

2000

163

DE

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

APENSADOS

AUTOR:  
(DO SR. CORIOLANO SALES)

Nº DE ORIGEM:

EMENTA:

Autoriza pessoas jurídicas de direito privado a concederem empréstimos, em dinheiro, sob penhor de bens móveis.

DESPACHO:

23/11/2000 - (ÀS COMISSÕES DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

ENCAMINHAMENTO INICIAL:

AO ARQUIVO, EM 17/11/2001

REGIME DE TRAMITAÇÃO	
PRIORIDADE	
COMISSÃO	DATA/ENTRADA
	/ /
	/ /
	/ /
	/ /
	/ /
	/ /

PRAZO DE EMENDAS		
COMISSÃO	INÍCIO	TÉRMINO
	/ /	/ /
	/ /	/ /
	/ /	/ /
	/ /	/ /
	/ /	/ /
	/ /	/ /

DISTRIBUIÇÃO / REDISTRIBUIÇÃO / VISTA		
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 163, DE 2000 (DO SR. CORIOLANO SALES)

Autoriza pessoas jurídicas de direito privado a concederem empréstimos, em dinheiro, sob penhor de bens móveis.

(ÀS COMISSÕES DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

#### O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É permitido que pessoas jurídicas de direito privado, que preencham os requisitos do art. 2º, possam conceder empréstimos, em dinheiro, mediante garantia de penhor de bens móveis.

§ 1º - O valor do empréstimo não poderá ser superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), atualizado pelo IGP (Índice Geral de Preços);

§ 2º - O empréstimo será feito mediante "Contrato de Mútuo com Garantia de Penhor";

§ 3º - Fica vedada a concessão de mais de um empréstimo a uma mesma pessoa, ou a membros de sua família, sob pena de multa ou cessação das atividades;

§ 4º - É obrigatório o uso da denominação "CASA DE PENHOR" na razão social que a pessoa Jurídica adotar para explorar esse tipo de atividade financeira.

Art. 2º - Para exploração das atividades financeiras prevista nesta Lei, as Casas de Penhor ficam sujeitas às seguintes condições:





CÂMARA DOS DEPUTADOS



- I. capital mínimo, integralizado em dinheiro, de três mil salários mínimos, sempre atualizado;
- II. registro, exclusivamente para esse fim, na junta comercial ou órgão equivalente;
- III. autorização do Banco Central do Brasil;
- IV. apresentação de certidões negativas, cíveis e criminais, dos sócios perante a Justiça Federal e Estadual;
- V. exibição de registros e de alvarás de funcionamento.

Art. 3º - Poderão ser oferecidos, a título de garantia dos empréstimos, os seguintes bens:

- I. Jóias, pedras e metais preciosos;
- II. Móveis e utensílios;
- III. produção agrícola colhida ou pendente;
- IV. Máquinas e equipamentos;
- V. Título de dívida pública da União ou dos Estados;
- VI. Obra de arte;
- VII. Ações com cotação em Bolsa de Valores;
- VIII. Veículos.

**Parágrafo Único** – A Casa de Penhor poderá, a seu critério, exigir garantia fidejussória aos empréstimos.

Art. 4º - Em nenhuma hipótese a Casa de Penhor exigirá hipoteca para efetuar empréstimos.

Art. 5º - O penhor será resgatado no prazo máximo de 12 (doze) meses.





§ 1º - A inadimplência do proprietário do bem apenhado, por mais de 30 (trinta) dias, a contar da data fixada para o resgate, autoriza a Casa de Penhor a levar o objeto a leilão;

§ 2º - A data e o local do leilão serão divulgados, com antecedência mínima de trinta dias, em jornal de grande circulação local;

§ 3º - Feito o pregão, o leiloeiro, ao anunciar o objeto, dará preferência de resgate ao seu proprietário;

§ 4º - O valor do resgate, pelo proprietário, limitar-se-á ao do empréstimo, atualizado monetariamente, acrescido apenas dos juros de mora e das despesas com publicação de editais específicos, na proporção dos gastos para a realização do leilão;

§ 5º - Se o bem for resgatado diretamente, ou por seu protesto, serão exigidos a cartela do penhor e o documento pessoal de identificação;

§ 6º - Não se manifestando, na oportunidade, o proprietário, prosseguirá o leilão.

Art. 6º - A Casa de Penhor não poderá alienar o objeto apenhado ou deixar de entregá-lo ao proprietário na data fixada, tendo este comparecido para resgatá-lo, exceto na hipótese de inadimplência e desde que observados os preceitos do artigo anterior.

