

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019
(Do Senhor Paulo Eduardo Martins)

Autoriza pessoas jurídicas de direito privado a prestarem serviço de penhor de bens móveis. Extingue o monopólio do Penhor concedido à Caixa Econômica Federal. Revogação do art. 2º, alínea “e”, do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Pessoas jurídicas de direito privado, cumprindo o disposto nessa Lei, podem conceder empréstimos, em dinheiro, mediante garantia de penhor de bens móveis.

§ 1º O empréstimo será feito mediante “Contrato de Mútuo com Garantia de Penhor”.

§ 2º Para exercício da atividade de penhor, as pessoas jurídicas devem obrigatoriamente inserir no seu objeto social a realização dessa atividade.

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

- I - joias, gemas e metais preciosos;
- II - obras de arte;
- III - móveis e utensílios;
- IV - antiguidades;
- V - moedas, selos e demais bens colecionáveis;
- VI - máquinas e equipamentos;
- VII - veículos.

Art. 4º. Em nenhuma hipótese, o credor poderá exigir qualquer outra garantia aos empréstimos.

Art. 5º. O prazo do contrato será livremente estipulado pelas partes, devendo estar expresso no instrumento assinado e não cabendo prazos indefinidos.

Art. 6º. O contrato de penhor deverá, de forma simplificada, conter necessariamente:

I - valor do crédito, sua estimativa, ou valor máximo;

II - prazo fixado para pagamento;

III - taxa dos juros;

IV - bem dado em garantia com as suas especificações;

V – condições aplicáveis na antecipação do pagamento.

§ 1º O contrato será assinado em duas vias, fornecida uma delas para o devedor.

§ 2º O instrumento do penhor poderá ser levado a registro, por qualquer dos contratantes, no Cartório de Títulos e Documentos.

Art. 7º. O credor 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.

§ 1º Ocorrendo o exposto no *caput*, o credor incorre em multa em favor do proprietário, equivalente a três vezes o valor da avaliação do bem, monetariamente corrigido.

§ 2º O devedor poderá liquidar ou amortizar a dívida, antes do vencimento, sem sofrer imposição de multa, gravame ou encargo de qualquer natureza por motivo dessa antecipação.

§ 3º Ocorrendo a liquidação da dívida antes do vencimento, será restituído ao devedor quantia proporcional ao montante de juros cobrados.

Art. 8º. A inadimplência do proprietário do bem apenhado, por mais de 30 (trinta) dias, a contar da data fixada para o resgate, autoriza o credor a ficar com o objeto da garantia e/ou realizar a alienação do bem.

Parágrafo Único Ocorrendo o exposto no *Caput*, transmite-se o direito sobre o bem empenhado, deixando de existir qualquer obrigação entre credor e devedor.

Art. 9º. O credor tem a obrigação de informar às autoridades competentes qualquer situação que apresente indícios de que o bem apresentado para o penhor tem origem ilícita.

§ 1º Os objetos empenhados resultantes de furto, roubo ou apropriação indébita serão devolvidos aos seus proprietários após sentença transitada em julgado, devendo a devolução, na hipótese de apropriação indébita, ser precedida do resgate da dívida.

§ 2º Ocorrendo a hipótese prevista no parágrafo anterior, o credor terá direito de regresso em relação ao devedor.

Art. 10. O Poder Executivo, estabelecerá, de forma simplificada, as regras para registro e funcionamento das pessoas jurídicas que exerçam as atividades disciplinadas nessa lei.

§ 1º O credor deverá providenciar a anotação em bancos de dados, de informações de adimplemento e de inadimplemento de seus clientes, na forma da legislação em vigor.

§ 2º É facultado ao Banco Central do Brasil, não constituindo violação do dever de sigilo, na forma da legislação em vigor, o acesso às informações decorrentes das operações realizadas pelo credor para fins estatísticos e de controle macroprudencial do risco de crédito.

Art. 11. Não se aplicam ao mútuo com garantia de penhor as limitações à cobrança de juros previstas no Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933 (Lei da Usura), e nos arts. 406 e 591 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Art. 12. O Poder Executivo deverá, no prazo máximo de 180 dias, regulamentar o exercício da atividade pelas Casas de Penhor.

