



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 150, DE 2020-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 39, de 2020, oriundo da Medida Provisória nº 982, de 2020, que “dispõe sobre a conta do tipo poupança social digital; e altera as Leis nºs 13.982, de 2 de abril de 2020, e 14.058, de 17 de setembro de 2020.”

Relator: Senador **JAQUES WAGNER**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 39, de 2020, decorre da aprovação, pela Câmara dos Deputados, de substitutivo à Medida Provisória (MPV) nº 982, de 2020.

Com 7 artigos, a MPV nº 982, de 2020, conforme o seu art. 1º, dispõe sobre a conta do tipo poupança social digital, de que tratam o § 9º do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e o § 2º do art. 2º da Medida Provisória nº 959, de 29 de abril de 2020. Por sua vez, o art. 2º da MPV nº 982, de 2020, amplia as características da conta do tipo poupança social digital. A seu turno, o art. 3º prevê os tipos de depósitos para os quais as contas sociais digitais poderão ser abertas automaticamente. Já o art. 4º prevê que não serão aplicadas as exigências para o interstício das movimentações de conta do FGTS, bem como outras exigências dispostas em lei. Em seu art. 5º, a MPV estabelece que o CMN poderá ampliar o limite de movimentação da conta digital de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Ademais, o art. 6º estende o crédito automático aplicável às contas de depósitos de poupança e conta bancária de titularidade do trabalhador para a conta de poupança social digital. Por fim, o art. 7º trata da vigência da MPV, que entrou em vigor na data de sua publicação.



SF/20473.60378-47

No prazo regimental comum, fixado no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, foram apresentadas 43 emendas à Medida Provisória nº 982, de 2020, algumas, em nosso entendimento, sem pertinência temática com a matéria, sendo que uma dela, a Emenda nº 7, foi retirada pelo autor. Restaram, portanto, 42 emendas.

Em relação às emendas apresentadas, cabe frisar que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo, a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.

Em seu parecer, o Deputado Gastão Vieira votou pela aprovação da Medida Provisória nº 982, de 2020, e pela aprovação parcial ou total das Emendas nºs 1, 3, 5, 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 31, 32, 34, 36, 37 e 41, na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 39, de 2020, em que se vislumbrou a oportunidade de aproveitar a ocasião para aprofundar a inclusão bancária da população brasileira.

Aprovada a redação final na Câmara dos Deputados, é submetido à análise do Plenário desta Casa o PLV nº 39, de 2020, composto por 8 artigos.

O art. 1º dispõe sobre o objeto da MPV sem fazer referência à Lei nº 13.982, de 2020, e à MPV nº 959, de 2020. É de se esclarecer que a MPV nº 959, de 2020, foi convertida na Lei nº 14.058, de 2020.

O art. 2º trata das características da conta poupança social digital, que passam a ser as seguintes:

I - obedecerá às disposições legais e regulamentares aplicáveis às contas de depósitos de poupança, no que couber;

II - dispensará a apresentação de documentos dos titulares que tenham sido previamente cadastrados pela instituição financeira, pelo agente operador ou pelo órgão público responsável;

III - admitirá a assinatura digital de contratos e de declarações, observada a sua regulamentação;



IV - terá movimentação preferencialmente pelos canais digitais, podendo, a critério da instituição financeira, ser emitido cartão físico para sua movimentação;

V - poderá receber outros créditos além dos depósitos decorrentes de pagamento de benefícios sociais de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VI - terá limite total de ingressos mensais no valor de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), podendo o beneficiário, a qualquer tempo, realizar a complementação dos dados cadastrais e requerer a ampliação dos serviços e dos limites;

VII - será isenta de cobrança de tarifas de manutenção, observada a regulamentação específica editada pelo Conselho Monetário Nacional;

VIII - disponibilizará, no mínimo, três transferências eletrônicas de valores ao mês, sem custos, para conta mantida em qualquer instituição autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil;

IX - poderá ser usada para o pagamento de boletos bancários e de contas de instituições conveniadas e para outras modalidades de movimentação, na forma prevista em regulamentação do Banco Central do Brasil; e

X - poderá ser, a qualquer tempo e sem custo: a) convertida em conta de depósito à vista ou de poupança em nome do titular; e b) encerrada pelo beneficiário de forma simplificada, pelos mesmos canais de atendimento remoto disponíveis para a sua movimentação.

