

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 230, DE 2019

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.

**Autor:** Deputado PAULO EDUARDO MARTINS

**Relator:** Deputado PAULO GANIME

## I - RELATÓRIO

Cuida-se do Projeto de Lei Complementar nº 230, de 2019, que tem por objetivo autorizar pessoas jurídicas de direito privado a prestarem serviço de penhor de bens móveis, extinguindo o monopólio do Penhor concedido à Caixa Econômica Federal, e revogando o art. 2º, alínea "e", do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969.

A proposição sob exame prevê em seu art. 1º que pessoas jurídicas de direito privado podem conceder empréstimos, em dinheiro, mediante garantia de penhor de bens móveis, mediante “Contrato de Mútuo com Garantia de Penhor”, e desde que inserido em seu objeto social.

Em seguida, aponta os seguintes bens móveis como passíveis de penhor: 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.

Além disso, veda ao credor a exigência de qualquer outra garantia aos empréstimos e estabelece informações mínimas que devem constar no contrato de



penhor, bem como formalidades a serem observadas na elaboração do referido instrumento.

Determina, ainda, que 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, sob pena de multa. Por outro lado, 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.

Prevê que o Poder Executivo estabelecerá, de forma simplificada, as regras para registro e funcionamento das pessoas jurídicas que exerçam as atividades disciplinadas nessa Lei. E faculta 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.

Por meio do art. 9º atribui ao credor a obrigação de informar às autoridades competentes qualquer situação que apresente indícios de que o bem apresentado para o penhor tem origem ilícita. Assim, 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, assegurando-se o direito de regresso em relação ao devedor.

Estabelece, em seu art. 11, que 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 nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Outrossim, concede o prazo máximo de 180 dias para o Poder Executivo regulamentar o exercício pelas pessoas jurídicas da atividade de penhor, bem como revoga o art. 2º, alínea “e” do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, e demais disposições em contrário, prevendo, ainda, que se aplica subsidiariamente o disposto na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).



Por fim, o art. 15 da referida proposição prevê que esta Lei entrará em vigor cento e oitenta dias após a sua publicação.

Em sua Justificação, o autor do Projeto de Lei em epígrafe, Dep. Paulo Eduardo Martins, destaca que "o presente Projeto 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." Além disso, segundo ele, "os fatores históricos que podem ter levado ao estabelecimento de monopólio nesse setor não existem mais."

Registra também que "a sociedade brasileira, conforme disposto na Constituição Federal, 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."

Foi apensado ao PLP nº 230/2019 o PLP 78/2021, de autoria do Deputado Kim Kataguiri, que visa extinguir o monopólio legal da Caixa Econômica Federal sobre as operações de penhor e altera a Lei nº 4.595, de 1964; o Decreto-Lei nº 759, de 1969; a Lei nº 10.406, de 2002; e a Lei nº 13.105, de 2015.

Em sua justificação, o autor do PLP 78/2021 afirma que o monopólio legal da CEF sobre as operações de penhor não se justifica e que a atividade deve ser desempenhada por instituições financeiras públicas e privadas sob supervisão do Banco Central. Assevera ainda que o prazo de sessenta dias de *vacatio legis* é necessário para que seja garantido o amplo conhecimento pela sociedade, bem como a regulamentação da atividade pelo Banco Central e a adaptação das instituições financeiras.

Por fim, justifica a necessidade de alteração e supressão de dispositivos no Código Civil e no Código de Processo Civil para que a legislação se ajuste à nova forma de exercício da atividade com a edição do projeto ora analisado.



Houve distribuição da proposição às Comissões de Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD), sendo a proposição sujeita à apreciação do Plenário, com prioridade de tramitação, nos termos do Art. 151, II, RICD.

É o relatório.

## II - Voto do Relator

Preliminarmente, impende observar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, § 1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Da análise do PLP nº 230 de 2019, observa-se que seus dispositivos são apenas de caráter normativo, razão pela a proposição em apreço não tem implicação sobre o aumento de despesas e/ou a redução de receitas públicas.

O art. 9º da NI/CFT determina que, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Quanto ao mérito, de fato, trata-se de proposição com grande impacto na economia em todo país, na medida em que regulamenta o instituto do penhor civil, atividade que movimenta em torno de R\$ 5 bilhões ao ano, e encerra o monopólio atribuído à Caixa Econômica Federal por meio do Decreto-Lei nº 759/1969, com caráter permanente e continuidade.