Art. 13. Revoga-se o art. 2º, alínea “e” do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, e demais disposições em contrário.

Art. 14. Aplica-se subsidiariamente o disposto na Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Art. 15. Esta Lei entrará em vigor cento e oitenta (180) dias após a sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente iniciativa tem como objetivo retirar do monopólio da Caixa Econômica Federal (“CEF”) em relação ao penhor de joias e outros itens móveis. Há previsão legal quanto ao monopólio do penhor civil para a Caixa Econômica Federal no Decreto-Lei nº 759/1969¹, e no Decreto 7.973/2013², de 28 de março de 2013.

Deve-se ressaltar que o Projeto em questão tem potencial de facilitar à população menos favorecida o acesso mais fácil ao crédito. Segundo informações da própria Caixa Econômica Federal³, as agências que realizam o penhor não atingem 10% dos municípios brasileiros, predominando apenas nas cidades mais populosas. Ou seja, em mais de 90% dos municípios brasileiros, há necessidade dos cidadãos se deslocarem para cidades maiores, muitas vezes situadas a centenas de quilômetros, caso queiram realizar penhor de bens. Além disso, a CEF restringe os bens móveis que podem ser penhorados. Em regra, apenas bens fabricados com metais preciosos e joias são aceitos para serem penhorados.

Indubitavelmente, trata-se de uma proposição com grande impacto na economia em todo país, com grande potencial de girar a economia e gerar milhares de empregos. O crédito fácil ajuda tanto no crescimento econômico quanto na realização dos sonhos individuais, permitindo a capitalização das famílias e aplicação em pequenos negócios. Atualmente, o penhor, com execução exclusiva pela CEF, movimentava aproximadamente R\$5 bilhões/ano. Com a liberação dos negócios de penhor para outros agentes econômicos, um valor muito superior a esse montante será transacionado anualmente, pois haverá a pulverização da atividade em todo país. Os mais

¹ Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal e dá outras providências.

² Decreto 7.973, de 28 de março de 2013, aprova o Estatuto da Caixa Econômica Federal – CEF e dá outras providências.

³ <http://www.caixa.gov.br/voce/credito-financiamento/penhor/Paginas/default.aspx> e <https://www.fenae.org.br/portal/rn/informacoes/noticias-fenae/caixa-anuncia-novidades-para-regras-de-emprestimos-na-modalidade-de-penhor.htm>.

diversos agentes econômicos poderão oferecer o penhor no país. Além disso, as atuais instituições financeiras terão mais um serviço a oferecer à sociedade.

No Brasil, o serviço financeiro conhecido como penhor que tem sido apontado, em função dos baixos juros cobrados, como uma das alternativas mais atrativas para a população, existe oficialmente desde 1861⁴. Desde 1934⁵, a CEF detém o monopólio do penhor no Brasil. Trata-se no presente momento de situação anacrônica, pois as razões que levaram à concessão do monopólio não existem mais na atualidade.

As justificativas alegadas, principalmente pela CEF, para a manutenção da exclusividade, são: a) facilitação da agiotagem; b) viabilização de lavagem de dinheiro; c) realização de extorsão; d) ausência de controle do Estado; e) viabilização de venda de bens roubados ou furtados. Certamente, poder-se-ia vislumbrar tais motivações no passado, entretanto, no atual momento tecnológico, há como regular adequadamente o exercício dessa atividade de forma a evitar que se utilize o penhor para a consecução de atividades criminosas.

No art. 2º do Decreto-Lei nº 759/1969, há a previsão de que a Caixa Econômica Federal terá por finalidade “exercer o monopólio das operações sobre penhores civis, com caráter permanente e da continuidade”. Deve-se ressaltar que já houve inúmeras tentativas de finalizar o monopólio⁶. O presente projeto simplesmente retira o monopólio de penhores da Caixa Econômica Federal.