**Parágrafo Único** – Incorre em multa, em favor do proprietário, equivalente a vinte vezes o valor, monetariamente corrigido, da avaliação do bem que precedem ao empréstimo, a Casa de Penhor que, não o tendo leilado, na forma deste artigo, deixar de entregá-lo ao seu proprietário, tendo este comparecido na data estabelecida para o resgate.

Art. 7º - O Banco Central do Brasil fixará o limite máximo de remuneração aos empréstimos praticados pelas Casas de Penhor e, bem assim, as regras de funcionamento;

Art. 8º - As Casas de Penhor não ficam sujeitas a empréstimos compulsório, mas suas operações serão tributadas na forma da lei.



CÂMARA DOS DEPUTADOS



Art. 9º - Esta Lei entrará em vigor noventa (90) dias após a sua publicação.

Art. 10º - Revogam-se as disposições em contrário.

Plenário da Câmara dos Deputados, 21 de Novembro de 2000.

**CORIOLOANO SALES**  
Deputado Federal.





### **JUSTIFICATIVA:**

Na virada do milênio, o Penhor Civil é um monopólio da Caixa Econômica Federal, que lhe foi conferido através do Decreto nº 24.427, de 19.07.1934, no governo de Vargas.

O mundo moderno, globalizado, não comporta mais monopólio, sobretudo, desta ordem. As grandes economias – Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Inglaterra, etc, estão cheias de Casas de Fidúcia e de Penhores que praticam as operações próprias da garantia do Penhor Civil e dos Empréstimos sob Hipoteca, dinamizando a indústria financeira e o comércio, os negócios, facilitando a vida das pessoas e impulsionando as atividades econômico-financeiras.

Imagino que esta proposta vai gerar milhares de empregos, sem falar na ampliação do mercado financeiro dessa atividade, hoje restrita a uma única empresa no Brasil.

É salutar que o legislativo, cioso de sua responsabilidade de guardião dos interesses da população, possa estimular o princípio da livre concorrência estabelecido na Constituição Federal (Art. 170, IV, CF).

Ademais, o desenvolvimento econômico e social vai depender muito da flexibilidade da lei e das relações negociais. A globalização é irreversível e é fundamental, que se abram os mercados para que a livre concorrência estabeleça os melhores preços, as melhores taxas de juros, os melhores negócios.

É importante que o Estado policie o funcionamento da economia, não o seu atrofiamiento.





A livre competitividade trará melhores serviços à sociedade, mais emprego e mais renda numa economia que precisa ser dinamizada para oferecer os benefícios que somente o mercado livre pode dar.

Há, hoje, no Brasil, um mercado paralelo de penhor que opera nas grandes, médias e pequenas cidades brasileiras. Precisa ser regulamentado, sob a supervisão do Estado.

Ademais, o Brasil precisa dar um passo adiante e acompanhar os países mais adiantados do mundo, que têm essa atividade regulamentada, formal e aberta, praticada por quem esteja apto na forma da Lei, sem monopólio.

Ao regulamentar o art. 192 da Constituição Federal impõe-se que se inclua, portanto, a quebra de monopólio da atividade financeira relativa a empréstimos mediante PENHOR CIVIL, diversificando os agentes da relação negocial, ampliando esse mercado que, além de promissor, é da maior importância para o desenvolvimento das atividades financeiras no Brasil.

Plenário da Câmara dos Deputados, 24 de Novembro de 2000.

  
**CORIOLANO SALES**  
**Deputado Federal.**

AUTORIZAÇÃO DE APROVAÇÃO E  
PUBLICAÇÃO

Em

PLENÁRIO - RECEBIDO	
Em	24/11/00 às 18h41
Nome	J. P. P.
Ponto	3054





# CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988

---

## TÍTULO VII DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

### CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

*\* Inciso IX com redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/1995.*

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

---

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:



LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS-CeDI



I - a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso;

II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador;

*\* Inciso II com redação dada pela Emenda Constitucional nº 13, de 21/08/1996.*

III - as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente:

- a) os interesses nacionais;
- b) os acordos internacionais;

IV - a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central e demais instituições financeiras públicas e privadas;

V - os requisitos para a designação de membros da diretoria do Banco Central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo;

VI - a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União;

VII - os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento;

VIII - o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.

§ 1º A autorização a que se referem os incisos I e II será inegociável e intransferível, permitida a transmissão do controle da pessoa jurídica titular, e concedida sem ônus, na forma da lei do sistema financeiro nacional, a pessoa jurídica cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada, e que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento.

§ 2º Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados.

§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste



**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS—CeDI**



limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.

.....  
.....



DECRETO N. 24.427 — DE 19 DE JUNHO DE 1934 . . .

