

Comissão de Desenvolvimento Econômico

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 230, DE 2019

Apensado: PLP nº 78/2021

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 DANIEL ALMEIDA

I – RELATÓRIO

A proposição em tela do ilustre Deputado Paulo Eduardo Martins permite que as pessoas jurídicas de direito privado concedam empréstimos, em dinheiro, mediante garantia de penhor de bens móveis. Este empréstimo será feito mediante “Contrato de Mútuo com Garantia de Penhor”.

Para exercício da atividade de penhor, as pessoas jurídicas devem obrigatoriamente inserir em seu objeto social a realização dessa atividade.

A proposição define que o conjunto de bens móveis que poderão ser oferecidos a título de garantia dos empréstimos, dentre outros, serão os seguintes:

- 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.

A proposição estabelece que, em nenhuma hipótese, o credor poderá exigir qualquer outra garantia aos empréstimos.

Define-se que o prazo do contrato será livremente estipulado pelas partes, devendo estar expresso no instrumento assinado e não cabendo prazos indefinidos.

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 de juros;

IV - bem dado em garantia com as suas especificações;

V – condições aplicáveis na antecipação do pagamento.

O contrato será assinado em duas vias, fornecida uma delas para o devedor, sendo que o instrumento do penhor poderá ser levado a registro, por qualquer dos contratantes, no Cartório de Títulos e Documentos.

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. Ocorrendo tal alienação, o credor incorre em multa em favor do proprietário, equivalente a três vezes o valor da avaliação do bem, monetariamente corrigido.

Define-se que 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. Ocorrendo a liquidação da dívida antes do vencimento, será restituído ao devedor quantia proporcional ao montante de juros cobrados.

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. Nesse caso, transmite-se o direito sobre o bem empenhado, deixando de existir qualquer obrigação entre credor e devedor.

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, sendo que 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. Neste caso, o credor terá direito de regresso em relação ao devedor.

Atribui-se ao Poder Executivo o estabelecimento, de forma simplificada, as regras para registro e funcionamento das pessoas jurídicas que exerçam as atividades disciplinadas nessa lei.

O credor deverá providenciar a anotação de informações de adimplemento e de inadimplemento de seus clientes em bancos de dados.

A proposição faculta ao Banco Central do Brasil o acesso às informações decorrentes das operações realizadas pelo credor para fins estatísticos e de controle macroprudencial do risco de crédito, o que não constituirá violação do dever de sigilo, na forma da legislação em vigor.

Não se aplicará 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).

É dado um prazo ao Poder Executivo de, no máximo, 180 dias para regulamentar o exercício pelas pessoas jurídicas da atividade de penhor.

Revoga-se o art. 2º, alínea “e” do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, que define o monopólio da Caixa Econômica Federal das operações sobre penhores civis.

Define-se a aplicação subsidiária do Código Civil a esta lei.

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



O ilustre Deputado Kim Kataguirí apresentou o projeto de lei complementar apensado de número 78 de 2021.

Inicia extinguindo o monopólio legal da Caixa Econômica Federal sobre as operações de penhor, disciplinando a possibilidade de qualquer instituição financeira fazer contrato que tenha o penhor como garantia, alterando regras do contrato de penhor e extinguindo o penhor legal. Também revoga a alínea “e” do art. 2º do Decreto-Lei nº 759 de 1969 que define o monopólio da Caixa Econômica Federal.

A proposição em tela acresce dispositivo à Lei nº 4.595 de 1964 definindo que somente as instituições financeiras, públicas e privadas, poderão fazer contrato que tenha o penhor como garantia.

O art. 1.431 da Lei nº 10.406 de 2002 (Código Civil) define o penhor da seguinte forma:

“Art. 1.431 Constitui-se o penhor pela transferência efetiva da posse que, em garantia do débito ao credor ou a quem o represente, faz o devedor, ou alguém por ele, de uma coisa móvel, suscetível de alienação”.

O **credor** que possui um título de penhor instituído em seu favor é chamado de “credor pignoratício”. O devedor no penhor, por sua vez, é chamado de “devedor pignoratício”. O projeto acrescenta três parágrafos a este art. 1.431:

§2º Obriga a contratação de seguro quando a coisa for transferida à posse do credor pignoratício, que será renovado à medida em que o prazo do penhor se prorrogar.

§3º. Ocorrendo sinistro, a indenização será paga ao credor pignoratício, que a restituirá ao devedor pignoratício com juros e correção monetária quando do adimplemento da obrigação garantida ou dela se servirá caso seja necessário executar a garantia pignoratícia.