Dessa forma, as principais mudanças em relação à MPV foram: i) a conta poupança social digital poderá receber quaisquer tipos de créditos; ii) será aplicado o limite de R\$ 5.000,00 apenas aos depósitos, em vez de aos ingressos e retiradas, como previa a MPV; iii) haverá a possibilidade de efetuar gratuitamente 3 (três) transferências; iv) existirá a possibilidade de emitir cartão físico para movimentação; e v) terá a possibilidade de ser convertida em conta de poupança ou de depósitos à vista.

O § 1º do mesmo art. 2º estabelece que o Conselho Monetário Nacional poderá aumentar o valor previsto no inciso VI do caput deste artigo. Dessa forma, o PLV altera a redação do art. 5º da MPV para prever apenas



o aumento do valor e não a sua alteração, que, em tese, poderia significar aumento ou diminuição.

Já o § 2º do art. 2º estabelece que a instituição financeira que efetuar a abertura automática da conta de poupança social digital não poderá utilizar os dados pessoais, bancários ou fiscais fornecidos por órgãos da administração pública ou por outras instituições do sistema financeiro para outros fins, nem os ceder a terceiros, exceto mediante autorização expressa do interessado. Essa previsão estava contida no § 5º do art. 3º da MPV.

A seu turno, o § 3º dispõe que a instituição financeira que efetuar a abertura automática de conta de poupança social digital deverá disponibilizar ferramenta de consulta informatizada, por meio de sítio eletrônico e de aplicativo, que permita ao cidadão verificar a existência de conta do tipo poupança social digital aberta em seu nome, a partir de seu registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia e de seus dados pessoais. Essa previsão legal estava contida no § 6º do art. 3º da MPV.

Ainda no art. 2º, é introduzido o § 4º para determinar que é vedado às instituições financeiras efetuar descontos ou qualquer espécie de compensação que impliquem a redução do valor do benefício a pretexto de recompor saldo negativo ou de saldar dívidas preexistentes. Essa modificação é decorrente do acolhimento das Emendas nºs 13, 14, 16, 17, 20, 31, 32 e 41.

O art. 3º do PLV trata da abertura automática da conta poupança social digital pelas instituições financeiras. Dessa forma, poderá ser aberta de forma automática para o pagamento: I - do auxílio emergencial previsto no § 9º do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; II - dos benefícios previstos nos arts. 5º e 18 da Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020; III - do abono de que trata o § 3º do art. 239 da Constituição Federal; IV - do saque pelos trabalhadores titulares de contas vinculadas no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS decorrentes das situações: a) prevista no caput do art. 6º da Medida Provisória nº 946, de 7 de abril de 2020, observado o disposto nos § 3º a § 5º do referido artigo; b) de que tratam os incisos XVI e XX do caput do art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990; e c) estabelecidas no caput do art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, a critério do Conselho Curador do FGTS, ou em lei específica, quando o saque for realizado por grande quantidade de trabalhadores; e V - de depósitos decorrentes de pagamento de benefícios sociais de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, excluídos os benefícios previdenciários.



Assim, houve apenas a mudança de redação em relação à MPV. Cabe-nos esclarecer que a MPV nº 946, de 2020, teve a sua vigência encerrada em 4 de agosto de 2020, perdurando os seus efeitos, por não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional no prazo constitucional.

O § 1º do art. 3º do PLV repete a redação da MPV para estabelecer que, na hipótese de que trata a alínea “a” do inciso IV do caput deste artigo (o saque emergencial de até R\$ 1.045), os valores provenientes do FGTS permanecerão disponíveis para movimentação pelo trabalhador até 30 de novembro de 2020 e, caso não sejam sacados, retornarão à conta vinculada do FGTS de titularidade do trabalhador, situação em que a rentabilidade aplicável à conta vinculada no período será garantida pela Caixa Econômica Federal.