*Dá novo regulamento às Caixas Econômicas Federais*

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil:

Considerando que as Caixas Econômicas são, essencialmente, institutos de previdência — finalidade social que se não deve deturpar;

Considerando a necessidade de prescrever-lhes regulamentação conveniente, para uniformizar-lhes as operações que, de preferência, devem ser realizadas nas mesmas Caixas;

Considerando mais que a responsabilidade integral da União, na restituição dos depósitos e juros decorrentes, exige uma assistência imediata e constante do Ministério da Fazenda, na legítima competência de suas atribuições, ainda,

Considerando que o desenvolvimento das Caixas Econômicas, anexas às Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional, não se fará enquanto não se lhes dê a precisa autonomia, de modo a lhes ser possível a realização de operações próprias, pelo emprêgo útil e previdente dos depósitos; e, por fim,

Considerando que, com a realização dessas operações, se conseguem dois objetivos: um de assistência — o empréstimo; outro econômico — os juros recebidos,

Resolve que nos serviços a cargo das Caixas Econômicas se observe o regulamento que a êste acompanha.

Rio de Janeiro, 19 de junho de 1934, 113º da Independência e 46º da República.

GETULIO VARGAS.

*Oswaldo Aranha.*





Câmara dos Deputados

21

## REQ 252/2003

**Autor:** Coriolano Sales

**Data da  
Apresentação:** 20/02/2003

**Ementa:** Requer ao Presidente da Câmara dos Deputados o desarquivamento de proposições de autoria do Deputado Coriolano Sales.

**Forma de  
Apreciação:**

**Despacho:** DEFIRO, nos termos do art. 105, parágrafo único, do RICD, o desarquivamento das PECs 109/95, 160/95, 307/00, 333/01, 455/01, 554/02, 555/02 e 586/02, dos PLs 4098/98, 4355/98, 3793/00, 3843/00, 3859/00, 3868/00, 5255/01, 5642/01 e 7053/02, bem como dos PLPs 163/00 e 271/01. INDEFIRO, porém, o desarquivamento dos PLs 3869/00 e 7048/02, assim como dos PLPs 27/95, 131/96, 138/96, 153/97, 154/97, 155/97, 159/97, 261/01 e 312/02, por não se encontrarem arquivados; da PEC 298/95, em vista de ter sido arquivada definitivamente; bem assim do PL 5895/01, em razão de haver sido devolvido ao autor. Oficie-se e, após, publique-se.

**Regime de  
tramitação:**

**Em** 25/03/2003

  
JOÃO PAULO CUNHA  
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS


**REQUERIMENTO**  
**(Do Sr. CORIOLANO SALES)**

Requer ao Presidente da Câmara dos Deputados o  
desarquivamento de proposição de autoria do Deputado Coriolano Sales.

**Senhor Presidente:**

Nos termos do art. 105, parágrafo único, do Regimento  
Interno da Câmara dos Deputados, requero à Vossa Excelência o  
desarquivamento da proposição PLP 163/2000.

**Sala das Sessões, 20 de fevereiro de 2003**

  
**CORIOLANO SALES**  
Deputado Federal  
PFL/BA



852519F110



CÂMARA DOS  
DEPUTADOS

Menu Principal



Serviços



Comunicação

eCâmara - Proposições

Consulta tramitação das proposições

**Proposição: PLP-163/2000** **Autor: Coriolano Sales - PMDB /BA** **Data de Apresentação:** 21/11/2000**Apreciação:** Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário**Regime de Tramitação:** Prioridade**Situação:** .**Ementa:** Autoriza pessoas jurídicas de direito privado a concederem empréstimos, em dinheiro, sob penhor de bens**Explicação da Ementa:** OBRIGANDO O USO DA DENOMINAÇÃO "CASA DE PENHOR" NA RAZÃO SOCIAL QUE A PESSOA JURÍDICA ADOTAR PARA EXPLORAR ESSE TIPO DE ATIVIDADE FINANCEIRA.**Indexação:** AUTORIZAÇÃO, PESSOA JURÍDICA, REALIZAÇÃO, CONTRATO DE MUTUO, GARANTIA, PENHOR, BENS CAUÇÃO FIDEJUSSORIA, CONCESSÃO, EMPRESTIMO, DINHEIRO, PROIBIÇÃO, HIPOTECA, DUPLICIDADE, PESSOA: FAMÍLIA, EXIGÊNCIA, EMPRESA, CAPITAL SOCIAL, REGISTRO, JUNTA COMERCIAL, AUTORIZAÇÃO ESCRITA, (BAC CERTIDÃO NEGATIVA, ALVARÁ, FUNCIONAMENTO).**Despacho:**

23/11/2000 - DESPACHO INICIAL A CFT E CCJR.

