



DESPACHO Nº 399/2025/SMEPP-MEMP

Processo nº 16100.002937/2024-15

1. O Departamento Nacional de Registro Empresarial Integração encaminha à apreciação desta SMEPP a Nota Técnica n. que versa sobre a análise acerca do artigo 60 da IN/DREI n. 52/2022, e demais implicações quanto à atuação de Leiloeiros Oficiais e Empresas Organizadoras de Leilão.

2. Pois bem, o reexame do artigo 60 da Instrução Normativa n. 52, de 2022, atem-se ao exercício das atividades pelo leiloeiro oficial, em especial, quanto à atuação das organizadoras de leilão, objeto de estudo em grupo organizado pelo Exmo. Senhor Ministro de Estado do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, por intermédio da Portaria n. 244, de 2024.

3. Analisadas as manifestações realizadas nas reuniões ordinárias do supracitado grupo, o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI), no exercício de sua competência normativa e fiscalizatória sobre as atividades exercidas pelas Juntas Comerciais, órgãos de execução local de registro e de fiscalização da atividade dos leiloeiros públicos oficiais, apresentou posicionamento técnico, com o fim de subsidiar o encaminhamento do assunto.

4. A par das disposições colocadas, esta Secretaria Nacional de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte aproveita a oportunidade para trazer mais profundidade ao assunto, pelo que procede à análise acurada dos pontos, então, destacados, com o fim de reforçar o estudo.

DA REGULAÇÃO DO LEILÃO E DA PROFISSÃO DE LEILOEIRO NO BRASIL

5. A profissão de leiloeiro é regulada por meio do Decreto-lei nº 21.981, de 19 de outubro de 1932.

6. Trata-se de norma criada na vigência da segunda Constituição brasileira (1891), conhecida como Constituição do Brasil República. Com a inauguração da nova ordem constitucional a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Decreto nº 21.981/32 teve diversos dispositivos recepcionados, os quais serão analisados nesta Nota Técnica.

7. Esta manifestação aborda, em especial, as práticas comerciais atualmente observadas no mercado de leilões, notadamente funções desempenhadas por empresas organizadoras, inclusive aquelas que operam em ambientes digitais ou eletrônicos.

8. No que pertine às atividades acessórias desempenhadas por empresas organizadoras de leilão, o artigo 22 do Decreto-lei n. 21.981, de 1932, contém disposições que indicam a possibilidade de o leiloeiro oficial contratar serviços acessórios para o regular desempenho do ofício, ao dispor acerca da indenização devida em razão da locação de espaços, depósitos e armazéns que se destinam ao apoio, à guarda, à logística e à conservação dos “efeitos” a serem leiloados:

“Art. 22. Os leiloeiros, quando exercem o seu ofício dentro de suas casas e fora delas, não se achando presentes os donos dos efeitos que tiverem de ser vendidos, serão reputados verdadeiros consignatários ou mandatários, competindo-lhes nesta qualidade:

(...)

f) exigir dos comitentes uma comissão pelo seu trabalho, de conformidade com o que dispõe este regulamento, e a indenização da importância despendida no desempenho de suas

funções, acrescida dos grupos legais, pelo tempo que demorar o seu reembolso, e, quando os efeitos a ser vendidos ficarem em depósito litigioso, por determinação judicial, as comissões devidas e o aluguel da parte do armazem que os mesmos ocuparem, calculado na proporção da área geral e do preço do aluguel pago por esse armazem.”.

9. Ora, não há, pela leitura literal do Decreto-lei n. 21.981, de 1932, disposição expressa acerca da possibilidade de as atividades meio e acessórias serem realizadas diretamente por empresa organizadora de leilão.

DA REGULAMENTAÇÃO EXPRESSA POR INSTRUÇÃO NORMATIVA

10. O Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, em 2019, por intermédio da Instrução Normativa n. 72, de 2019, inovou ao inserir o artigo 55, ainda que manifestações expressas e contrárias tivessem sido apresentadas na consulta pública, nos termos do documento n. 3692053 – processo SEI 19974.100710/2019-78, “*in verbis*”:

Art. 55. As atividades-meio e/ou acessórias do leiloeiro, tais como apoio, guarda, logística, divulgação e organização da leiloaria poderão ser exercidas por empresas organizadoras de leilão, inclusive por meio de plataforma digital ou eletrônica, o que não afasta a responsabilidade pessoal e direta do leiloeiro no exercício de suas funções em pregões e hastas públicas.

