



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 38, DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 4089, de 2023, que Altera as Leis nºs 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e 14.509, de 27 de dezembro de 2022, para dispor sobre a concessão de crédito consignado sem autorização do beneficiário, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), para caracterizar como prática discriminatória a conduta que especifica.

**PRESIDENTE EVENTUAL:** Senador Fabiano Contarato  
**RELATOR:** Senador Otto Alencar

27 de agosto de 2025



## PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei n° 4.089, de 2023 (Projeto de Lei n° 2.131, de 2007, na origem), do Deputado Federal Edgar Moury, que *altera as Leis n°s 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e 14.509, de 27 de dezembro de 2022, para dispor sobre a concessão de crédito consignado sem autorização do beneficiário, e a Lei n° 10.741, de 1° de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), para caracterizar como prática discriminatória a conduta que especifica.*

RELATOR: Senador **OTTO ALENCAR**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, o Projeto de Lei n° 4.089, de 2023 (Projeto de Lei n° 2.131, de 2007, na origem), do Deputado Federal Edgar Moury, que altera as Leis n°s 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e 14.509, de 27 de dezembro de 2022, para dispor sobre a concessão de crédito consignado sem autorização do beneficiário, e a Lei n° 10.741, de 1° de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), para caracterizar como prática discriminatória a conduta que especifica.

O art. 1° do projeto de lei informa o seu objeto, que é vedar a concessão de crédito consignado sem autorização do beneficiário, bem como considerar discriminatória contra o idoso a exigência não extensiva a outros públicos, como o comparecimento a agências ou instalações.

O art. 2° do projeto de lei acrescenta art. 6°-C à Lei n° 10.820, de 2003, para prever, no *caput*, que, nas operações de crédito consignado, é vedado à instituição consignatária contratar empréstimo, financiamento, cartão de crédito, cartão consignado de benefício ou arrendamento mercantil sem



autorização expressa do beneficiário. Os §§ 1º, 2º e 3º discriminam a devolução dos valores no caso de contratação sem consentimento, a imposição de multa e a forma de contratação por meio remoto.

O art. 3º do projeto de lei acrescenta §§ 2º, 3º, 4º e 5º ao art. 2º da Lei nº 14.509, de 2022, para incluir o servidor na vedação à concessão de crédito consignado sem autorização.

O art. 4º do projeto de lei acrescenta § 3º ao art. 4º da Lei nº 10.741, de 2003, para considerar discriminatória a estipulação de exigências somente à pessoa idosa, como o comparecimento físico em agências ou instalações.

O art. 5º do projeto de lei prevê que a lei que resultar da sua aprovação entrará em vigor na data da sua publicação.

A matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados e enviada ao Senado Federal. No Senado Federal, ela foi distribuída à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), onde recebeu Parecer favorável sem emendas, e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), onde também recebeu Parecer favorável sem emendas. No plenário, foi aprovado Requerimento nº 305, para a análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Quanto à constitucionalidade, a matéria é da competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos dos incisos V e VIII do art. 24 da Constituição Federal. Ademais, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, sendo legítima a iniciativa parlamentar, nos termos dos artigos 48 e 61 da Lei Maior.

Em relação à juridicidade, o projeto possui os atributos de novidade, abstração, generalidade e potencial coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente.

No tocante à regimentalidade, a proposição está escrita em termos concisos e claros, dividida em artigos, encimada por ementa e acompanhada de



justificação escrita, tudo em conformidade com os arts. 236 a 238 do RISF, além de ter sido distribuída à Comissão competente, conforme citado.

Relativamente à técnica legislativa, a proposição observa as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No tocante ao mérito da proposta, somos favoráveis à sua aprovação.

A concessão de crédito consignado sem a manifestação favorável expressa do beneficiário deve ser vedada, porque não foi comprovada ser essa a vontade do contratante, requisito essencial para que haja um contrato vinculante às partes.

Os fornecedores que agem de forma unilateral concedendo empréstimos devem receber de volta os valores eventualmente transferidos, mas sem a incidência de encargos, porque agiram de forma abusiva, valendo-se da vulnerabilidade do consumidor.