**Última Ação:****31/1/2003** - MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. (MESA) - Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno

Andamento:	
21/11/2000	<b>PLENÁRIO ( PLEN)</b> APRESENTAÇÃO E LEITURA DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR PELO DEP CORIOLANO SALES.
23/11/2000	<b>MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ( MESA)</b> DESPACHO INICIAL A CFT E CCJR.
17/1/2001	<b>Comissão de Finanças e Tributação ( CFT)</b> RECEBIDO PELA CFT
2/4/2001	<b>Comissão de Finanças e Tributação ( CFT)</b> Designado Relator: Dep. João Coser
8/3/2002	<b>Comissão de Finanças e Tributação ( CFT)</b> Devolução por força da saída do relator da comissão.
15/3/2002	<b>Comissão de Finanças e Tributação ( CFT)</b> Designado Relator, Dep. Armando Monteiro

Cadastrar para Acompanhamento



Página anterior



Nova pesquisa





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 163, DE 2000

Dispõe sobre a concessão de empréstimos em dinheiro, através de pessoas jurídicas de direito privado, sob penhor de bens móveis.

**Autor** - Deputado CORIOLANO  
SALES

**Relator-Substituto** - Deputado LUIZ  
CARLOS HAULY

### I - RELATÓRIO

O projeto de lei sob exame pretende autorizar a instituição de "Casas de Penhor" por intermédio de pessoas jurídicas de direito privado que se enquadrem nas condições nele descritas, destinadas a conceder empréstimos de pequena expressão financeira, mediante garantia de penhor de bens móveis.

A proposição estabelece que será obrigatório o uso da denominação "Casa de Penhor" na razão social da empresa que vier a explorar essa modalidade de atividade financeira; fixa as condições de sua exploração, tais como a necessidade de capital mínimo de três mil salários mínimos, registro em Junta Comercial, autorização do Banco Central do Brasil, regras de funcionamento e o limite máximo de remuneração aos empréstimos praticados.

O projeto de lei foi distribuído a esta Comissão e à Comissão de Constituição de Justiça e de Redação, em regime de tramitação com prioridade (RICD, art. 151, II, alínea "b"), aqui distribuído ao nobre Deputado Carlito Meres para relatar a matéria.



920BCF8405

*aut.*





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

O relator emitiu parecer pela não implicação orçamentária e financeira e, quanto ao mérito, pela sua rejeição; rejeitado o seu voto pela maioria dos membros da Comissão, fomos, na forma regimental, designados para proferir novo parecer.

## II – VOTO DO RELATOR

Segundo esclarece o autor da iniciativa, o penhor civil constitui atualmente monopólio da Caixa Econômica Federal - CEF, que lhe foi conferido pelo Decreto nº 24.427, de 19 de julho de 1934, ainda durante o governo Getúlio Vargas.

Entende que o panorama moderno da economia e o desenvolvimento social do país não comportam mais o monopólio dessa atividade, citando exemplos de outros países – tais como Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Inglaterra – que já adotam há muitos anos instituições do tipo de “Casas de Fidúcia” e “Casa de Penhores”, voltadas para proporcionar empréstimos de pequena monta a pessoas físicas e jurídicas, com vistas a viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial classificados como microempresas.

Ademais, é de opinião que a quebra do monopólio da CEF – além de não mais se justificar- é uma medida saneadora que se impõe para abrir as portas do mercado em centenas de municípios brasileiros, uma vez que a carteira de penhor daquela instituição somente abrange 175 dos quase 5.600 municípios do Brasil. Isto sem falar em uma saudável competitividade que, certamente, proporcionará melhores serviços à sociedade, mais emprego e mais renda.

Embora seja de plena justiça proclamar os bons serviços que a CEF vem prestando no particular, importa ressaltar que a quebra do monopólio dessa atividade teria insignificante reflexo nos negócios daquela instituição, mas, certamente, constituir-se-ia em medida altamente salutar à concorrência, abrindo



920BCF8405

*[Assinatura]*





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

a perspectiva para beneficiar-se milhares de pessoas em mais de 5.000 municípios brasileiros, onde, atualmente, o serviço não é prestado.

Além disso, a nosso ver, a aprovação do projeto possibilitaria a criação de milhares de postos de trabalho, e contribuiria decisivamente para fechar as portas da prática ilícita da agiotagem que, conforme sabemos, funciona generalizadamente no país, com grandes riscos para os tomadores de empréstimos e cobrança de altíssimas taxas de juros.