Já o § 2º determina que os valores retornados à conta vinculada de titularidade do trabalhador no FGTS, nos termos do disposto no § 1º deste artigo, poderão ser sacados na forma estabelecida no art. 6º da Medida Provisória nº 946, de 2020, mediante solicitação expressa do trabalhador ao agente operador do FGTS.

Por sua vez, o § 3º estabelece que, nas hipóteses de que tratam as alíneas “b” e “c” do inciso IV do caput deste artigo, os valores provenientes do FGTS permanecerão disponíveis para movimentação pelo trabalhador pelo prazo de 90 (noventa) dias, conforme cronograma estabelecido pela Caixa Econômica Federal, e, caso não sejam sacados, retornarão à conta vinculada no FGTS de titularidade do trabalhador.

O § 4º dispõe que, em caso de retorno dos valores à conta vinculada do FGTS, nos termos do § 1º deste artigo, a Caixa Econômica Federal garantirá a rentabilidade aplicável aos valores retornados no período.

E o § 5º dispõe que, para o pagamento de benefícios previdenciários por meio da conta poupança social digital, o beneficiário deverá autorizar expressamente a abertura de conta ou a utilização de conta já aberta em seu nome.

O art. 4º repete o disposto na MPV para determinar que o interstício entre movimentações e as demais disposições regulamentares relativas no inciso XVI do caput do art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, não serão aplicados ao saque de recursos das contas vinculadas do FGTS prevista no art. 6º da Medida Provisória nº 946, de 2020.



O art. 5º do PLV prevê que a atribuição da Caixa Econômica Federal estabelecida no § 3º do art. 6º da Medida Provisória nº 946, de 2020, estende-se às contas de poupança social digital que receberem recursos oriundos das contas vinculadas do FGTS. A atribuição prevista se refere ao crédito automático aplicável às contas de depósitos de poupança e conta bancária de titularidade do trabalhador para a conta de poupança social digital. Ela estava contida no art. 6º da MPV. O art. 6º do PLV altera os incisos III e V do § 9º da Lei nº 13.982, de 2020, para uniformizar na legislação o número de transferências gratuitas, que serão, no mínimo, 3 (três), e para possibilitar a emissão de cartão de débito aos titulares da conta de poupança social digital.

O art. 7º altera a Lei nº 14.058, de 2020, também para uniformizar na legislação o número de transferências gratuitas, que serão, no mínimo, 3 (três), e 1 (um) saque, bem como para possibilitar a emissão de cartão de débito aos titulares da conta de poupança social digital.

Já o art. 8º trata da cláusula de vigência, que é imediata à publicação.

II – ANÁLISE

II.1. – DA ADMISSIBILIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E JURIDICIDADE

O *caput* e o § 5º do art. 62 da Constituição Federal permitem a adoção de medida provisória pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência, requisitos preenchidos pela presente proposição.

A urgência e a relevância da medida são fundamentadas na calamidade sanitária, social e econômica de abrangência mundial provocada pela pandemia do novo coronavírus. Nesse contexto, a MPV instrumentaliza o acesso dos trabalhadores aos recursos dos benefícios sociais que menciona, nos próximos meses, para que possam atravessar o período de restrições que o Brasil vem enfrentando e mitigar os impactos causados pela emergência, conforme a Exposição de Motivos da MPV. Além disso, ampliar os meios de acesso a saques aos clientes das instituições financeiras diminui o risco de eventuais aglomerações, o que certamente traz benefícios ao combate à pandemia.

Acreditamos que, em virtude do tema disciplinado, não há dúvidas quanto aos requisitos constitucionais de relevância e urgência.



Quanto à constitucionalidade, a União é competente para legislar privativamente sobre a matéria contida na proposição em tela, com fundamento no inciso VII do art. 22 da Constituição Federal. Além do mais, a matéria contida no PLV não integra o rol de matérias que não podem ser disciplinadas por medidas provisórias, conforme o § 1º do art. 62 da Lei Maior. A presente iniciativa do Presidente da República também não invade competências exclusivas do Congresso Nacional ou de suas Casas, expressas nos arts. 49, 51 e 52 da Constituição.

