

PARECER N° , DE 2008

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA e CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 13, de 2007, que "dispõe sobre as operações de fomento mercantil - factoring, e dá outras providências".

RELATORA: Senadora **SERYS SLHESSARENKO**

I – RELATÓRIO

Vem a análise desta Comissão de Constituição e Justiça, o Projeto de Lei da Câmara nº 13, de 2007, de autoria do ex-Deputado João Hermann Neto, que trata da regulamentação das operações de fomento mercantil, também conhecida como *factoring*.

Durante sua tramitação na Câmara dos Deputados o referido projeto fora apensado ao PL 3896, de 2000, de autoria do nobre Deputado Celso Russomano. Naquela casa os projetos receberam substitutivo integral na Comissão de Finanças e Tributação, sendo remetido a esta Casa no ano de 2007.

O projeto é composto por 17 artigos que buscam regulamentar a atividade de fomento mercantil, desde a definição até as penalidades por má conduta ou sonegação fiscal através desta atividade.

Em seu art. 2º a proposição define fomento mercantil, que é compreendida como a prestação contínua de serviços por sociedade de fomento mercantil a sociedades ou firmas que tenham por objetivo o exercício das atividades mercantis ou de prestação de serviços, bem como a pessoas que exerçam atividade econômica em nome próprio e de forma organizada.

São, ainda, enumeradas quais as atividades que podem ser relacionadas como o fomento mercantil, a saber: o acompanhamento de processo produtivo ou mercadológico, o acompanhamento de contas a receber e a pagar e a seleção e avaliação de clientes, devedores ou fornecedores.

Em seu artigo 3º o projeto prevê que as operações mercantis deverão estabelecer em contrato específico as obrigações e as disposições pactuadas, conforme o disposto na lei ora em análise.

O artigo 6º trata do objeto social das sociedades de fomento mercantil que deverá ser exclusivamente a prática do fomento mercantil. Sendo inclusive, disposto em seu artigo 7º, a necessidade de que o nome empresarial da sociedade contenha a expressão “fomento mercantil”, da mesma forma em qualquer material de divulgação da sociedade, sendo vedada a utilização do vocábulo banco ou qualquer outra expressão que possa vir a identificar estas sociedades como instituição financeira.

A questão da composição das receitas operacionais das sociedades de fomento mercantil está disposto no artigo 8º, sendo considerada como componentes da receita a comissão de prestação de serviços, o diferencial na aquisição de créditos e outras operações que não sejam típicas de instituições financeiras.

Dos artigos 10 a 15 o projeto traz as penalidades e disposições que visam disciplinar a atividade de fomento mercantil.

O prazo de adaptação das sociedades já estabelecidas a partir da data de entrada em vigor da lei será de 180 dias.

Após análise desta Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, ela será analisada pela Comissão de Assuntos Econômicos, conforme despacho inicial da Secretaria Geral da Mesa.

Ao projeto não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Por primeiro, cabe salientar que a proposição em tela fora inicialmente designada ao eminente Senador Romeu Tuma para relatar, que o fez com exemplar competência devolvendo o mesmo com relatório concluindo pela aprovação do projeto e pela apresentação de duas emendas. Infelizmente o Senador não faz mais parte desta Comissão, desta forma foi necessário designar nova relatoria, sendo designada esta relatora pelo nobre Presidente desta Comissão.

Entendemos que o trabalho do Senador Romeu Tuma não poderia ser desconsiderado, logo elaboramos o presente relatório baseado no belíssimo trabalho realizado pelo nobre relator. Este relatório pode ser compreendido

como um trabalho conjunto com o Senador Romeu Tuma, especialmente por seu trabalho e empenho no estudo da matéria.

Não vislumbramos vícios de regimentalidade, legalidade ou constitucionalidade. A matéria cinge-se à competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais relativas a direito comercial, nos termos do art. 22, inciso I da Constituição Federal.

Com relação a iniciativa, não há qualquer tipo de óbice, uma vez que a matéria está de acordo com o art. 61 da Constituição, não havendo qualquer vedação a iniciativa parlamentar para a matéria que ora se pretende dispor pelo presente projeto de lei.

Não há, tampouco, no aspecto material, afronta a qualquer dispositivo constitucional. Assim sendo, o presente projeto de lei está em condições de ser introduzido ao nosso ordenamento jurídico.

Conforme o Senador Romeu Tuma muito bem colocou em seu relatório, a atividade de *factoring* há muito tem sido tratada, o que vislumbra a necessidade de regulamentação.

Inúmeros foram os projetos de lei apresentados nas duas casas legislativas do Congresso Nacional, mas até o momento nenhuma concluiu com êxito sua tramitação.

Inicialmente deve-se fazer uma distinção fundamental do que é uma empresa de *factoring* e uma instituição financeira para a completa compreensão do tema. *Factoring* não é e não pode ser equiparada a uma atividade típica de uma instituição financeira, suas atividades são distintas, enquanto o banco capta recursos, empresta dinheiro e necessita de autorização do Banco Central para funcionar. As empresas de *factoring*s, essencialmente, prestam serviços e compram créditos.