A concessão unilateral de crédito consignado leva o consumidor ao endividamento excessivo e injustificado, que ele muitas vezes não percebe, porque nem mesmo solicitou o empréstimo. Nesses casos, o consumidor pode ser considerado hipervulnerável, pois ele é muitas vezes idoso e aposentado.

Alteramos a redação do projeto de lei, contudo, para prever somente o recebimento de valores sem solicitação, haja vista que, a rigor, a contratação é nula, suprimindo-se ainda o prazo para solicitação de sessenta dias, por ser exíguo.

Além disso, caso o fornecedor não comprove engano justificável ou fraude para fundamentar eventual concessão de crédito consignado, sem sua culpa, é justo que ele seja apenado com multa automática, de modo a inibir o seu comportamento abusivo e prevenir novas incidências lesivas ao consumidor.

A situação é semelhante à cobrança indevida prevista na Lei nº 8.078, de 11 de dezembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor). É importante que o valor da multa seja destinado ao Fundo de Defesa do Consumidor, ao Fundo Nacional do Idoso ou a Fundo local.



Ademais, não consideramos razoável que o idoso seja discriminado pelo fornecedor, com exigências aplicadas somente a ele, pelo fato de ele ser idoso, como se estivesse à beira da morte, como exigências de comparecimento pessoal a agências ou instalações, que geram enormes dificuldades ao idoso, tanto financeiramente quanto fisicamente. Não concordamos, no entanto, que a alteração requerida seja procedida no Estatuto do Idoso, que se aplica a uma gama de situações mais diversificada.

### III – VOTO

Ante o exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.089, de 2023, com as seguintes emendas.

#### EMENDA Nº 1 - CCJ

Dê-se à Ementa do Projeto de Lei nº 4.089, de 2023, a seguinte redação:

“Altera as Leis nºs 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e 14.509, de 27 de dezembro de 2022, para dispor sobre a concessão de crédito consignado sem autorização do beneficiário, e para caracterizar como prática discriminatória a conduta que especifica.”

#### EMENDA Nº 2 - CCJ

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei nº 4.089, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Esta Lei altera as Leis nºs 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e 14.509, de 27 de dezembro de 2022, para dispor sobre a concessão de crédito consignado sem autorização do beneficiário, e para caracterizar como prática discriminatória a conduta que especifica.”

#### EMENDA Nº 3 - CCJ



lg2025-02565

Assinado eletronicamente, por Sen. Fabiano Contarato

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9470500166>

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 4.089, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 2º** A Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, passa a vigorar com a inclusão dos seguintes dispositivos:

‘**Art. 6º-C.** O beneficiário que receber sem solicitar valor referente a operações de empréstimo, financiamento, cartão de crédito, cartão consignado de benefício ou arrendamento mercantil ficará isento do pagamento de quaisquer encargos.

§ 1º Na hipótese do *caput* deste artigo, a instituição consignatária incorrerá em multa automática de 10% (dez por cento) do valor depositado, a ser revertida em partes iguais para o Fundo de Defesa do Consumidor e o Fundo Nacional do Idoso, ressalvadas as legislações locais, salvo se, em até 45 (quarenta e cinco) dias, contados da identificação do ocorrido, comprovar:

I – a ocorrência de engano justificável, conforme o parágrafo único do art. 42 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor);

II – a existência de fraude, sem a concorrência da instituição financeira ou de seus prepostos para sua realização.

§ 2º Nas contratações realizadas por meios remotos, a instituição consignatária deverá adotar tecnologia que permita a confirmação da identidade do cliente e do seu consentimento para contratação da operação, por meio de reconhecimento biométrico ou acesso autenticado, a partir da utilização de ferramentas tecnológicas, ou, ainda, por meio de dupla confirmação por parte do beneficiário.’

‘**Art. 6º-D.** É considerada discriminatória à pessoa idosa a estipulação de exigências não extensivas a outros públicos, como o comparecimento físico em agências ou instalações, na concessão de operações com consignação em folha de pagamento de que trata essa Lei.’”

#### EMENDA Nº 4 - CCJ

Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei nº 4.089, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 3º** A Lei nº 14.509, de 27 de dezembro de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘**Art. 2º** .....