No que tange ao juízo sobre a juridicidade da matéria, o PLV nº 39, de 2020, inova o ordenamento jurídico e é equipado de atributos como abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade. Também cumpre as disposições de técnica legislativa constantes da Lei Complementar nº 95, de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Dessa forma, consideramos a matéria adequada em relação à Constituição, observados os requisitos do art. 62 da Carta Magna. Também não identificamos nos dispositivos da iniciativa injuridicidade ou desalinhamento à boa técnica legislativa.

II.2 – DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Não se vislumbra renúncia de receita fiscal em virtude das disposições da MPV nº 982, de 2020, e do PLV nº 39, de 2020. Quanto ao exame da proposição sob a ótica da despesa pública, verifica-se que dispositivos têm caráter essencialmente normativo, sem impacto direto ou indireto sobre o aumento de despesas públicas. Não se verifica, portanto, qualquer incompatibilidade com as normas orçamentárias e financeiras vigentes.

Acrescente-se que, de acordo com a Nota Técnica nº 67, de 2020, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, que atende à determinação do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, para fornecer subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória, a matéria em análise não promove aumento de despesas públicas e tampouco prevê renúncia de receitas. Limita-se a regular a modalidade de conta bancária denominada poupança social digital, já presente no ordenamento jurídico, estendendo sua aplicação para facilitar o acesso da população beneficiada a diversas prestações de natureza assistencial e laboral, ante a emergência da covid-19. Nessa linha, a MPV atende aos preceitos das normas orçamentárias vigentes, em especial



aos da Lei de Responsabilidade Fiscal, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, restando comprovada a sua adequação orçamentária-financeira.

II.3. DO MÉRITO

A estrutura da MPV é simples e trata, essencialmente, de aspectos operacionais da conta de poupança social digital. É oportuno observar que alguns desses aspectos poderiam ser disciplinados por resolução do Conselho Monetário Nacional, conforme dispõe a Lei nº 4.595, de 1964.

Todavia, devemos refletir que o Poder Executivo, que só pode agir com base em mandato legal, sempre pode ter questionada a legalidade de seus atos no Poder Judiciário. Dessa forma, em busca de segurança jurídica, o Poder Executivo preferiu propor ao Congresso Nacional, para disciplinar a matéria, esta MPV que trata de características da conta de poupança social digital.

Também é oportuno informar que a imposição de limite de movimentação busca inibir o uso inadequado de contas desse tipo para a chamada “lavagem” de dinheiro, prevista na Lei nº 9.613, de 1998. Conforme a própria Exposição de Motivos da MPV, a proposta tem o objetivo de aprimorar a disciplina dessa modalidade de conta, garantindo que cumpra seus objetivos sem criar fragilidades de segurança para o sistema financeiro. Para tanto, prevê expressamente que a conta de poupança social digital obedecerá, no que couber, às disposições legais e regulamentares aplicáveis às contas de depósitos de poupança, entre as quais figuram a regulamentação do Conselho Monetário Nacional (CMN) relativa à prevenção à lavagem de dinheiro, e limitação de sua movimentação ao valor mensal de R\$ 5 mil, podendo o CMN revisar e alterar esse limite.

Registre-se, por oportuno, que dentre as Emendas acatadas total ou parcialmente pelo Deputado Gastão Vieira, relator da matéria na Câmara dos Deputados, encontram-se 4 apresentadas por parlamentares desta Casa Alta do Congresso Nacional, a saber:

Emenda de nº 19, de autoria do Senador Flávio Arns, Podemos-PR, que propôs a ampliação para, no mínimo, três transferências eletrônicas de valores sem custo, e não apenas uma, como previu o texto original, bem como para permitir a emissão de cartão físico para pagamento dos boletos



bancários, no caso de titulares que não tenham acesso aos recursos tecnológicos mínimos para a movimentação digital;

Emenda de nº 21, de autoria do Senador Alessandro Vieira, Cidadania-SE, que incluiu as instituições de pagamento autorizadas a funcionar pelo Banco Central, que também ofertam serviços de conta, notadamente por meios digitais e sem custo, a milhares de brasileiros, garantindo a liberdade e o direito do cidadão de optar pela gratuidade às transferências realizadas a qualquer instituição, desde que autorizada a funcionar pelo Banco Central;

Emenda de nº 24, de autoria do Senador Weverton, PDT-MA, que permite o Conselho Monetário Nacional a deliberar pelo aumento do valor total de ingresso mensal na conta poupança digital; e

Emenda de nº 41, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, REDE-AP, que garante que as instituições financeiras não se utilizem dos recursos liberados da conta digital para descontar eventuais débitos do titular, sob pena de limitar o acesso dos recursos pelo beneficiário, prejudicando-o no momento em que mais necessita de suporte financeiro.