§4º. Quando a coisa penhorada ficar na posse do devedor pignoratício, deverá incidir seguro, cuja indenização, em caso de sinistro, será paga ao devedor, que deverá usá-la para adquirir nova coisa, de mesmo valor, que substituirá a coisa perecida como garantia pignoratícia.



O art. 1.433 da Lei nº 10.406 de 2002 (Código Civil) define os direitos do credor pignoratício. A proposição em tela acresce o seguinte direito: “exigir a imediata substituição da coisa avariada que esteja em posse do devedor pignoratício por coisa nova, de igual valor e da mesma categoria, após paga a indenização do seguro.”.

O art. 1.435 da Lei nº 10.406 de 2002 (Código Civil) define as obrigações do credor pignoratício. A proposição em tela acresce a seguinte obrigação: “acionar a seguradora em caso de sinistro e dele dar ciência ao devedor pignoratício”.

Ademais, a proposição acresce ao art. 1.435 parágrafo único que esclarece que “em caso de sinistro, a devolução da indenização do seguro ao final do contrato substitui a obrigação de devolução da coisa, a que se refere o inciso IV.”

Por fim, a proposição revoga os seguintes dispositivos do Código Civil e do Código de Processo Civil:

Dispositivos	
Inciso II do art. 1.436 do Código Civil	Art. 1.436. Extingue-se o penhor: II - perecendo a coisa;
art. 1.463 do Código Civil	Já revogado pela Lei nº 14.179, de 2021.
arts. 1.467 a 1.472 do Código Civil	Elimina o penhor legal que é definido como um direito real de garantia concedido por lei a alguns credores, sobre coisas móveis, em situações especiais. (seção IX do capítulo 2). Os dispositivos são os seguintes: Art. 1.467. São credores pignoratícios, independentemente de convenção: I - os hospedeiros, ou fornecedores de pousada ou alimento, sobre as bagagens, móveis, jóias ou dinheiro que os seus consumidores ou fregueses tiverem consigo nas respectivas casas ou estabelecimentos, pelas despesas ou



	consumo que aí tiverem feito; II - o dono do prédio rústico ou urbano, sobre os bens móveis que o rendeiro ou inquilino tiver guarnecendo o mesmo prédio, pelos aluguéis ou rendas. Art. 1.468. A conta das dívidas enumeradas no inciso I do artigo antecedente será extraída conforme a tabela impressa, prévia e ostensivamente exposta na casa, dos preços de hospedagem, da pensão ou dos gêneros fornecidos, sob pena de nulidade do penhor. Art. 1.469. Em cada um dos casos do art. 1.467, o credor poderá tomar em garantia um ou mais objetos até o valor da dívida. Art. 1.470. Os credores, compreendidos no art. 1.467, podem fazer efetivo o penhor, antes de recorrerem à autoridade judiciária, sempre que haja perigo na demora, dando aos devedores comprovante dos bens de que se apossarem. Art. 1.471. Tomado o penhor, requererá o credor, ato contínuo, a sua homologação judicial. Art. 1.472. Pode o locatário impedir a constituição do penhor mediante caução idônea.
arts. 703 a 706 do Código de Processo Civil.	CAPÍTULO XII DA HOMOLOGAÇÃO DO PENHOR LEGAL (Consistente à extinção do penhor legal no código civil, extingue a homologação do penhor legal no Código de Processo Civil) Art. 703. Tomado o penhor legal nos casos previstos em lei, requererá o credor, ato contínuo, a homologação. § 1º Na petição inicial, instruída com o contrato de locação ou a conta pormenorizada das despesas, a tabela dos preços e a relação dos objetos retidos, o credor pedirá a citação do devedor para pagar ou contestar na audiência preliminar que for designada. § 2º A homologação do penhor legal poderá ser promovida pela via extrajudicial mediante requerimento, que conterà os requisitos previstos no § 1º deste artigo, do credor a notário de sua livre escolha. § 3º Recebido o requerimento, o notário promoverá a notificação extrajudicial do devedor para, no prazo de 5



	(cinco) dias, pagar o débito ou impugnar sua cobrança, alegando por escrito uma das causas previstas no art. 704, hipótese em que o procedimento será encaminhado ao juízo competente para decisão. § 4º Transcorrido o prazo sem manifestação do devedor, o notário formalizará a homologação do penhor legal por escritura pública. Art. 704. A defesa só pode consistir em: I - nulidade do processo; II - extinção da obrigação; III - não estar a dívida compreendida entre as previstas em lei ou não estarem os bens sujeitos a penhor legal; IV - alegação de haver sido ofertada caução idônea, rejeitada pelo credor. Art. 705. A partir da audiência preliminar, observar-se-á o procedimento comum. Art. 706. Homologado judicialmente o penhor legal, consolidar-se-á a posse do autor sobre o objeto. § 1º Negada a homologação, o objeto será entregue ao réu, ressalvado ao autor o direito de cobrar a dívida pelo procedimento comum, salvo se acolhida a alegação de extinção da obrigação. § 2º Contra a sentença caberá apelação, e, na pendência de recurso, poderá o relator ordenar que a coisa permaneça depositada ou em poder do autor.
--	---

Por fim, define-se que esta Lei Complementar entra em vigor 60 dias após a sua publicação.