Como apontado pelo Autor do projeto de lei complementar em análise, "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." Sendo cristalino que estes argumentos não mais justificam o referido monopólio.

Assim, a proposição busca acabar com o monopólio da Caixa Econômica Federal no que tange ao penhor, no entanto, esta poderá continuar exercendo esta atividade, mas, agora, em concorrência com outras pessoas jurídicas que também tenham interesse em exercê-la.

Além disso, entendemos que a Constituição Federal preza pela livre concorrência e pela livre iniciativa, atribuindo ao Poder Público a atuação de forma subsidiária na exploração direta de atividade econômica, conforme disposto em seus arts. 170 e 173, os quais preconizam que:

*"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, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)*

*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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 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. 173. 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."

A própria Caixa Econômica Federal divulga em seu sítio eletrônico que o Penhor Caixa é uma linha de crédito com uma das menores taxas do mercado e sem burocracia, vejamos: *"com o Penhor, você sai com seu dinheiro na hora sem a necessidade de análise cadastral ou avalista. Além disso, seus bens ficam em total segurança no cofre da Caixa e você pode renovar seu contrato quantas vezes precisar. E, depois de quitar seu contrato, você recebe seu bem de volta."*<sup>1</sup> Além disto, sua concessão depende apenas da apresentação apenas do RG, CPF em situação regular e o comprovante de residência.

Trata-se, portanto, de uma forma de acesso ao crédito desburocratizada, que beneficia todas as faixas da população, notadamente as de baixa e média renda, além daqueles que possuem dificuldade de acesso aos demais tipos de crédito por terem anotações nos órgãos de restrição ao crédito, como SPC e SERASA, por exemplo.

Não se pode deixar de mencionar, também, que as taxas de juros praticadas em contratos de penhor são, em geral, mais baixas e atrativas, pois o instituto traz maior segurança no adimplemento da obrigação devido à garantia real prestada, notadamente pela entrega do bem móvel que fica em poder do próprio credor.

Assim, com o fim do monopólio da Caixa Econômica Federal e a abertura deste mercado para a livre iniciativa, com ampla concorrência, os serviços prestados tendem a ser de melhor qualidade e as taxas mais modestas, atendendo aos interesses daqueles que optam por esta modalidade de crédito.

Por outro lado, com um maior número de interessados em prestar esse serviço e a descentralização de sua oferta, o penhor se tornará mais acessível aos cidadãos brasileiros, principalmente para os que residem em locais mais afastados dos grandes centros urbanos.

<sup>1</sup> Disponível em: < <https://www.caixa.gov.br/voce/credito-financiamento/penhor/Paginas/default.aspx#> >  
Acessado em 31/03/2021.  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Ganime  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212136999200>



No entanto, visando contribuir com a qualidade da legislação em elaboração, fizemos algumas alterações que entendemos pertinentes, conforme substitutivo em anexo, e a seguir explicitado.

O projeto prevê em seu art. 3º o penhor de objetos de uso pessoal, obras de artes, antiguidades e bens colecionáveis, além de máquinas, equipamentos e veículos. Entende-se que os bens móveis deste rol são todos suscetíveis ao instituto do penhor, mas possuem tratamento diferente na legislação em razão de sua finalidade.

Enquanto os objetos de uso pessoal previstos nos incisos de I a V do art. 3º do projeto são compatíveis com a modalidade de penhor exercida hoje em monopólio pela Caixa Econômica Federal, a penhora de máquinas, equipamentos e veículos previstos nos incisos VI e VII do projeto, são regidas pelo Código Civil.

São institutos semelhantes que se destinam a finalidades diversas e possuem procedimentos distintos para alcançar seus objetivos. O penhor na Caixa Econômica Federal tem as características da praticidade para o cliente da entrega do bem como garantia do pagamento e melhores condições de negociação, além da segurança dos bens nas dependências da instituição. O penhor previsto no Código Civil busca promover o aproveitamento econômico dos bens penhorados e, via de regra, o bem permanece na posse do devedor.