11. Referido dispositivo foi mantido na sua redação original, mas renumerado como artigo 60 na IN/DREI n. 52, de 2022, vejamos:

“Art. 60. As atividades-meio e/ou acessórias do leiloeiro, tais como apoio, guarda, logística, divulgação e organização da leiloaria poderão ser exercidas por empresas organizadoras de leilão, inclusive por meio de plataforma digital ou eletrônica, o que não afasta a responsabilidade pessoal e direta do leiloeiro no exercício de suas funções em pregões e hastas públicas.”(g.n.).

12. A norma reconhece a possibilidade de o leiloeiro oficial contratar, para o fim de desempenhar a sua atividade, serviços acessórios e auxiliares, sem, contudo, deixar de realçar a sua responsabilidade direta e pessoal na condução dos atos da leiloaria, nos termos do artigo 57 do Decreto-lei n. 21.981, de 1932:

“Art. 57. É pessoal o exercício das funções de leiloeiro em pregões e hastas públicas, não podendo exercê-las por intermédio de pessoa jurídica e nem delegá-las, senão por moléstia ou impedimento ocasional em seu preposto, cabendo ao leiloeiro comunicar o fato à Junta Comercial.”

13. Nesse contexto, ressalta-se que a função da organizadora é acessória e instrumental, não podendo sobrepor-se à atividade privativa desempenhada pelo leiloeiro oficial. Este é o risco de inserir em texto normativo infralegal disposição expressa que pode fragilizar o exercício da atividade da leiloaria, diante da liberdade dada pelo Poder Público, ao regular, de forma indevida, matéria que não está expressamente prevista em lei.

14. A normatização infralegal serve para acomodar manejos práticos que não estão cristalinos no ato normativo superior, ou seja, trazer detalhamentos que não foram abarcados na lei e que podem impactar na aplicabilidade real da norma. Usar o poder regulador para extrapolar o que não foi previsto expressamente na lei constitui ato ilegal e que fragiliza o espírito normativo, pois confere aparência de legalidade a situações que não foram autorizadas pelo legislador.

15. Para um melhor aprofundamento do tema e análise impactos que decorrem da inserção de disposição que destoa da lei que regula a matéria, organizaremos a presente nota técnica em tópicos que alcançam algumas especificidades.

CONCEITO DA ATIVIDADE DE LEILOEIRO OFICIAL COMO PERSONALÍSSIMA

16. A atividade personalíssima do leiloeiro oficial, conforme regulamentada pelo Decreto-lei n. 21.981, de 1932, e pela Instrução Normativa DREI n. 52/2020, refere-se ao exercício da função de leiloeiro como uma atividade que não pode ser delegada a terceiros. Essa característica implica que o leiloeiro deve atuar pessoalmente nos leilões, assegurando a sua responsabilidade direta sobre o processo de venda.

17. Os principais aspectos dessa atividade incluem:

1. Matrícula e registro: o leiloeiro oficial deve estar devidamente matriculado nas Juntas Comerciais, o que garante sua habilitação para atuar legalmente. Esse registro é essencial para a validação de suas atividades e para a confiança do público;

2. Fiscalização: os leiloeiros estão sujeitos à fiscalização por parte das Juntas Comerciais e outras autoridades competentes, garantindo que as normas e regulamentos sejam seguidos. Isso inclui a observância de práticas éticas e a transparência nas transações;

3. Responsabilidade: como a atividade é personalíssima, o leiloeiro é integralmente responsável por suas ações durante o leilão, desde a avaliação dos bens até a condução do evento e a formalização das vendas;

4. Condução de leilões: o leiloeiro deve organizar e realizar leilões de maneira justa e transparente, promovendo a equalização de oportunidades entre os participantes e a correta informação sobre os bens leiloados;

5. Remuneração e obediência disciplinar: a remuneração do leiloeiro é geralmente baseada em uma comissão sobre o valor do bem vendido, sendo fundamental que ele atue com ética, evitando conflitos de interesse e garantindo a integridade do processo, bem assim a manutenção de sua matrícula na Junta Comercial.

18. Postas as disposições que confirmam a atuação personalíssima dos leiloeiros oficiais, passe-se, então, à análise da atuação das organizadoras de leilão, as quais tiveram a possibilidade de atuação, a partir de inovação inserida na IN/DREI n. 72/2019 e, após, mantida na IN/DREI n. 52/2022.