Entendemos, pois, que o projeto deve ser aprovado. Todavia, a fim de aperfeiçoar a matéria, sugerimos nova redação para a ementa do texto original e, também, modificação do inciso I do art. 2º, visto que, neste último caso, a fórmula proposta não se harmoniza com as condições econômicas reinantes na grande maioria dos municípios brasileiros; em verdade, o capital ali referido, de três mil salários mínimos, não está condizente com as possibilidades financeiras de empresas eventualmente interessadas para o exercício da atividade em causa. Essas duas alterações estão consubstanciadas nas duas emendas anexas, que ora oferecemos.

Quanto ao exame de adequação orçamentária e financeira, acompanhamos o parecer do relator original deste projeto de lei, concluindo que a matéria não tem reflexos em relação às finanças públicas.

Em face do exposto, o nosso voto é pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 163, de 2000 e, no mérito, somos pela sua **aprovação**, com duas emendas.

Sala da Comissão, em 28 de maio de 2003.

  
Deputado LUIZ CARLOS HAULY

Relator-Substituto



920BCF8405





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 163, DE 2000

Dispõe sobre a concessão de empréstimos em dinheiro, através de pessoas jurídicas de direito privado, sob penhor de bens móveis.

### EMENDA MODIFICATIVA Nº 1

Dê-se a seguinte redação à ementa do texto original:

“Dispõe sobre a concessão de empréstimos em dinheiro, através de pessoas jurídicas de direito privado, sob penhor de bens móveis.”

Sala da Comissão, em 28 de maio de 2003.

  
Deputado LUIZ CARLOS HAULY  
Relator- Substituto



920BCF8405



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 163, DE 2000

Dispõe sobre a concessão de empréstimos em dinheiro, através de pessoas jurídicas de direito privado, sob penhor de bens móveis.

### EMENDA MODIFICATIVA Nº 2


Dê-se a seguinte redação ao inciso I do art. 2º do texto original:

“Art.

2º

.....  
.....  
.....  
“I – capital realizado e patrimônio líquido mínimos de R\$100.000,00  
(cem mil reais), sempre atualizados.”

Sala da Comissão, em 28 de maio de 2003.

  
Deputado LUIZ CARLOS HAULY  
Relator Substituto



920BCF8405





CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 163, DE 2000

#### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 163/00, com emendas, nos termos do parecer vencedor do relator, Deputado Luiz Carlos Hauly, contra os votos dos Deputados Enio Tatico, José Militão, Carlito Merss e Paulo Afonso. O parecer do Deputado Carlito Merss passou a constituir voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Eliseu Resende, Presidente; Fábio Souto e Enivaldo Ribeiro, Vice-Presidentes; Antonio Cambraia, Antonio Carlos Mendes Thame, Carlito Merss, Carlos Willian, Colbert Martins, Coriolano Sales, Félix Mendonça, Itamar Serpa, João Correia, José Militão, José Pimentel, Jovino Cândido, Luiz Carlos Hauly, Luiz Carreira, Max Rosenmann, Mussa Demes, Paulo Afonso, Professor Irapuan Teixeira, Promotor Afonso Gil, Raul Jungmann, Roberto Brant, Vignatti, Yeda Crusius, Beto Albuquerque, Carlos Eduardo Cadoca, Enio Tatico, Kátia Abreu, Marcelo Castro, Reinaldo Betão e Rodrigo Maia.

Sala da Comissão, em 11 de junho de 2003.

  
Deputado ELISEU RESENDE  
Presidente



## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 163, DE 2000

*Autoriza pessoas jurídicas de direito privado a concederem empréstimos, em dinheiro, sob penhor de bens móveis.*

**Autor:** Deputado CORIOLANO SALES

**Relator:** Deputado CARLITO MERSS

VOTO EM SEPARADO

#### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 163, de 2000, de autoria do nobre Deputado Coriolano Sales, autoriza pessoas jurídicas de direito privado, que se enquadrem nas condições nele definidas, a concederem empréstimos, mediante garantia de penhor de bens móveis.

A proposição ainda estabelece que será obrigatório o uso da denominação "Casa de Penhor" na razão social da empresa que vier a explorar essa modalidade de atividade financeira.

O PLP nº 163/00 fixa as condições para a exploração dessa atividade financeira, como necessidade de capital mínimo integralizado de três mil salários mínimos, registro na junta comercial, autorização do Banco Central do Brasil, entre outras exigências. Também fica determinado que o Banco Central do Brasil fixará as regras de funcionamento e o limite máximo de remuneração aos empréstimos praticados pelas "Casas de Penhor".

