



Câmara dos Deputados

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

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, 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.

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. 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”*.

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 segurança 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 pignoratório, 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

30361800.191 – COFF/Wellington