19. Quanto ao tema, consigne-se que que tramitou no Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, em gestão precedente, o processo SEI n. 2250.01.0000309/2020-54 – SIMPE-DREI, no qual foi possível a análise de contrato firmado entre uma empresa organizadora de leilão e determinado leiloeiro oficial matriculado na Junta Comercial de Minas Gerais, por meio do qual extraímos importantes termos que merecem ser considerados e que, como ficará demonstrado, invadem a possibilidade de contratação de serviços considerados acessórios, respeitando-se, por óbvio, a identidade das partes.

DOS LIMITES DA ATUAÇÃO DAS EMPRESAS ORGANIZADORAS DE LEILÃO

20. O leiloeiro oficial, devidamente matriculado na Junta Comercial, pode contratar serviços auxiliares para o desempenho de seu mister, contudo, essa contratação deve observar os limites legais estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 21.981/32 e pela Instrução Normativa DREI nº 52/2022, além da interpretação jurisprudencial sobre o tema.

21. O Decreto-Lei nº 21.981/32, que regula a profissão de leiloeiro, estabelece em seu artigo 11 que *"O leiloeiro exercerá pessoalmente suas funções, não podendo delegá-las, senão por moléstia ou impedimento ocasional em seu preposto."* Esta disposição reforça o caráter personalíssimo da atuação do leiloeiro no ato do pregão.

22. Ademais, o artigo 25, inciso 1º, alínea 'b', proíbe ao leiloeiro, sob pena de destituição, "constituir sociedade de qualquer espécie ou denominação". Essa proibição visa a garantir a atuação pessoal do leiloeiro e evitar a mercantilização da função pública delegada.

23. O artigo 22, alínea "f", abarca disposições que conduzem para a possibilidade de os leiloeiros oficiais utilizarem-se de estruturas operacionais, com o fim de facilitar o desempenho diário da profissão, inclusive com a possibilidade de locação de espaços para a guarda dos bens a serem leiloados. Entretanto, concluir que referida disposição concede ao órgão regulamentador a possibilidade de prever expressamente que o exercício da atividade meio poderá ser realizada por empresa organizadora de leilão ultrapassa o viés legalista e os limites impostos pelo Decreto-lei n. 21.981, de 1932.

24. A Instrução Normativa DREI nº 52/2022, como já ressaltado aborda a matéria no seu artigo 60, havendo expressa disposição acerca da atividade meio e acessória serem desempenhadas pelas organizadoras de leilão, tais quais: apoio, guarda, logística, divulgação e organização da leiloaria, inclusive por meio de plataformas digital ou eletrônica. Entretanto, referido dispositivo limita-se a estabelecer a responsabilidade pessoal e direta do leiloeiro no exercício de suas funções em pregões e hastas públicas, por ser o desempenho do ofício atividade personalíssima e indelegável, sem, contudo, esclarecer a forma como se dará a contratação dos serviços acessórios, mediante escolha, pelo profissional do leilão, de entidade organizadora, caso o leiloeiro oficial não tenha condições próprias para o desempenho das atividades auxiliares.

25. Portanto, como dito, não há disposição expressa acerca da possibilidade de atuação direta da empresa organizadora de leilão, estando subentendida a atuação suplementar, quanto à organização do leilão, desde que contratada pelo leiloeiro oficial. Assim, não há que se cogitar, que citadas pessoas jurídicas possam imiscuir-se em atividades que se confundam com a condução do leilão (o ato de apregoar e receber lances, de receber comissões diretamente).

26. Inclusive, há decisões judiciais recentes que, diante dessa fragilização do exercício da leiloaria, em razão da disposição expressa que viabilizou a atuação da empresa, entendem pela condenação desse agente estranho, as organizadoras de leilão, responsabilizando-as em processos de apuração de responsabilidade civil por atos que seriam de execução exclusiva do leiloeiro oficial.

27. Nesse diapasão, os contratos firmados entre os leiloeiros oficiais e as organizadoras de leilão devem estar revestidos da devida legalidade, notadamente quanto à função acessória da pessoa jurídica, não havendo a falar em qualquer viabilidade quanto à menção em instrumentos firmados entre a organizadora e o leiloeiro de que a empresa é “especializada na realização de leilões”, pois citada afirmação, certamente, invade a função pessoal exercida pelo leiloeiro oficial.

28. Os contratos firmados entre as organizadoras e os leiloeiros oficiais, com o fim de obrigar o profissional a realizar leilões nas dependências da organizadora, inclusive plataformas digitais, certamente, causam confusão mercadológica e desordem no momento da definição da responsabilidade civil por eventual dano causado ao arrematante, ao arrepio das disposições da pessoalidade da função prevista no Decreto-lei nº 21.981/32.