O Projeto de Lei Complementar nº 163 foi distribuído em 23/11/00, pela ordem, às Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Redação, em regime de tramitação com prioridade (RICD, art. 151,



C8F2F24E32



II, alínea "b"). Ao final da legislatura passada, nos termos do art. 105 do RICD, a proposição foi arquivada. Em 25 de março do corrente, por despacho do Exmo. Presidente desta Casa, Deputado João Paulo, foi deferido o desarquivamento da proposição nos termos do Requerimento nº 252/2003, sendo retomada sua tramitação nos mesmos termos do despacho exarado em novembro de 2000.

Cabe-nos, então, nesta Comissão Técnica, além de apreciar o mérito, examinar a adequação e compatibilidade financeira e orçamentária da proposição, nos termos do art. 32, IX, alíneas "a, h, j e l", do Regimento Interno desta Casa.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto em análise tem origem na exclusividade que a Caixa Econômica Federal detém para realizar operações sobre penhores civis, com caráter permanente e de continuidade, conforme dispõe o art. 2º, "e", do Decreto-lei nº 759, de 12 agosto de 1969.

O ilustre autor da proposição entende que, aumentando o número de instituições financeiras credenciadas, volume maior de recursos será envolvido nesses empréstimos e uma saudável concorrência se estabelecerá, em benefício do usuário.

O monopólio das operações com penhor civil é detido pela Caixa Econômica Federal desde a década de 30, por força do Decreto nº 24.427, de 19 de junho de 1934, tendo sido reafirmado pelo Decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, e ratificado recentemente pelo Decreto nº 3.851, de 27 de junho de 2001, em seu art. 5º, inciso IV.

O ponto crucial da matéria é saber se da quebra de tal monopólio adviriam vantagens ou desvantagens para o sistema e para os usuários em geral. O penhor é uma operação de crédito voltada especialmente para o público excluído do sistema financeiro nacional, que são pessoas físicas que não podem, via de regra, comprovar renda ou possuem alguma restrição cadastral que as impedem de ter acesso ao crédito pessoal junto à rede bancária.



C8F2F24E32



Segundo dados fornecidos pela CEF, atualmente são mantidos, na carteira de penhor, 1.412.356 contratos, divididos em 310 agências, localizadas em 175 municípios brasileiros. No ano de 2001, foram realizadas 8.495.048 transações de empréstimos, envolvendo um montante expressivo de R\$ 2.637.156.150,00, com uma média de R\$ 329,45 de empréstimo por operação contratada.

A CEF opera com empréstimos a partir de trinta reais, com prazos de 28, 56 e 84 dias, a ser escolhido pelo mutuário, com duas faixas de empréstimos: uma primeira para valores de até trezentos reais, com uma taxa de juros nominais prefixada de 2,95% ao mês, na qual estão concentrados 65% do volume de contratos atuais; e uma segunda faixa, que compreende os contratos acima de trezentos reais, com taxa mensal de 3,50%. O empréstimo máximo está limitado a 80% do valor de avaliação, não podendo o somatório dos empréstimos de um único tomador ultrapassar oitenta mil reais.

Todos esses números demonstram cabalmente que a CEF exerce um papel muito importante na democratização do acesso do público ao crédito mais barato, apoiado na forte capilaridade de sua rede de negócios de penhor por todo o País e pela ausência de exigências cadastrais, uma vez que a garantia do penhor é o próprio bem móvel entregue na operação.

Há que se questionar, no caso, se da quebra do monopólio resultariam as consequências benéficas pretendidas pelo nobre autor do Projeto, o que é duvidoso, uma vez que as operações de penhor têm uma relação custo/benefício desvantajosa, em relação a outras alternativas de operações ativas das instituições financeiras. A realização de tais operações demanda a criação e estruturação de setores especializados, com avaliadores, depósitos, estrutura de leilões, etc.

Uma vez retirada a exclusividade da CEF na realização de tais operações, nada impediria deixasse ela de oferecer o serviço, ou diminuísse consideravelmente a estrutura de atendimento, conforme decisão gerencial e política dos administradores e controladores da instituição. E neste caso, ficaria a população desprovida do serviço, ou submetida a condições desfavoráveis em relação às anteriormente praticadas pela CEF.

A concessão do monopólio à CEF representa um direito, mas também uma obrigação, que deixaria de existir com a quebra do monopólio.



C8F2F24E32

A handwritten signature in blue ink, located at the bottom right of the page, below the barcode.



Tendo sido reservada à CEF a exclusividade das operações com penhor, a realização de tais operações torna-se obrigatória, como consequência natural e inafastável do monopólio legal que lhe é atribuído.