No Plenário do Senado Federal, foram apresentadas as Emendas nºs 44, 45, 46 e 47, todas de autoria da ilustre Senadora Rose de Freitas. As quatro emendas versam sobre o número de transferências eletrônicas que o titular da conta digital tem direito a fazer mensalmente sem custos. E Emenda nº 44 limita em até cinco transferências; a Emenda nº 45, em pelo menos cinco transferências; e as Emendas nºs 46 e 47 propõem transferências ilimitadas.

Apesar de meritórias, as Emendas não devem ser acatadas, pois o PLV já aumentou, em relação à MPV original, de uma para três o número mínimo de transferências eletrônicas que o titular da conta digital tem direito a fazer mensalmente sem custos para qualquer instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil. Deve-se destacar que este número de transferências já é superior às transferências gratuitas estabelecidas pela Resolução nº 3.919 do Conselho Monetário Nacional para contas de depósitos à vista, que prevê apenas duas transferências mensais e, ainda assim, tais transferências devem ser feitas entre contas da própria instituição.

Portanto, consideramos que há um avanço no presente PLV ao estabelecer o mínimo de três transferências para qualquer instituição



financeira, número que pode ser ampliado por resolução do Banco Central do Brasil, caso entenda necessário, a partir da análise da utilização deste tipo de serviço nas contas do tipo poupança social digital.

Por todo o exposto, consideramos a MPV meritória. Quanto às modificações expressas no PLV, entendemos que aperfeiçoam a matéria. O acréscimo de alguns benefícios adicionais aos titulares da poupança social digital é fundamental para ampliar a bancarização no País. Não acreditamos que tal acréscimo possa inviabilizar a existência dessas contas. Ademais, outras modificações meramente redacionais, como a autorização para que o CMN aumente, em vez da autorização para que altere o limite de movimentação mensal de R\$ 5 mil, dá maior solidez à modalidade de conta, impedindo que normas infralegais posteriores acabem desidratando instrumento tão importante.

Ademais, enfatizamos que toda medida de relacionamento digital de baixo custo com as instituições financeiras deve ser incentivada. De acordo com o Relatório de Cidadania Financeira, de 2018, do Banco Central do Brasil, pesquisa por amostragem feita pela Global Findex apontou que 58% dos adultos não possuíam conta em instituição financeira por falta de dinheiro ou por considerar o seu custo alto. Sem dúvida, a poupança social digital será o caminho para que todos os brasileiros tenham acesso a uma instituição financeira.

Por fim, apenas lamentamos que uma medida de inclusão meramente formal, como é o caso da poupança social digital, tenha vindo apenas em um contexto de pandemia. Ainda que seja um instrumento benéfico e digno de louvor, a poupança social digital para realmente suscitar inclusão social necessita de vir acompanhada de outras medidas que gerem uma melhor distribuição da renda e da riqueza. Não podemos deixar de mencionar a necessidade de termos um sistema financeiro mais competitivo e menos oligopolizado; uma tributação realmente progressiva em que os ricos paguem proporcionalmente mais tributos e os pobres paguem menos, especialmente com a diminuição da carga tributária indireta e o aumento da tributação sobre lucros e dividendos, a grande propriedade e a fortuna. Também nos parece essencial um aumento do foco dos gastos públicos para os mais pobres, como é o caso do Bolsa-Família e de um Programa de Renda Básica.



III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade e juridicidade da Medida Provisória nº 982, de 2020, assim como pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária.

No mérito, votamos pela sua **aprovação**, nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 39, de 2020, aprovado pela Câmara dos Deputados, e pela rejeição de todas as emendas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