Se uma empresa captar recursos no mercado, fizer empréstimos a juros, trabalhar com crédito, administrar consórcios, e se denominar *factoring*, será uma designação errônea, pois uma empresa de fomento mercantil não pode exercer nenhuma destas atividades, simplesmente por não ter a autorização do BACEN para atuar como instituição financeira, será uma empresa ilegal. O exercício ilegal das atividades exclusivas das instituições financeiras está sujeito às penalidades previstas no art. 44, § 7º, da Lei nº 4.595/64, e no art. 16 da Lei nº 7.492/86.

Em uma nota técnica apresentada à Câmara dos Deputados pelo Consultor *Guilherme J. Falcão*¹, é feita uma distinção fundamental e uma explanação bastante elucidativa da atividade de fomento mercantil, também conhecida como *factoring*:

“[As] atividades de factoring, [...] não devem se confundir com um simples empréstimo, desconto de duplicatas, adiantamento de recursos, compra de duplicatas ou de faturamento, crédito pessoal ou crédito direto ao consumidor, captação de recursos em real ou dólar, administração de consórcios, etc. Todas essas atividades são desempenhadas ora por instituições financeiras, ora por administradoras de consórcio, sendo que estão sob a égide da Lei nº 4.595/64 e da Lei nº 8.177/91, respectivamente, e se subordinam à fiscalização e controle do Banco Central.

Na verdade, o factoring é uma atividade comercial mista atípica, resumindo-se na equação de prestação de serviços + compra de créditos (direitos creditórios) resultantes de vendas mercantis. Factoring é, pois, fomento mercantil, porque expande os ativos de seus clientes, aumenta-lhes as vendas, elimina seu endividamento e transforma as suas vendas a prazo em vendas à vista”. (FALCÃO, 2001)

Segundo a Convenção de Ottawa, da qual o Brasil é signatário, o *factoring* é a prestação continua de serviços de alavancagem mercadológica, de avaliação de fornecedores, clientes e sacados, de acompanhamento de contas a receber e de outros serviços, conjugada com a aquisição de créditos de empresas resultantes de suas vendas mercantis ou de prestação de serviços, realizadas a prazo.

Por suas características e por não haver uma clara regulamentação, não raro nos deparamos com o desvirtuamento do fomento mercantil, resultante da atividade de empresas fraudulentas no mercado, como citamos acima.

Desta forma, torna-se necessária a regulamentação desta atividade, para que possa haver a fiscalização necessária sobre o fomento mercantil e o estabelecimento das penalidades em caso de fraudes e desvirtuamento da atividade.

Como bem destacou em seu relatório, o Senador Romeu Tuma, conclui que uma das principais inovações propostas pelo projeto é a tipificação de condutas criminosas, com vistas a penalizar tanto aqueles que exercerem a atividade sem autorização como aqueles que, embora autorizados a exercê-la, praticarem operações vedadas pelo projeto.

¹ FALCÃO, GUILHERME J. **Legislação que Regula as Empresas de Fomento Mercantil (“Factoring”) no Brasil.** CONSULTORIA LEGISLATIVA[online]. Out.2001, Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnotec/tema12> Acesso em: 07. mar. 2008.

Compartilhamos da mesma opinião de que as penas previstas, de um a quatro anos de reclusão, e multa, contribuirão para coibir as fraudes que se têm verificado no mercado.

É importante que se destaque o avanço da separação entre o fomento mercantil e a atividade de instituições financeiras. O projeto avança ao vedar que sociedades de fomento mercantil atuem nas atividades exclusivas de instituições financeiras, como já detalhamos. Esta preocupação está tão fortemente marcada no texto deste projeto que veda inclusive a utilização do vocábulo “banco” na designação da sociedade ou em qualquer material que divulgue suas atividades.

Apesar de meritória e merecer prosperar também nesta casa, o projeto necessita de alguns reparos redacionais, para melhor compreensão das disposições contidas no texto legal. Por isso acompanhamos a conclusão do nobre Senador Romeu Tuma, que apresentou em seu relatório duas emendas.

A primeira busca suprimir no § 2º do art. 2º do projeto a expressão “ou prestação futura e títulos”, que foi grafada em duplicidade. Também substituímos por “ou” a expressão “e/ou” utilizada no texto do dispositivo, adaptando-o à boa técnica legislativa.

A segunda visa conceder maior clareza ao texto, suprimindo a expressão “pelo Poder Executivo” no inciso II do § 2º do art. 15 do projeto.

III – VOTO

Diante do exposto concluímos pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei da Câmara nº 13, de 2007, e, no mérito, por sua aprovação, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA N° 1 – CCJ

Dê-se ao § 2º do art. 2º do projeto a seguinte redação:

Art. 2º

§ 2º Por direitos creditórios entendem-se os direitos e títulos representativos de crédito, originários de operações realizadas nos segmentos comercial, de agronegócio, industrial, imobiliário, de prestação de serviços e de warrants; contratos mercantis de compra e venda de produtos, mercadorias ou serviços para entrega ou prestação futura, bem como títulos ou certificados representativos desses contratos.

EMENDA N° 2 – CCJ

Dê-se ao inciso 11 do § 2º do art. 15 do projeto a seguinte redação:

Art. 15.

§ 2º

II - embaraço à fiscalização.

.....
.....

Sala da Comissão, 02 de abril de 2008.

Senador MARCO MACIEL, Presidente

Senadora SERYS SLHESSARENKO, Relatora