Obviamente, a CEF poderá continuar a realizar normalmente a atividade de penhor, entretanto, terá que concorrer com outros agentes

⁴.Vão-se os anéis: uma abordagem antropológica do penhor como instrumento de crédito - <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/8916/2/>. O serviço prestado pelo penhor inclui a avaliação das peças que são apresentadas como garantia, a concessão de um empréstimo cujo valor é proporcional a essa avaliação (até 80% do valor do bem empenhado), a custódia da jóia até seu resgate, caso não haja renovação do contrato. O indivíduo que procura um empréstimo no penhor leva a jóia até uma agência e a avaliação da peça é feita na hora. Logo após, o contrato é assinado, autenticado, o dinheiro é entregue ao cliente e a jóia é guardada no cofre do banco

⁵ <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2011/02/14/penhor-de-joias/>.

⁶ O Projeto de Lei Complementar nº 163/2000, de autoria do Deputado Coriolano Sales, tinha como objeto autorizar pessoas jurídicas de direito privado a concederem empréstimos em dinheiro sob penhor de bens móveis. Houve a tramitação desse projeto que foi aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara, entretanto, houve críticas sob a alegação de que o projeto legalizava a agiotagem.

econômicos. Ou seja, não há qualquer sentido em manter a exclusividade. A concorrência aumentará a possibilidade de escolha dos cidadãos e poderá levar a taxas menores para prestação do serviço de penhor.

O presente projeto de Lei terá impacto nacional em função de possibilitar um aumento da atividade de penhor de bens móveis em todo país. Atualmente, essa atividade restringe-se ao penhor de joias por meio da CEF. Com a mudança na legislação, haverá maior concorrência no setor e incentivará a atividade econômica por meio de maior facilidade na obtenção de crédito mediante essa garantia.

Não se observa qualquer motivo lógico para que permaneça o monopólio de uma empresa pública federal na realização de penhor. Os fatores históricos que podem ter levado ao estabelecimento de monopólio nesse setor não existem mais.

A sociedade brasileira, conforme disposto na Constituição Federal⁷, baseia-se na livre iniciativa e na livre concorrência. Assim, concorrência é a regra enquanto o monopólio é a exceção que deve decorrer de uma necessidade fática ou opção legal. A permanência do monopólio do penhor na CEF parece não ter mais guarida no atual momento de desenvolvimento econômico do país. Deve-se permitir que essa atividade possa ser exercida por qualquer pessoa jurídica que perfaça certos requisitos mínimos.

Desde a Constituição de 1988⁸, o Poder Público deveria sempre atuar de forma subsidiária na exploração direta de atividade econômica. Haveria necessidade de explicitar cabalmente o relevante interesse coletivo, ainda existente no presente momento, que levaria à necessidade de permanência do monopólio da Caixa Econômica Federal no mercado de penhor. Trata-se de uma atividade econômica normal que não exige extremado conhecimento tecnológico ou administrativo para ser realizada. A ampla

⁷ Art. 170 da Constituição Federal.

⁸ Art. 173, *caput*, da Constituição Federal de 1988: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

concorrência no setor é perfeitamente plausível, justificável e deveria ser buscada pelo legislador brasileiro.

Em um país com problemas crônicos quanto à necessidade de financiar as atividades econômicas, facilitar e dinamizar o penhor de bens comuns das pessoas – tais como joias, obras de arte e antiguidades – é salutar, podendo mesmo se constituir uma alternativa às altíssimas taxas de juros cobradas por operadoras de cartões de crédito, bancos e financeiras.

Deve-se ressaltar que, em conformidade com a Lei nº 4.595/1964⁹, compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil, segundo diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional¹⁰, exercer o controle do crédito sob todas as suas formas. Trata-se de uma nova atividade econômica que poderá ser exercida pelas instituições financeiras já estabelecidas e, também, por empreendedores que desejem investir na abertura de lojas/casas de penhores.

Em função da aprovação desse Projeto de Lei, haverá necessidade de ocorrer uma regulamentação mínima pelo executivo quanto ao exercício da atividade o que é realizado atualmente pelo o art. 61 do Decreto 7.973/2013 que aprova o Estatuto da Caixa Econômica Federal¹¹. Para tanto,

⁹ Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 que dispõe sobre a política e as Instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.