Esta é questão central sobre a qual nos cabe decidir: se devemos retirar a exclusividade da CEF, abrindo o setor para a outras instituições e eliminando a obrigatoriedade da CEF prestar o serviço, com o risco de tal alteração implicar piora nas condições atuais de oferta e qualidade do serviço; ou se devemos manter a exclusividade detida pela CEF há mais de 60 anos, assegurando a continuidade do serviço nos padrões atuais acima mencionados.

Há informações especializadas que relatam o fato de que a atividade de penhor, nos países em que foi liberada, normalmente atrai apenas o interesse de pequenos negociantes, sem que se estabeleça um mercado verdadeiramente competitivo. Nos Estados Unidos, por exemplo, é comum se ver pequenas lojas de penhor, geralmente associadas a outras atividades como conserto de relógios, etc. É patente, portanto, o pouco interesse que tais operações despertam nesses países, por parte de instituições de maior porte.

No Brasil, enquanto vigeu a liberdade no setor, a regra era mais ou menos a mesma, apenas casas de penhor atuavam no mercado, cobrando juros extorsivos e estabelecendo cláusulas leoninas em desfavor dos devedores. E foi exatamente esta situação de exploração por parte dos emprestadores que levou o governo a reservar a atividade de penhor a entidades estatais comprometidas com o interesse coletivo.

À vista de tais dados, pensamos seja possível prever o desinteresse das instituições financeiras em geral em explorar a atividade de penhor. Aceita tal premissa, a aprovação do projeto pode levar a uma consequência negativa, qual seja, a própria CEF ver-se-á desobrigada de continuar prestando o serviço, ou de manter toda a estrutura de atendimento hoje existente.

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art. 53, II) e de Norma Interna desta Comissão, datada de 29 de maio de 1996, que *"Estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira"*.



C8F2F24E32

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Jm'.



Do ponto de vista orçamentário e financeiro, o possível impacto seria sobre o orçamento de investimento da Caixa Econômica Federal, integrante do Orçamento Geral da União. Essa instituição financeira não integra os orçamentos fiscal e da seguridade social, assim como o seu possível superávit primário não é passível de compensação com os superávits obtidos naquelas esferas orçamentárias.

Com a entrada de novos concorrentes no setor, as receitas da Caixa Econômica Federal poderiam reduzir-se, comprometendo tão somente o seu programa de investimento. Contudo, esse efeito, apesar de provável, é incerto e não nos permitiria calcular neste momento qual o real impacto que traria à CEF, pois depende de eventos futuros decorrentes do comportamento do próprio mercado que orbita em torno do produto penhor.

De acordo com o Regimento Interno e art. 9º da Norma Interna da CFT, somente aquelas proposições que *"importem aumento ou diminuição de receita ou despesa pública"* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Analisando o Projeto de Lei Complementar nº 163, de 2000, verificamos que o mesmo não cria nova despesa para a União, uma vez que apenas dispõe sobre a abertura do mercado de crédito pignoratício, não havendo qualquer problema contábil para as instituições financeiras oficiais.

Diante das razões acima expostas, somos pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 163, de 2.000; e, quanto ao mérito, votamos pela **REJEIÇÃO** da proposição em apreço.

Sala da Comissão, em 08 de maio de 2003.

Deputado **CARLITO MERSS**  
Relator







CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 163, DE 2000

Dispõe sobre a concessão de empréstimos em dinheiro, através de pessoas jurídicas de direito privado, sob penhor de bens móveis.

**Autor:** Deputado CORIOLANO SALES

**Relator:** Deputado DARCI COELHO

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei complementar de autoria do Deputado Coriolano Sales que tem por objetivo autorizar pessoas jurídicas de direito privado a concederem empréstimos, em dinheiro, sob penhor de bens móveis, mediante instituição de Casas de Penhor.

O projeto visa regulamentar uma nova modalidade de atividade financeira, qual seja, a de penhor civil concedido por intermédio de pessoas jurídicas de direito privado. Tais instituições obrigatoriamente farão uso da denominação Casa de Penhor em sua razão social, terão que ter requisitos tais como capital mínimo obrigatório, registro exclusivo para a atividade na Junta Comercial ou órgão equivalente, autorização do Banco Central do Brasil, apresentação de certidões negativas cíveis e criminais quanto aos sócios, exibição de registros e alvarás de funcionamento.

O projeto também veda a concessão de mais de um empréstimo a mesma pessoa ou outros membros de sua família; lista os bens que podem ser dados em garantia, permite o instituto da garantia fidejussória, vedando a exigência de hipotecas; regulamenta prazo e multa para resgate do penhor; estabelece procedimentos para os casos de inadimplência; veda a instituição de empréstimos compulsórios sobre as operações financeiras, podendo haver as tributações previstas em lei; e determina ao Banco Central do Brasil a fixação das competências para funcionamento e remuneração dos empréstimos.