Assim, em respeito às peculiaridades de cada modalidade de penhor e considerando que a finalidade do projeto sob análise é regulamentar a modalidade hoje exercida em monopólio pela Caixa Econômica Federal, recomendamos a supressão dos incisos VI e VII do art. 3º do PLP.

Outro ponto de destaque é a possibilidade de registro do instrumento de contrato de penhor por qualquer dos contratantes. O § 2º do art. 6º do PLP estabelece que o instrumento de penhor poderá ser registrado em cartório, o que conferiria ao credor preferência em relação aos demais credores, exceto aqueles que possuem preferência legal. Em comparação ao regime atual, onde o registro em cartório é obrigatório, entende-se que a possibilidade pode gerar insegurança jurídica, pois terceiros interessados naquele bem podem consultar eventual penhora em cartório.

Lado outro, exigir que todos os instrumentos de penhora celebrados numa loja de penhor sejam registrados em cartório, parece não ser a alternativa mais adequada para regulamentação de uma atividade que se pretende inaugurar no país, seja por motivos de custo para operação, seja por burocracia excessiva.



Considera-se mais adequada a alternativa constante no Código Civil, em seu art. 1.433, que prevê a possibilidade ao credor de promover a venda amigável, prevista expressamente em contrato ou autorizada pelo devedor mediante procuração. A venda deve ser realizada pelo valor de avaliação do bem, salvo anuência do devedor à venda por valor inferior. Dessa forma, entende-se pela supressão do art. 8º do PLP.

Contudo, se em sessenta dias o devedor não cumprir suas obrigações contratuais, entende-se que o credor deve ter seus direitos garantidos através da possibilidade de alienação do bem. É uma forma de resguardar o empreendedor, conferindo um prazo razoável ao devedor e formas alternativas de solução.

Quanto ao PLP nº 78, de 2021, de autoria do Deputado Kim Kataguirí, assim como o PLP nº 230, de 2019, observa-se que seus dispositivos são apenas de caráter normativo, razão pela qual a proposição em apreço não tem implicação sobre o aumento de despesas e/ou a redução de receitas públicas.

Sobre o mérito, em linhas gerais, verifica-se que o projeto não regulamenta de forma detalhada a atividade econômica como feito pelo PLP nº 230, de 2019, mas tão somente busca afastar o monopólio legal do exercício da atividade pela CEF e promover os ajustes mínimos necessários na legislação.

Favoráveis ao mérito do projeto, passaremos à análise da proposta artigo por artigo.

O artigo 1º da proposta prevê o objeto do projeto em atenção à melhor técnica legislativa. O art. 2º inclui o art. 53-A na Lei nº 4.595, de 1964, para prever que apenas as instituições financeiras, sejam elas públicas ou privadas, poderão firmar contratos utilizando o penhor como garantia.

Reconhecemos a importância da fiscalização da atividade e o autor optou por restringir o exercício da atividade econômica, conforme consta em sua justificativa, às instituições financeiras para garantir o controle da atividade pelo Banco Central. Neste ponto consideramos meritória a proposta, mas entendemos que ainda consistiria limitação desnecessária àqueles que desejam exercer a atividade, mas não são instituições financeiras. Entendemos que a via mais adequada de manter a liberdade de empreendimento e o controle da atividade é submeter o controle de todas as pessoas jurídicas que pretendem exercer a atividade ao regramento do Conselho Monetário Nacional.

Quanto aos arts. 3º, 4º e 5º, do PLP nº 78, de 2021, que inserem dispositivos no Código Civil, estes prevêem, em linhas gerais, a existência de seguro, com o objetivo de

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Ganime

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212136999200>





garantir a indenização do credor lesado. Entendemos como meritória a proposta, sobretudo para conferir ao empreendedor maior segurança, neste sentido o art. 7º do substitutivo visa indenizar eventuais prejuízos para o credor. Lado outro, a imposição de seguro pode gerar custos que inviabilizam o negócio, além de uma descaracterização do próprio negócio, que pressupõe o bem entregue como garantia.

O art. 6º trata do prazo de vacância de sessenta dias, o que foi contemplado pelo art. 13 do substitutivo em prazo maior, de cento e oitenta dias, por considerar que se trata de uma matéria que deve ser bem regulamentada pelos órgãos competentes.