Além desta Comissão, as proposições foram distribuídas à Comissão de Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania em regime de prioridade, sujeitas à apreciação do Plenário.

Não foram apresentadas emendas.



Na Comissão de Finanças e Tributação, o ilustre relator Paulo Ganime apresentou Substitutivo, aprovando a proposição.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Penhor é uma operação de crédito, cujos recursos são liberados no ato da contratação, destinada a pessoas físicas e garantida por bem móvel passível de alienação, como joias, pedras preciosas, diamantes, metais nobres, pérolas cultivadas, canetas e relógios.

Na Caixa Econômica Federal (CEF), o valor de contratação é definido pelo cliente desde que com um mínimo de contratação de R\$ 50,00, conforme a sua necessidade, limitado à avaliação do bem, podendo chegar a 100% do valor avaliado para clientes que possuem relacionamento com a CEF.

Clientes que não mantêm relacionamento podem contratar até 85% do valor da avaliação do bem, sem restrições para concessão àqueles que estejam inadimplentes em outras operações de crédito ou estejam “negativados” – seja na CEF, seja no mercado.

A avaliação, que consiste no exame, identificação, classificação e atribuição de valor aos bens ou garantias oferecidas na concessão de empréstimo garantido por penhor, é realizada por empregado qualificado com formação de Avaliador de Penhor, de acordo com tabelas referenciais de valores da CEF, elaboradas com base em análise do mercado nacional e internacional do ouro e demais metais de valor, cotação de dólar americano e gemas

A CEF é, de fato, o banco que mais atende à população menos favorecida, inclusive com a oferta de crédito pessoal não consignado, com taxa média inferior à dos grandes bancos que operam no País, como demonstrado abaixo, e, especificamente para o Penhor, opera com uma taxa de 2,27% a.m., mesmo com a taxa SELIC em patamares tão elevados como atualmente:



Instituição Financeira	Taxa mensal
CAIXA ECONOMICA FEDERAL	2,27%
BCO SANTANDER (BRASIL) S.A.	2,60%
BCO DO BRASIL S.A.	4,17%
ITAÚ UNIBANCO S.A.	4,17%
BCO BRADESCO S.A.	5,68%
NU FINANCEIRA S.A. CFI	6,09%

Fonte: Bacen Período: 20/03/2025 a 26/03/2025

O monopólio exercido pela CEF com o penhor civil oferece transparência e segurança aos *stakeholders* com o cumprimento de marcos regulatórios necessários que garantem o pleno funcionamento do Sistema Financeiro Nacional, com a identificação de atipicidades e geração de alertas sistêmicos nas operações de Penhor.

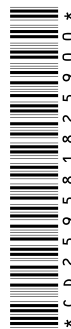
Mais do que isso, o penhor é uma operação com foco nos mais pobres que, em média, apresentam enorme dificuldade de compreender as vantagens e desvantagens de cada tipo de operação financeira em geral.

Considerando que no caso do penhor há um agravante pelo fato de que se envolve um ativo real em troca (provisória) de um empréstimo financeiro, a dificuldade pode ser ainda maior. O espaço de que bancos, com objetivo de lucro, acabem conseguindo operações com grande desvantagem para o tomador se amplia.

Consideramos fundamental proteger esta população mais carente que, com a abertura irrestrita do penhor, tanto pode se tornar ainda mais vulnerável ao problema do superendividamento como pode acabar por perder bens de elevada utilidade ou mesmo de grande estima em arranjos que não sejam minimamente vantajosos para o tomador.

Sendo assim, não acreditamos que a iniciativa dos ilustres Deputados Paulo Eduardo Martins e Kim Kataguiri de extinção do monopólio da CEF em penhores seja desejável. A CEF provê um serviço de excelência e não há qualquer razão para abrir mão de um modelo que está funcionando, e bem.

Somos, portanto, pela REJEIÇÃO dos Projetos de Lei Complementar nº 230, de 2019 e do Projeto de Lei Complementar nº 78 de 2021.



Sala da Comissão, em 01 de Outubro de 2025.

Deputado DANIEL ALMEIDA
Relator

2025-4851