¹⁰ A Lei nº 4.595/1964 (art. 4º, inc. XIV) prevê a competência do Conselho Monetário Nacional para disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras;

VIII - Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas;

IX - Limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros, inclusive os prestados pelo Banco Central da República do Brasil, assegurando taxas favorecidas aos financiamentos que se destinem a promover:

XII - Expedir normas gerais de contabilidade e estatística a serem observadas pelas instituições

XXVII - aprovar o regimento interno e as contas do Banco Central do Brasil e decidir sobre seu orçamento e sobre seus sistemas de contabilidade, bem como sobre a forma e prazo de transferência de seus resultados para o Tesouro Nacional, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União.

¹¹ O Decreto 7.973/2013 que aprova o Estatuto da Caixa Econômica Federal estabelece, em seu artigo 5º, que a CEF tem, dentre seus objetivos, exercer o monopólio das operações de

há necessidade de conceder o prazo de seis meses para que haja a regulamentação adequada pelo Poder Executivo.

Deve-se enfatizar ainda a necessidade de garantir a devida segurança jurídica para os empreendedores que desejem investir na atividade de emprestar mediante penhor. Para tanto é fundamental haver a descaracterização dessa prática como usura. Em 1933, o Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, com objetivo de regular, impedir e reprimir os excessos praticados, tipificou o crime de usura por meio da emissão do Decreto nº 22.626¹²

penhor civil, em caráter permanente e contínuo. Por sua vez, o art. 61, traz a regulação básica referente às operações de penhor:

“Art. 61. Nas operações de penhor a CEF emitirá contratos, que conterão todos os elementos exigidos pela legislação.

§1º Os leilões das garantias empenhadas serão realizados por empregados da CEF especialmente designados, e deverão ser precedidos de avisos publicados, no prazo legal, em jornais de grande circulação.

§2º Os objetos empenhados resultantes de furto, roubo ou apropriação indébita serão devolvidos aos seus proprietários após sentença transitada em julgado, devendo a devolução, na hipótese de apropriação indébita, ser precedida do resgate da dívida.

§3º Os objetos sob penhor, não reclamados após o resgate da dívida correspondente, ficarão sob a custódia da CEF e serão devolvidos aos proprietários mediante o pagamento de tarifa bancária, cobrada quando a devolução dos objetos empenhados ocorrer após o quinto dia útil, contado da data da disponibilização da garantia.

§4º Decorrido o prazo de cinco anos, contado da custódia, os objetos de que trata o § 3º serão leiloados, convertendo-se o resultado apurado em favor da CEF.

§5º Constituirá receita da CEF a quantia excedente do valor do empréstimo sob penhor, apurada em leilão, que não for reclamada na forma da legislação pertinente.”

¹² Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933, dispõe expressamente:

Art. 1º. É vedado, e será punido nos termos desta lei, estipular em quaisquer contratos taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal ([Código Civil, art. 1062](#)).

(...)

§ 3º. A taxa de juros deve ser estipulada em escritura pública ou escrito particular, e não o sendo, entender-se-á que as partes acordaram nos juros de 6% ao ano, a contar da data da propositura da respectiva ação ou do protesto cambial.

(...)

Art. 4º. E proibido contar juros dos juros: esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos líquidos em conta corrente de ano a ano.

(...)

Art. 11. O contrato celebrado com infração desta lei é nulo de pleno direito, ficando assegurado ao devedor a repetição do que houver pago a mais.

O credor no caso do penhor assume o risco inerente à avaliação do bem e a alienação futura por valor superior ao emprestado na operação. A fixação de uma taxa de juros pelo Governo Federal não seria adequado em um mercado que deve primar pela ampla concorrência, podendo inviabilizar a abertura dos empreendimentos desejados. A possibilidade de ampla concorrência nesse novo mercado pode levar a empréstimo com juros bastante atrativos. Por isso, a necessidade de não aplicar nos contratos em questão as limitações à cobrança de juros previstas no Decreto nº 22.626/1933 (Lei da Usura), e na Lei 10.406/2002 (Código Civil).

Ciente da importância da inovação que ora submeto a esta Casa, espero contar com o apoio dos ilustres Pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2019.

PAULO EDUARDO MARTINS
Deputado Federal