§ 1º .....



§ 2º O servidor que receber sem solicitar valor referente a operações de empréstimo, financiamento, cartão de crédito, cartão consignado de benefício ou arrendamento mercantil ficará isento do pagamento de quaisquer encargos.

§ 3º Na hipótese do § 2º deste artigo, a instituição consignatária incorrerá em multa automática de 10% (dez por cento) do valor depositado, a ser revertida em partes iguais para o Fundo de Defesa do Consumidor e o Fundo Nacional do Idoso, ressalvadas as legislações locais, salvo se, em até 45 (quarenta e cinco) dias, contados da identificação do ocorrido, comprovar:

I – a ocorrência de engano justificável, conforme o parágrafo único do art. 42 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor);

II – a existência de fraude, sem a concorrência da instituição financeira ou de seus prepostos para sua realização.

§ 4º Nas contratações realizadas por meios remotos, a instituição consignatária deverá adotar tecnologia que permita a confirmação da identidade do servidor e do seu consentimento para contratação da operação, por meio de reconhecimento biométrico ou acesso autenticado, a partir da utilização de ferramentas tecnológicas, ou, ainda, por meio de dupla confirmação por parte do beneficiário.

§ 5º É considerada discriminatória à pessoa idosa a estipulação de exigências não extensivas a outros públicos, como o comparecimento físico em agências ou instalações, na concessão de operações com consignação em folha de pagamento de que trata essa Lei.”

## EMENDA Nº 5 - CCJ

Suprima-se o art. 4º Projeto de Lei nº 4.089, de 2023, remunerando-se o atual art. 5º para art. 4º.

Sala das Sessões,

, Presidente



lg2025-02565

Assinado eletronicamente, por Sen. Fabiano Contarato

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9470500166>

, Relator





**Relatório de Registro de Presença****26ª, Extraordinária**

## Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

<b>Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, PODEMOS, MDB, PSDB)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	1. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
RENAN CALHEIROS		2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
JADER BARBALHO		3. MARCELO CASTRO	PRESENTE
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE	4. JAYME CAMPOS	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	5. GIORDANO	
ALAN RICK	PRESENTE	6. ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE
SORAYA THRONICKE		7. PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES		8. FERNANDO FARIAS	
MARCIO BITTAR	PRESENTE	9. EFRAIM FILHO	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	1. ANGELO CORONEL	
OMAR AZIZ	PRESENTE	2. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	3. IRAJÁ	
VANDERLAN CARDOSO		4. SÉRGIO PETECÃO	
RODRIGO PACHECO	PRESENTE	5. MARGARETH BUZETTI	PRESENTE
CID GOMES		6. JORGE KAJURU	

<b>Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
CARLOS PORTINHO	PRESENTE	1. JORGE SEIF	PRESENTE
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	2. IZALCI LUCAS	PRESENTE
MAGNO MALTA		3. EDUARDO GOMES	
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	4. FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE
ROGERIO MARINHO		5. JAIME BAGATTOLI	

<b>Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	1. RANDOLFE RODRIGUES	PRESENTE
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	2. PAULO PAIM	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	3. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
WEVERTON	PRESENTE	4. ANA PAULA LOBATO	

<b>Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	1. LAÉRCIO OLIVEIRA	
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

**Não Membros Presentes**



## Relatório de Registro de Presença

### Não Membros Presentes

WILDER MORAIS

WELLINGTON FAGUNDES



## DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 4089/2023)

NA 26ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, O SENADOR OTTO ALENCAR PASSA A PRESIDÊNCIA AO SENADOR FABIANO CONTARATO.

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR OTTO ALENCAR, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM AS EMENDAS N°S 1-CCJ A N° 5-CCJ.

A COMISSÃO APROVA O REQUERIMENTO N° 44, DE 2025-CCJ, DE AUTORIA DO SENADOR OTTO ALENCAR, DE URGÊNCIA PARA A MATÉRIA.

27 de agosto de 2025

Senador Fabiano Contarato

Presidiu a reunião da Comissão de Constituição, Justiça e  
Cidadania



Assinado eletronicamente, por Sen. Fabiano Contarato

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9470500166>