F410185C51





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Feita a distribuição, foram designadas a Comissão de Finanças e Tributação e esta Comissão para, em regime de prioridade, emitirem parecer.

A Comissão de Finanças e Tributação se manifestou pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação, com apresentação de duas emendas, quais sejam, a primeira para aprimorar a ementa do projeto e a segunda para alterar o capital social mínimo exigido para constituição das Casas de Penhor, reduzindo a proposta de 3.000 salários mínimos (o equivalente a setecentos e vinte mil reais, no momento) para cem mil reais.

É o relatório.

### II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão examinar a proposição sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e também manifestar-se sobre o mérito.

Quanto ao primeiro aspecto, estão obedecidas as disposições constitucionais atinentes à iniciativa legislativa, eis que foram observados os requisitos essenciais pertinentes à competência da União para legislar sobre a matéria, consoante o disposto nos arts. 22, inciso VII, e 48, inciso XIII, da Constituição Federal.

No tocante à juridicidade, nada há a observar.

Quanto à técnica legislativa, o projeto contém cláusula de revogação genérica, incompatível com o art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que "Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 95 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que mencionam". Sugerimos, pois, emenda para suprimi-la.

No mérito, o objetivo da presente proposição é permitir que, com a quebra do monopólio da CEF, única instituição a ter licença no País para contratar este tipo de empréstimo, as empresas privadas, devidamente legitimadas, possam operar com o Penhor Civil.

Aproveitamos o brilhantismo do projeto para fazer incluir, mediante emenda apresentada por este relator, as instituições financeiras, uma vez que estas, juntamente com as empresas jurídicas a serem criadas por intermédio desse projeto, podem dar maior dimensão aos fins confessos dessa proposição, que são os de democratizar o acesso ao crédito, implicando em maior dinamismo da







## CÂMARA DOS DEPUTADOS

indústria financeira, do comércio, dos negócios, de forma a facilitar a vida das pessoas e impulsionar as atividades econômico-financeiras.

O volume de empréstimos concedidos pela CEF entre janeiro e maio deste ano é 20% maior que no mesmo período de 2002. Foram firmados 16.361 novos contratos que somam R\$ 6 milhões de reais. O saldo total é de 56.300 contratos que totalizam R\$ 20 milhões de reais segundo informação da Caixa.

Observa-se que não só a indústria financeira, o comércio ou os negócios sairão beneficiados com o Projeto, mas principalmente a população de baixa renda que poderá usufruir de uma maneira fácil e rápida de concessão de crédito.

Vale ressaltar que a Caixa Econômica Federal só opera com 175 agências no Brasil. O projeto em pauta democratiza e possibilita que cerca de 5.600 (cinco mil e seiscentos) municípios tenham acesso ao crédito sob a modalidade de Penhor Civil. É uma revolução nas políticas de microcrédito no País em favor dos mais pobres.

Isto posto, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 163, de 2000, e, no mérito, pela sua **aprovação** e das emendas apresentadas na Comissão de Finanças e Tributação e as propostas por esta relatoria, anexas.

Sala da Comissão, em 26 de agosto de 2003.

  
Deputado Darci Coelho  
Relator



F410185C51





CÂMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 163, DE 2000**

Dispõe sobre a concessão de empréstimos em dinheiro, através de pessoas jurídicas de direito privado, sob penhor de bens móveis.

**Autor:** Deputado CORIOLANO SALES

**Relator:** Deputado DARCI COELHO

**EMENDA ADITIVA**

Acrescente-se o seguinte § 5º ao art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 163, de 2000:

“Art.1º .....

§ 5º As instituições financeiras, autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, poderão praticar as operações previstas nesta lei, desde que atendam o limite mínimo de capital exigido no inciso I do art. 2º.”

Sala da Comissão, em 26 de agosto de 2003.

  
**Deputado Darci Coelho**  
**Relator**



F410185C51





CÂMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 163, DE 2000**

Dispõe sobre a concessão de empréstimos em dinheiro, através de pessoas jurídicas de direito privado, sob penhor de bens móveis.

**Autor:** Deputado CORIOLANO SALES

**Relator:** Deputado DARCI COELHO

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprima-se o art. 10 do Projeto de Lei Complementar nº 163, de 2000.

Sala da Comissão, em *26* de *agosto* de 2003.

  
**Deputado Darcy Coelho**  
Relator



F410185C51