Por fim, quanto à cláusula de revogação apresentada pelo PLP 78, de 2021, no art. 7º, entendemos que em parte é atendida pelo substitutivo, mas não alcança as revogações do Código Civil e do Código de Processo Civil, pois consideramos que a finalidade neste projeto é regulamentar apenas o exercício da atividade econômica do contrato de mútuo com penhor por pessoas jurídicas de direito privado, que será regulamentada por esta lei, o que não exige a extinção as outras modalidades de penhor previstas na legislação.

Diante do exposto, voto pela **não implicação financeira e orçamentária da matéria em diminuição da receita ou aumento da despesa pública**, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária dos Projetos de Lei Complementar nº 230, de 2019, e nº 78. de 2021; e, **no mérito, pela aprovação de ambos**, nos termos do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em            de julho de 2021.

**Deputado PAULO GANIME**  
**Relator**



## Comissão de Finanças e Tributação

### Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar Nº 230/2019

Dispõe sobre as operações de penhor de bens móveis; extingue o monopólio do penhor concedido à Caixa Econômica Federal; revoga o art. 2º, alínea "e", do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as operações de penhor de bens móveis, estabelecendo as regras gerais e condições para a sua pactuação com pessoas jurídicas de direito privado.

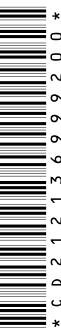
Art. 2º É permitido às pessoas jurídicas de direito privado a celebração de contratos de mútuo, em dinheiro, mediante garantia de penhor de bens móveis.

§ 1º O negócio jurídico de que trata este artigo será instrumentalizado sob a forma de contrato de mútuo com garantia de penhor.

§ 2º Somente poderão celebrar o contrato de que trata este artigo as pessoas jurídicas que tenham como objeto social, exclusivo ou não, a oferta de mútuo garantido por penhor.

Art. 3º Poderão ser oferecidos, a título de garantia das operações de mútuo, entre 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; e
- VII - veículos.



Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos VI e VII do caput, os bens podem continuar em poder do devedor, que os deve guardar e conservar.

Art. 4º Em nenhuma hipótese, o credor poderá exigir qualquer outra garantia pelo contrato de mútuo.

Art. 5º O contrato de mútuo com garantia de penhor deverá conter, ainda que forma simplificada, as seguintes informações:

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

II - prazo e forma de pagamento, sendo vedada a contratação por prazo incerto ou indeterminado;

III – prazo de carência e número de prestações, se for o caso;

IV – taxa de juros e, se for o caso, índice de atualização monetária;

V – descrição ou identificação do dado em garantia, com suas especificações; e

V – condições aplicáveis em caso de amortização ou liquidação antecipada da dívida.

Parágrafo único. O contrato será assinado em duas vias, sendo uma delas obrigatoriamente fornecida ao devedor.

Art. 6º O credor não poderá alienar o objeto apenhado ou deixar de entregá-lo ao devedor na data fixada, tendo este comparecido para resgatá-lo, exceto na hipótese de mora ou inadimplemento.

§ 1º Na hipótese prevista no caput de recusa injustificada de entrega pelo credor do objeto apenhado, o credor incorrerá em multa em favor do devedor, 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, os juros serão cobrados de forma proporcional, sendo vedada a sua cobrança integral.



Art. 7º. A inadimplência do proprietário do bem apenhado, por mais de 60 (sessenta) dias, a contar da data fixada para o resgate, autoriza ao credor 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. 8º 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. 9º O Conselho Monetário Nacional regulamentará as operações de que trata esta Lei, e estabelecerá, de forma simplificada, as regras para constituição e funcionamento das pessoas jurídicas que exerçam as atividades previstas nesta Lei.

§ 1º O credor deverá providenciar a anotação de informações de adimplemento e de inadimplemento de seus clientes em bancos de dados, 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. 10. Não se aplicam às operações de 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 nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Art. 11. Às operações de que trata esta Lei, aplica-se subsidiariamente o disposto na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).



Art. 12. Fica revogada a alínea “e”, do art. 2º, do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor cento e oitenta dias após a sua publicação.

Sala da Comissão, em        de julho de 2021.

**Deputado PAULO GANIME**  
**Relator**