29. Em suma, o leiloeiro oficial pode valer-se do apoio de empresas organizadoras, por ele contratadas, para otimizar os procedimentos do leilão, como divulgação e organização, mas a atividade essencial e privativa do pregão deve ser exercida pessoalmente pelo leiloeiro matriculado. A formalização dessa parceria deve ser transparente e não pode configurar a delegação da função de leiloeiro à empresa organizadora, sob pena de infringir a legislação e comprometer a validade do leilão.

DA NATUREZA DA COMISSÃO A SER PAGA AO PROFISSIONAL DO LEILÃO

30. A partir da leitura dos artigos 22 e 24 do Decreto-lei n. 21.981, de 1932 é possível extrairmos a obrigação de pagar valores de cunho remuneratório e indenizatório, vejamos:

- a) a comissão a ser cobrada pelo leiloeiro oficial do comitente pelo seu trabalho, ensejando, aqui, uma relação jurídica entre leiloeiro oficial e comitente, dentro da estipulação contratual ou percentuais mínimos de 3% e 5%, conforme “caput” do artigo 24;
- b) a indenização devida pelo comitente pela importância despendida pelo leiloeiro no desempenho de suas funções, devidamente acrescida de implicações legais pelo tempo que demorar o reembolso;
- c) a comissão obrigatória de 5% sobre quaisquer bens arrematados, nos termos do parágrafo único do artigo 24, paga pelo arrematante/comprador ao leiloeiro, ensejando, aqui, uma relação jurídica entre leiloeiro oficial e arrematante.

31. A nosso ver, disposições contratuais que prevejam a cessão ou renúncia por parte do leiloeiro, em relação à comissão paga a título de arrematação é inadmissível, diante da repisada natureza personalíssima do exercício do ofício. A renúncia da comissão pelo leiloeiro oficial em favor da empresa organizadora, especialmente em um cenário no qual o leiloeiro se submete a receber uma remuneração fixa

por leilão, levanta sérias questões relacionadas à infração disciplinar pelo leiloeiro, à luz do Decreto-Lei nº 21.981/32 e dos princípios que regem a atividade da leiloaria.

32. O Decreto-Lei nº 21.981/32 estabelece que a comissão é devida ao leiloeiro oficial. O artigo 24 é claro ao dispor que a comissão será regulada em convenção escrita com os comitentes (aqueles que colocam o bem à venda), havendo na lei um percentual mínimo fixado (parágrafo único do artigo 24). A lei não prevê a possibilidade de o leiloeiro renunciar a essa comissão em benefício de terceiros, como a empresa organizadora.

33. A Instrução Normativa DREI n. 52/2022, expressamente, dispõe:

Art. 80. A taxa da comissão dos leiloeiros será regulada por convenção escrita que estabelecerem com os comitentes, sobre todos ou alguns dos efeitos a vender.

§ 1º Não havendo estipulação prévia, regulará a taxa de 5% (cinco por cento) sobre os ativos em geral e a de 3% (três por cento) sobre bens imóveis de qualquer natureza.

§ 2º Os compradores pagarão obrigatoriamente 5% (cinco por cento) sobre quaisquer ativos arrematados.

34. A própria natureza da comissão, como remuneração pelo serviço de intermediação e condução do leilão pelo leiloeiro, implica que o beneficiário direto é o profissional legalmente habilitado para essa função.

35. Assim, se o leiloeiro oficial, por contrato firmado com a organizadora, se sujeitar a receber uma remuneração fixa por leilão e, mais, renunciar expressamente ao recebimento da comissão, estaremos diante de atos ilegais e que desvirtuam o exercício regular da profissão, sendo, portanto, passíveis de apuração em processos específicos que podem resultar na aplicação de penalidades, inclusive a destituição da função.

Implicações Legais e Infrações Disciplinares

1. Desvirtuação da função: a prática de o leiloeiro renunciar à comissão em favor da organizadora, recebendo em troca uma remuneração fixa, pode ser interpretada como uma forma de mascarar uma delegação da função, o que é vedado pelo artigo 11 do Decreto-Lei nº 21.981/32. A empresa organizadora estaria, indiretamente, apropriando-se da remuneração inerente à atividade privativa do leiloeiro;

2. Dependência econômica: essa situação pode gerar uma dependência econômica do leiloeiro em relação à empresa organizadora, comprometendo sua autonomia e a imparcialidade no exercício de suas funções;

3. Transparência: a falta de transparência na destinação da comissão, que legalmente pertence ao leiloeiro, pode levantar questionamentos éticos e legais. Os comitentes e arrematantes têm o direito de saber quem está sendo remunerado pela atividade de leilão;

Atuação ilegal: o Decreto-Lei nº 21.981/32 considera a prática como uma burla à legislação, especialmente se a remuneração fixa for inferior ao que o leiloeiro receberia a título de comissão usual, ou se configurar uma forma de sociedade não permitida (artigo 25, I, 'b').

36. Os princípios gerais que norteiam a atuação do leiloeiro, a pessoalidade da função e a natureza da comissão como remuneração pelo seu trabalho, reforçam a impropriedade dessa prática.

37. Ora, aqui abrimos um parêntese para esclarecer que a liberalidade entre as partes de estabelecerem convenção escrita com os comitentes não tem o condão de desvirtuar o percentual mínimo estabelecido no parágrafo único do artigo 24, do Decreto-lei n. 21.981, de 1932, ao prever percentual unificado e obrigatório de 5% sobre quaisquer ativos arrematados, a ser pago pelo comprador ao leiloeiro.

38. A renúncia da comissão devida ao leiloeiro oficial em favor da empresa organizadora, especialmente quando este recebe uma remuneração fixa por leilão, é uma prática ilegal, que configura violação ao espírito do Decreto-Lei nº 21.981/32. O leiloeiro oficial é o profissional a quem a lei atribui o direito à comissão pela condução do leilão, e a sua destinação a terceiros. O leiloeiro oficial ao submeter-se a um regime de remuneração fixa descumpra prerrogativas inegociáveis o exercício da profissão, podendo,

assim, ser considerada irregular a atuação em referido formato pelas Juntas Comerciais, órgãos de fiscalização e pelo Poder Judiciário.

39. É fundamental que a relação entre o leiloeiro e a empresa organizadora seja transparente e respeite a legislação que rege a profissão, garantindo que a comissão seja recebida pelo leiloeiro como contraprestação pelo seu ato privativo de conduzir o pregão. Assim, qualquer arranjo que desvirtue essa dinâmica pode ser considerado ilegal.

RESPONSABILIDADES DOS LEILOEIROS OFICIAIS

40. Como já salientado, a responsabilidade do leiloeiro oficial é personalíssima e merece ser considerada como uma importante premissa a ser seguida pelo profissional no exercício do mister, consoante Jurisprudência a seguir reproduzida:

PROCESSUAL CIVIL. ARREMATACÃO DESFEITA. EMBARGOS À ARREMATACÃO. COMISSÃO DO LEILOEIRO. DEVOLUÇÃO.

1. *"Desfeita a arrematação, a requerimento do arrematante, por força da oposição de embargos, nos termos do art. 694, § 1º, IV, do CPC, é devida a devolução da comissão do leiloeiro, corrigida monetariamente" (RMS 33.004/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 6/12/2012).*

2. *Nos termos do art. 694, §1º, IV, do CPC, a arrematação poderá ser tornada sem efeito por requerimento do arrematante, na hipótese de Embargos à Arrematação (art. 746, §§ 1º e 2º). Se o arrematante exerce essa faculdade, não há como reconhecer a existência de arrematação perfeita, acabada e irretratável.*

3. *Uma vez frustrada a arrematação, a jurisprudência do STJ entende que o leiloeiro não faz jus à comissão.*

4. *Agravo Regimental não provido.*

(AgRg no RMS n. 47.869/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/9/2015, DJe de 3/2/2016.).

41. Ora, "in casu", o leiloeiro oficial não fez *juz* à comissão por ter sido frustrada a arrematação, razão pela qual o profissional assume pessoalmente o risco do exercício da atividade, a ponto de não ser remunerado em razão de questões que não lhe competem, ficando configurada a seriedade do exercício da função pública delegada.

42. Nesse contexto, não há possibilidade de haver disposição contratual, por meio da qual o leiloeiro oficial recebe valor fixo por leilão realizado, a uma, porque referido valor fere o percentual mínimo estabelecido para as comissões; a duas porque referida situação fere o risco da atividade regular da profissão, ao impor valor fixo, independentemente do resultado final do procedimento de leilão. Ora, citada disposição contratual transpassa a relação entre o leiloeiro oficial e a organizadora de leilão, porquanto, confere aparência de legalidade à atuação, ocasionando uma desvirtuação do exercício da atividade.

43. A doutrina administrativa defende que o exercício de função pública delegada exige estrito respeito ao regime jurídico legalmente estabelecido, sob pena de nulidade. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, *"a legalidade, como princípio do Direito Público, implica que a Administração Pública está inteiramente subordinada à ordem jurídica, não lhe sendo lícito atuar com liberdade semelhante à dos particulares"* (Curso de Direito Administrativo, 34. ed., Malheiros, 2017, p. 104).

44. No âmbito jurisprudencial, a interpretação dos tribunais superiores confirma a obrigatoriedade da comissão mínima legal.

45. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão proferida pela Quarta Turma em 2023, consolidou o entendimento de que a comissão do leiloeiro público deve observar, no mínimo, os percentuais previstos no Decreto nº 21.981/1932, afastando o arbitramento judicial de valores inferiores: *"A comissão do leiloeiro público não pode ser arbitrada em percentual inferior ao disposto no art. 24 do Decreto nº 21.981/1932, por tratar-se de norma específica que prevalece sobre o CPC."*

46. Segundo a relatora do caso, Ministra Isabel Gallotti, o tratamento da comissão do leiloeiro não foi alterado com a entrada em vigor do atual Código de Processo Civil, que, assim como o anterior, apenas estabelece o direito à comissão, sem definir o percentual. Esse percentual mínimo, ressaltou a ministra,

continua fixado no art. 24, parágrafo único, do Decreto nº 21.981/1932.

47. A ministra também destacou que, com base nesse dispositivo, a Resolução CNJ nº 236/2016 estabelece que o leiloeiro público tem direito, **além da comissão de pelo menos 5% sobre o valor da arrematação (fixada pelo juiz), ao ressarcimento das despesas comprovadas com remoção, guarda e conservação dos bens:**

"Art. 7º. Além da comissão sobre o valor de arrematação, a ser fixada pelo magistrado (art. 884, parágrafo único), no mínimo de 5% (cinco por cento) sobre o valor da arrematação (art. 24, parágrafo único, do Decreto 21.981/1932), a cargo do arrematante, fará jus o leiloeiro público ao ressarcimento das despesas com a remoção, a guarda e conservação dos bens, desde que documentalmente comprovadas, na forma da lei."

48. A relatora recordou, ainda, que, conforme precedentes do STJ, a expressão "obrigatoriamente", utilizada no parágrafo único do artigo 24 do decreto, evidencia a intenção legislativa de fixar um patamar mínimo e inderrogável para a comissão devida ao leiloeiro, **a qual não pode ser reduzido por convenções particulares.**

49. Portanto, a flexibilização da remuneração legalmente prevista para o leiloeiro configura infração ao regime jurídico administrativo, cuja observância é condição para a validade do exercício da função delegada.

CONSEQUÊNCIAS TRIBUTÁRIAS DE EVENTUAL DESVIRTUAMENTO DA COMISSÃO

50. Seguindo, **há risco de sonegação de imposto** se o leiloeiro oficial ceder a comissão à organizadora de leilão, pessoa jurídica, com o objetivo de **não recolher o Imposto de Renda (IRPF)** sobre a sua comissão como pessoa física. Isso pode configurar **fraude tributária e profissional**, já que a comissão é um pagamento legítimo ao leiloeiro oficial pela prestação de serviços, e ele tem a obrigação legal de **recolher o imposto sobre esses rendimentos como pessoa física.**

51. Ademais, o leiloeiro oficial é obrigado a recolher os impostos por sua atuação, inclusive a apresentar os respectivos comprovantes perante a Junta Comercial, nos termos do artigo 9º do Decreto-lei n. 21.981, de 1932:

*Art. 9º Os leiloeiros são obrigados a registrar nas Juntas Comerciais, dentro de 15 dias após a cobrança, os documentos comprobatórios do pagamento dos impostos federais e estaduais relativos à sua profissão, sob pena de suspensão, de que não haverá recurso.
Parágrafo único. Se decorridos seis meses, o leiloeiro ainda não tiver cumprido a disposição deste artigo, será destituído do cargo, afixando-se na porta de seu estabelecimento a folha do órgão oficial em que houver sido publicado o edital respectivo.*

52. No mesmo sentido o artigo 74, inciso XIX da IN/DREI n. 52/2022:

*"Art. 74. As obrigações e responsabilidades do leiloeiro são as constantes das disposições legais e regulamentares, incumbindo-lhes, nos termos deste Capítulo, as seguintes obrigações:
(...)
XIX - arquivar, na Junta Comercial, dentro dos 15 (quinze) dias seguintes aos dos respectivos vencimentos, os documentos comprobatórios do pagamento dos impostos incidentes sobre a atividade;
(...)"*

53. Ora, os leiloeiros oficiais estão sujeitos a uma tributação que pode chegar até 27,5% sobre sua renda, considerando a pessoalidade do exercício da profissão e a impossibilidade legal de se utilizarem de estruturas societárias para se beneficiarem de percentuais mais baixos. Nesse sentido, se o valor da comissão é depositado diretamente na conta corrente da empresa que organiza o leilão, referida situação gera um benefício tributário, por estar a estrutura societária sujeita a uma alíquota reduzida, se comparada àquela aplicada à pessoa física.

54. E, mais, estabelecer uma remuneração fixa e aquém dos 5% (cinco por cento), certamente,

enseja a sonegação fiscal, considerando a manobra que se obtém a partir da alteração do fato gerador do imposto realmente devido.

55. Isso ocorre, especialmente, se o leiloeiro não declarar corretamente as receitas obtidas ou se houver uma tentativa de ocultar a verdadeira natureza da relação de trabalho e das comissões recebidas, de modo a estar o leiloeiro oficial sujeito à aplicação de penalidade, por processo de responsabilidade instaurado no âmbito das Juntas Comerciais, tudo porque ao leiloeiro são impostas obrigações que se relacionam, expressamente, ao recolhimento de impostos e à respectiva comprovação.

56. Reforça o entendimento acima, a clara violação ao princípio da legalidade, consagrado no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, ao adotar-se uma forma de remuneração não prevista na legislação infraconstitucional vigente.

“Art. 5º (...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”

57. O regime comissionado, com os percentuais fixados em lei, não é mera faculdade contratual, mas sim um componente estrutural da profissão de leiloeiro, cuja função pública é regulamentada de forma rígida e vinculada à lei.

58. Adicionalmente, essa prática enseja a quebra do princípio da isonomia tributária. As empresas organizadoras recolhem tributos sob o regime de pessoa jurídica, frequentemente em condições mais vantajosas, enquanto o leiloeiro, profissional autônomo e pessoa física, suporta uma carga tributária superior, especialmente em relação ao Imposto de Renda e à contribuição previdenciária. Essa distorção tributária desequilibra a relação jurídica e gera concorrência desleal e assimetria econômica, em desacordo com os princípios constitucionais da isonomia e da livre iniciativa.

59. A partir da análise de cláusulas contratuais extraídas de contrato firmado entre organizadora e leiloeiro oficial demonstra, com clarividência, prática que desvirtua a natureza jurídica da atividade leiloeira, pois esta, como já demonstrado, é caracterizada legalmente como pessoal, pública e indelegável. Ao firmarem contratos nos quais o leiloeiro cede integralmente à empresa organizadora a comissão devida pelos arrematantes, **observa-se por parte do profissional um flagrante desrespeito ao exercício regular do ofício.**

60. Nessa relação contratual, as empresas organizadoras ao imporem ao leiloeiro uma obrigação de *tal jaez*, extrapolam sua função auxiliar e invadem a esfera da função delegada exercida, pessoalmente, pelo leiloeiro, em contrariedade à legislação vigente e aos princípios administrativos que regem o exercício das funções públicas. As organizadoras passam a exercer uma instância fiscalizatória e controladora da atividade desempenhada pelo profissional, criando imposições no exercício regular da atividade personalíssima, como uma espécie de limitação à autonomia do leiloeiro, inclusive quanto se sujeitam a guardar livros obrigatórios dos leiloeiros, adentrando em obrigação legal do exercício da profissão.

61. As disposições reproduzidas, além de configurar evidente nulidade contratual, geram distorções tributárias e concorrência desleal. Leiloeiros vinculados a organizadoras submetem-se a uma remuneração inferior, enquanto os leiloeiros oficiais que atuam sozinhos arcam integralmente com os encargos fiscais e previdenciários da comissão legalmente prevista.

62. Outrossim, como já salientado, a prática em questão compromete a própria caracterização da função pública delegada exercida pelo leiloeiro. A função deve ser exercida de maneira pessoal, direta e sob a responsabilidade exclusiva do profissional habilitado. A remuneração fixa, ao fragilizar a autonomia técnica e financeira do leiloeiro, subverte a lógica da delegação estatal, transformando-o em mero prestador de serviço vinculado à empresa organizadora, o que prejudica a credibilidade e a integridade do sistema de leilões públicos.

DEVER DE FISCALIZAR DAS JUNTAS COMERCIAIS

63. O dever das Juntas Comerciais quanto à fiscalização dos leiloeiros oficiais está previsto no ordenamento jurídico brasileiro e cumpre uma função essencial na garantia da legalidade, da moralidade e da transparência nas atividades de leilões públicos e privados.

64. A fiscalização dos leiloeiros oficiais pelas Juntas Comerciais encontra respaldo, principalmente: no Decreto nº 21.981, de 1932; na Lei nº 8.934, de 1994 e Instrução Normativa DREI nº 52, de 2022.

65. A fiscalização tem por objetivo: a) garantir que o leiloeiro atue dentro dos limites da lei e das normas regulamentares; b) verificar a idoneidade moral e profissional do leiloeiro; c) acompanhar o cumprimento das obrigações legais, como a escrituração dos livros exigidos (livro de registro de leilões); d) proteger o interesse público e coibir práticas ilícitas, como fraudes e conluíus; e e) promover a segurança jurídica e a confiança nas operações de leilão.

66. As Junta Comerciais devem exercer a fiscalização por meio de: a) exame de livros e documentos dos leiloeiros; b) solicitação de informações periódicas; c) vistorias ou auditorias; d) instauração de procedimentos administrativos para apurar irregularidades; e e) aplicação de penalidades administrativas, como advertência, suspensão, multa e até cassação da matrícula do leiloeiro, nos termos do Decreto nº 21.981/1932.

67. A atuação efetiva das Juntas Comerciais fortalece a credibilidade do sistema de leilões, essencial para o bom funcionamento de diversos setores da economia, como o comércio, o setor imobiliário, a recuperação de créditos e a execução judicial. Também previne desvios de conduta e garante que os bens sejam vendidos de forma justa e pública.

CONCLUSÃO

68. Diante do exposto, e do que mais dos autos consta, a inserção de regra expressa acerca da possibilidade de atuação da empresa organizadora de leilão, sem que houvesse a imposição de limitação e o estabelecimento de regras a serem observadas, notadamente, quanto à contratação, por parte do leiloeiro oficial, de serviços acessórios, causou grave fragilização no exercício da leiloaria, pois propiciou desordem entre os limites que se impõem ao profissional habilitado, observando-se um mercado desregulado em matérias essenciais e personalíssimas, tudo porque citada situação propicia um desvio de finalidade e o exercício ilegal da profissão.

69. Construir entendimentos que não estejam embasados em dispositivos legais expressos é causar séria fragilidade regulatória e capaz de produzir efeitos graves no mundo jurídico positivo. O Poder Público tem o poder-dever de restabelecer a ordem, quando observar que atuações em descompasso com o ordenamento vigente estão colocando em risco a segurança da sociedade civil como um todo. Não há como aceitar que empresas organizadoras de leilão interfiram na legalidade do exercício da profissão do leiloeiro oficial, sob pena de responsabilização do ente público que deveria ter retomado a ordem que, de alguma forma, foi desvalida por uma decisão que não se baseia em conteúdo jurídico firme.

70. Nessa toada, e no estrito cumprimento de garantir o restabelecimento da ordem jurídica, este Secretário Nacional:

a) Conclui pela necessidade de seguirmos para a revogação do artigo 60 da IN/DREI n. 52/2022, antes artigo 55 da IN/DREI n. 72/2019, porquanto o seu teor não se coaduna às disposições expressas do Decreto-lei n. 21.981, de 1932, mote pelo qual, para o fim de adotarmos os procedimentos necessários, entendemos razoável o prazo de 30 (trinta) dias, com o fim de concluirmos os trabalhos iniciados no âmbito deste Grupo;

b) Ato seguinte, deverá ser providenciada a formação de uma nova comissão de estudos, igualmente democrática, sem qualquer vício em sua origem, seguindo-se os trâmites necessários, com a oitiva de vozes que se alinhem aos princípios da representação social para reforçar a legislação aplicável, inclusive acerca de outros temas que foram içados pelos membros como relevantes, com a elaboração de minuta de projeto de lei a ser apresentada, fundamentadamente, ao Congresso Nacional para propor mudanças essenciais no Decreto-lei n. 21.981, de 1932, por ser a medida mais consentânea neste momento, de modo a buscarmos um caminho legal para a necessária regulação da matéria, por ato normativo que esteja atento às disposições constitucionais e legais, de modo a evitarmos caminhos outros que, de algum modo, tenham a finalidade de encurtar ou simplificar o processo de alteração legislativa.

Brasília, 13 de junho de 2025.

Documento assinado eletronicamente

MAURÍCIO JUVENAL

Secretário Nacional de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte



Documento assinado eletronicamente por **Mauricio Pinto Pereira Juvenal, Secretário(a)**, em 13/06/2025, às 19:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **51504908** e o código CRC **B64ED5DA**.

Referência: Processo nº 16100.002937/2024-15.

SEI nº 51504908