.

Nesse sentido, a vedação das normas ora impugnadas são análogas à prevista, por exemplo, em disposições constitucionais e legais que versam acerca do regime jurídico de determinados agentes públicos.

É o caso de servidores públicos federais (art. 117, X, da Lei 8.112), de procuradores federais (art. 44, III, da LOMPU) e de magistrados (art. 36, I, da LOMAN), além de certas categorias tratadas pela própria Constituição (arts. 54, II e 128, II, “c”).

Como antes sustentado, conforme jurisprudência pacificada por esta Corte, é legítima a restrição legislativa do exercício profissional, quando a ausência de regulação puder representar risco de dano a bens jurídicos de interesse público igualmente resguardados pela Constituição, e desde que as condicionantes pela lei prescritas atendam aos critérios de adequação e de razoabilidade.

Assim, não havendo restrição legislativa ao exercício da profissão de leiloeiro para além de incompatibilidades que lhe são próprias, as normas questionadas não se mostram injustificadas, arbitrárias ou excessivas para o fim a que se propõem, razão pela qual não há falar na alegada ofensa ao valor social do trabalho e ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, consagrados nos arts. 1º, IV e 5º, XIII, da Constituição Federal.

Acrescento, enfim, que apesar de ter acompanhado o voto prolatado pelo e. Relator Min. Marco Aurélio, vencido quando da apreciação do RE-

ADPF 419 / DF

RG 1.263.641, entendo que a presente hipótese, assentada a razoabilidade das restrições, diferencia-se do caso em causa no referido processo, tendo em vista que, no meu entender e em conformidade com a fundamentação aqui esposada em acordo com o que ao tempo consignado pelo e. Redator Min. Alexandre de Moraes, a exigência de garantia por parte dos leiloeiro imporia condições econômico-financeiras ao exercício da profissão, o que revelaria, em ofensa à isonomia, a desarrazoabilidade da limitação.

Não é a hipótese vislumbrada, reitera-se, vez que atendidos aqui, como evidenciado, os requisitos de validade das restrições do art. 36, *a*, §§ 1º e 2º, do Decreto 21.981/1932, ao exercício profissional.

Por todo o exposto, declarando a recepção do art. 36, *a*, §§ 1º e 2º, do Decreto 21.981, de 19 de outubro de 1932, julgo improcedente a presente arguição.

É como voto.

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 419
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE
BENS, SERVICOS E TURISMO - CNC
ADV.(A/S) : WILSON DO PRADO
INTDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental buscando a declaração de não recepção, pela Constituição Federal, do artigo 36, alínea “a”, parágrafos 1º e 2º, do Decreto nº 21.981/1932. Eis o teor:

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;

Percebam a premissa básica: a Carta da República estabelece a impossibilidade de o Estado criar obrigação ou restringir direito do administrado senão em virtude de lei. De acordo com o ensinamento de José Afonso da Silva, para concretização do princípio da legalidade, o texto constitucional refere-se, em rigor técnico, à lei formal, isto é, ato legislativo emanado dos órgãos de representação popular, elaborado em conformidade com o processo legislativo descrito na Constituição (SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 424).

A legalidade é lastro do Estado Democrático de Direito. Ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, exceto em razão de lei – inciso II

ADPF 419 / DF

do artigo 5º da Lei Maior.

O então Chefe do Governo Provisório, atuando no campo executivo, inovou no arcabouço normativo, ao estabelecer, sem previsão legal, abstenção de conduta no exercício profissional de leiloeiro. A competência regulamentar não alcança substituição ao Congresso Nacional.

Os preceitos são incompatíveis com o disposto no inciso XIII do artigo 5º, no qual consagrado o livre exercício de qualquer trabalho. Apesar da possibilidade de restrição, pelo legislador ordinário, do exercício profissional, existe reserva legal, estando a autorização pelo ditame maior, mesmo assim, limitada a eventual imposição de requisitos técnicos. Precedente: recurso extraordinário nº 511.961, relator ministro Gilmar Mendes, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 13 de novembro de 2009.

No voto proferido no extraordinário de nº 603.583/RS, de minha relatoria, acórdão publicado no Diário da Justiça de 25 de maio de 2012, em debate questão envolvendo as condições para a inscrição nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil, fiz ver:

[...]

A liberdade de exercício de profissão é um direito fundamental de elevada significância no contexto constitucional. A garantia está intimamente ligada à construção da personalidade, pois “onde trabalho e profissão são tarefas da vida e base da vida, liberdade de profissão é uma parte da configuração da vida pessoal, sem a qual desenvolvimento pessoal livre não seria imaginável” (Konrad Hesse, *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, 1998, p. 322). Por ser pressuposto à realização plena de um projeto de vida, liberdade de profissão e dignidade da pessoa humana estão inegavelmente relacionados.

[...]

Observem que o direito à liberdade de acesso e exercício de profissão não se esgota na perspectiva individual. A Lei Maior erigiu como fundamento da República o valor social do

ADPF 419 / DF

trabalho – artigo 1º, inciso IV. Daí a importância comunitária da garantia. Sob tal óptica, o trabalho mostra-se necessário para que sejam produzidos os bens essenciais à vida em sociedade, presente a divisão social dos afazeres.

Essa dimensão desvenda outro aspecto a ser realçado: o constituinte originário limitou as restrições à liberdade de ofício às exigências de qualificação profissional. Cabe indagar: por que assim o fez? Ora, precisamente porque o trabalho, além da dimensão subjetiva, também ostenta relevância que transcende os interesses do próprio indivíduo. Em alguns casos, o mister desempenhado pelo profissional resulta em assunção de riscos os quais podem ser individuais ou coletivos. Quando o risco é predominantemente do indivíduo exemplo dos mergulhadores, dos profissionais que lidam com a rede elétrica, dos transportadores de cargas perigosas, etc., para tentar compensar danos à saúde, o sistema jurídico atribui-lhe vantagens pecuniárias (adicional de periculosidade, insalubridade) ou adianta-lhe a inativação. São vantagens que, longe de ferirem o princípio da isonomia, consubstanciam imposições compensatórias às perdas físicas e psicológicas que esses profissionais sofrem.

Quando, por outro lado, o risco é suportado pela coletividade, então cabe limitar o acesso à profissão e o respectivo exercício, exatamente em função do interesse coletivo. Daí a cláusula constante da parte final do inciso XIII do artigo 5º da Carta Federal, de ressalva das qualificações legais exigidas pela lei. Ela é a salvaguarda de que as profissões que representam riscos à coletividade serão limitadas, serão exercidas somente por aqueles indivíduos conhecedores da técnica.

Julgo procedente o pedido, para declarar não recepcionados, pela Constituição Federal, os parágrafos 1º e 2º da alínea “a” do artigo 36 do Decreto nº 21.981/1932.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 419

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE BENS, SERVICOS E
TURISMO - CNC

ADV.(A/S) : WILSON DO PRADO (010435/MS)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Plenário, Sessão Virtual de 4.12.2020 a 14.12.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário