

PARECER Nº 28, DE 2021

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2021, oriundo da Medida Provisória nº 1.006, de 1º de outubro de 2020, que “aumenta a margem de crédito consignado dos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social durante o período da pandemia de covid-19.”

Relator: Senador **PLÍNIO VALÉRIO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 2, de 2021, decorre da aprovação, pela Câmara dos Deputados, de emenda substitutiva à Medida Provisória (MPV) nº 1.006, de 2020.

Com apenas 3 artigos, a MPV nº 1.006, de 2020, aumenta a margem de crédito consignado de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social de 35% para 40%, dos quais 5% são destinados exclusivamente para i) amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito; ou ii) utilização com finalidade de saque por meio do cartão de crédito, até 31 de dezembro de 2020, conforme o seu art. 1º.

Além disso, o art. 2º da MPV estabelece que, a partir de 1º de janeiro de 2021, se ultrapassado o limite previsto anteriormente de 35%, fica mantido o limite de 40% para as operações já contratadas e vedada a contratação de novas operações.

Por fim, o art. 3º define a cláusula de vigência da Medida Provisória, que entrou em vigor na data de sua publicação, 2 de outubro de 2020.

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 50 emendas à MPV.

Além disso, foram apresentadas 9 emendas de Plenário ao parecer do Deputado Capitão Alberto Neto, que conclui pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.006, de 2020; pela obediência aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e das emendas apresentadas perante a Comissão Mista, com a ressalva das Emendas de nºs 17 e 48, por não guardarem pertinência temática com a matéria tratada na MPV; por sua neutralidade sobre as receitas ou despesas públicas e, quanto às emendas apresentadas perante a Comissão Mista, pela não implicação sobre as despesas ou receitas públicas das Emendas de nºs 1 a 16; 18 a 47; 49 e 50; pela inadequação orçamentária e financeira das Emendas de nºs 17 e 48; e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 1.006, de 2020, e das Emendas de nºs 8, 9, 13, 15, 19, 40, 42, 50, acolhidas parcial ou integralmente, na forma do Projeto de Lei de Conversão apresentado, e pela rejeição das demais Emendas. Também conclui pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária (ou não implicação sobre as despesas ou receitas públicas) de todas as Emendas de Plenário com apoioimento regimental; e, no mérito, pela aprovação parcial das Emendas de Plenário 2, 4, 5, 7, 8 e 9, na forma da Subemenda Substitutiva Global ao PLV apresentada, e pela rejeição das demais Emendas de Plenário com apoioimento regimental.

Aprovada a redação final na Câmara dos Deputados, é submetido à análise do Plenário desta Casa o PLV nº 2, de 2021, que dá nova redação à ementa da MPV, para descrever que a matéria “dispõe sobre o acréscimo de 5% (cinco por cento) ao percentual máximo para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento no período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19; e altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991”.

Composto por 7 artigos, o PLV, em seu art. 1º, estabelece que, até 31 de dezembro de 2021, o percentual máximo de consignação nas hipóteses previstas no inciso VI do caput do art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, no § 1º do art. 1º e no § 5º do art. 6º, ambos da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e no § 2º do art. 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, bem como em outras leis que vierem a sucedê-las no tratamento da matéria, será de quarenta por cento, dos quais cinco por cento serão destinados exclusivamente para: i) amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito; ou ii) utilização com finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

Além de estender o prazo para 31 de dezembro de 2021, o parágrafo único da MPV acrescenta que quando leis ou regulamentos locais não definam percentuais maiores do que os previstos no caput, o aumento, na forma prevista nesta Lei, do percentual máximo de remuneração, soldo ou benefício previdenciário que pode ser descontado automaticamente para fins de pagamento de operações de crédito se aplica também a: i) militares das Forças Armadas; ii) militares dos Estados e do Distrito Federal; iii) militares da inatividade remunerada; iv) servidores públicos de qualquer ente da Federação; v) servidores públicos inativos; vi) empregados públicos da administração direta, autárquica e fundacional de qualquer ente da Federação; e vii) pensionistas de servidores e de militares.

A seu turno, o art. 2º do PLV também altera a data originalmente prevista na Medida Provisória, a partir da qual são vedadas novas contratações com o percentual de quarenta por cento, de 1º de janeiro de 2021 para 1º de janeiro de 2022. na hipótese de as consignações contratadas nos termos e no prazo previstos no art. 1º ultrapassarem, isoladamente ou quando combinadas com outras consignações anteriores, o limite de 35% (trinta e cinco por cento), hipótese em que ficam mantidos os percentuais de desconto previstos no art. 1º desta Lei para as operações já contratadas e vedada a contratação de novas obrigações.

Já o art. 3º dispõe que a contratação de nova operação de crédito com desconto automático em folha de pagamento deve ser precedida pelo esclarecimento ao tomador de crédito: i) do custo efetivo total, do prazo para quitação integral das obrigações assumidas; e ii) de outras informações exigidas em lei e regulamentos.

Ademais, o PLV estabelece em seu art. 4º que fica facultada a concessão de carência, por até 120 dias, para novas operações de crédito consignado, bem como para as que tenham sido firmadas antes da entrada em vigor desta Lei, mantida, em qualquer dos casos, a incidência, durante o período de carência, de juros e demais encargos contratados.

Em seu art. 5º, o PLV altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, para estabelecer que:

- i) a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2022, podendo esse prazo ser prorrogado por mais um ano, por meio de ato do Presidente do INSS, na hipótese prevista no inciso V do art. 115, que trata de mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados; e
- ii) excetua-se da vedação de que trata o § 5º do art. 124-B, que veda o compartilhamento dos dados com demais entidades de direito privado e a dispensa de convênio para a requisição de dados hospedados por entidades privadas pelo INSS, a autorização para compartilhamento, com as entidades de previdência complementar, das informações sobre o óbito de beneficiários dos planos de previdência por elas administrados.

O PLV, em seu art. 6º, autoriza o INSS, até 31 de dezembro de 2021, a conceder o benefício de auxílio por incapacidade temporária de que trata o art. 59 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, mediante apresentação, pelo requerente, de atestado médico e de documentos complementares que comprovem a doença informada no atestado como causa da incapacidade.

Os requisitos para apresentação e a forma de análise do atestado médico e dos documentos complementares serão estabelecidos em ato conjunto da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e do INSS.

Além disso, o procedimento estabelecido será adotado em caráter excepcional e a duração do benefício por incapacidade temporária dele resultante não terá duração superior a noventa dias. No mais, o INSS cientificará o requerente, no momento do requerimento, de que o benefício concedido com base neste artigo não está sujeito a pedido de prorrogação e que eventual necessidade de acréscimo ao período inicialmente concedido, ainda que inferior a noventa dias, estará sujeita a novo requerimento.

Por fim, o art. 7º do PLV trata da 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.

Na Exposição de Motivos do Ministério da Economia (ME) nº 359, de 24 de setembro de 2020, o Poder Executivo afirma que “a ampliação da margem de crédito consignado dos atuais 35% para 40%, sendo 35% para o empréstimo consignado e 5% para o cartão de crédito, é mais uma medida excepcional de proteção social a ser implantada durante o período de enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.”

Além disso, afirma que a MPV segue recomendação aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, por meio da Resolução nº 1.341, de 27 de agosto de 2020, e vem se somar a outras medidas de enfrentamento das consequências econômicas da pandemia já

adotadas, a exemplo da Resolução nº 1.338, de 17 de março de 2020, que recomendou ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS a redução da taxa máxima de juros para 1,8% ao mês, nas operações de empréstimo consignado em benefício previdenciário, e para 2,7% ao mês, nas operações realizadas por meio de cartão de crédito, bem como a ampliação do prazo máximo de pagamento nessas operações para 84 parcelas.

Não há dúvidas, portanto, quanto ao cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência.

Em defesa da MP do consignado, admite-se que no mundo ideal, o comprometimento de 40% (quarenta por cento) da renda de cidadãos com operações de crédito consignado seja considerado excessivo. Contudo, quando as pessoas que podem tomar empréstimos usando aquela via, de custo relativamente baixo, muitas vezes são provedores de bens essenciais para famílias inteiras e quando essas famílias correm risco de não ter necessidades básicas atendidas, não se pode descartar a via dos empréstimos consignados como uma alternativa a ser considerada.

No momento vivemos em função do Covid-19 uma conjuntura emergencial dramática, que cria situações excepcionais como a de perda de renda pela maioria da população. Não obstante, trabalhadores continuam tendo debitadas de seus parcos rendimentos parcelas abusivas, incompatíveis com sua renda. Acresce que, em sua quase totalidade, os contratantes de crédito consignado são pessoas de baixa renda, que apenas por esse motivo aceitam a operação. A grande maioria das operações de empréstimos consignados se referem a aposentados e a servidores públicos em dificuldades financeiras. Os abusos cometidos por instituições de crédito na contratação de crédito consignados por idosos, em geral aposentados ou funcionários públicos de baixa renda já são por demais conhecidos. Já foi objeto, inclusive, de projeto de lei aprovado pelo Senado Federal, que tramita hoje na Câmara dos Deputados.

Embora essa situação recomende revisão ampla desse quadro, a emergência sanitária e econômica que vivemos exige providências como as previstas no PLV nº 2 de 2021. É preciso reconhecer que operações de crédito sem o

desconto automático em folha de pagamento assumem taxas muito mais altas do que as de crédito consignado. O limite de 35 ou 40% não é para contratação de operações de crédito, mas apenas para o crédito consignado. Alguém que precise de dinheiro, caso não tenha acesso às taxas mais baixas do consignado, poderá recorrer a empréstimos com custo extorsivo. A título de comparação, empréstimos consignados costumam ter taxas em torno de 2% ao mês, enquanto o custo das chamadas “linhas de crédito pessoal”, que são a alternativa para quem não pode tomar o consignado, não raro é superior a 20% ao mês.

Caso ficássemos presos no mundo das ideias, sem olhar para a realidade nacional, poderíamos apontar também que caberia ao Governo alocar recursos públicos para que nenhum brasileiro passasse por nenhum tipo de privação nesse momento difícil. Acontece que, em um País com a nossa realidade econômica, o aumento de gastos pelo Estado cobrará um preço muito alto no futuro próximo. O Brasil não gera receita para suportar mais gastos pelo Estado. Essa é uma triste verdade que não pode ser alterada com retórica. Uma nova medida de combate à crise financiada pela União dependeria, então, de aumento do endividamento público, que já atinge níveis alarmantes. O problema é que o crescimento da dívida pública não apenas compromete a capacidade custeio de serviços essenciais e a de investimento do Estado brasileiro em ações que aumentem a nossa competitividade – por exemplo, em educação, infraestrutura ou inovações tecnológicas –, como tende a despertar desconfiança sobre a capacidade de o Governo realmente ser capaz de pagar o que deve aos seus credores. A piora na percepção do risco de insolvência do Estado brasileiro, mais cedo ou mais tarde, implicará aumento do custo da dívida pública – isto é, do preço cobrado por investidores para emprestar dinheiro para o Estado brasileiro. O custo do crédito depende diretamente da probabilidade de insolvência do devedor. Quanto maior o risco envolvido, maior será o preço cobrado. Essa é a lógica seguida por qualquer credor em operações financeiras e ela não é diferente quando se trata de emprestar dinheiro ao Estado, por meio da aquisição de títulos da dívida pública. Só que o País ameaça entrar em uma espiral negativa, em que o aumento do endividamento e a redução da

capacidade de investimento pioram a situação fiscal do Estado e tornam a rolagem da dívida pública cada vez mais difícil.

Esse é um círculo vicioso que apenas pode ser evitado com sacrifícios e senso de responsabilidade. Portanto, simplesmente defender planos que impliquem aumento de despesas públicas, sem olhar para os efeitos disso no futuro, vai na contramão do que deve ser feito para proteger os brasileiros nos anos que virão.

Quanto à constitucionalidade, a União é competente para legislar privativamente sobre a política de crédito e de seguridade social, exatamente a matéria contida na proposição em tela, com fundamento nos incisos VII e XXIII do art. 22 da Constituição Federal. Além do mais, a matéria contida no PLV não integra o rol daquelas 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 2, de 2021, 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.

A estrutura da MPV é simples e modifica o inciso VI do caput do art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e o § 5º do art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003. Todavia, optou-se por editar medida provisória de lei ordinária extravagante, a ser apreciada pelo Congresso Nacional, sem alterar explicitamente e diretamente as leis preexistentes. Dessa forma, seguiu a mesma técnica legislativa adotada nas modificações constitucionais e legislativas estabelecidas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Assim, consideramos a técnica legislativa adequada.

Porém, como não podemos afirmar oficialmente que continuamos no estado de calamidade pública, como posto na ementa do PLV, pois o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, encerrou-se ao final do ano passado e não foi prorrogado, propomos uma emenda de redação à ementa, a fim de que seja subtraída a expressão “no período de calamidade pública” e ela expresse essencialmente o escopo da matéria.

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 1.006, 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 as 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 91, de 2020, da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 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.

II.3. DO MÉRITO

Quanto ao mérito, em favor da MPV, devemos observar que se tratava de medida transitória destinada a perdurar apenas até 31 de dezembro de 2020 e que foi estendida até o final de 2021 pelo PLV. A racionalidade da medida está na percepção de que, sem o aumento da margem consignável, muitos trabalhadores poderiam ser inclinados a buscar crédito em linhas

emergenciais ainda mais caras, como o rotativo do cartão de crédito e o cheque especial.

Decerto que é muito melhor financeiramente, para os que se endividam além da margem máxima recomendável de 30%, obter recursos emergenciais com a garantia da margem consignável, em vez de obtê-los sem garantia em linha de crédito do rotativo do cartão de crédito.

Evidentemente que não podemos deixar de alertar para a questão do superendividamento. A margem consignável deve ficar restrita ao nível de endividamento que garanta a possibilidade de pagamento pelo devedor. Uma margem maior pode induzir a um endividamento que se torne insustentável e obrigue o devedor a buscar, mais cedo ou mais tarde, outras linhas de crédito sem garantia.

A margem consignável máxima de 30%, como era antes da Lei nº 13.172, de 2015, fruto da conversão da MPV nº 681, de 2015, é a que se considera adequada. Observe-se que o motivo para o aumento da margem em 2015, conforme a Exposição de Motivos da MPV nº 681, de 2015, foi justamente a alegada contração no volume de crédito.

O PLV acrescenta também a exigência de se esclarecer o custo efetivo total (CET), o que já é exigido para qualquer concessão de crédito de forma regulamentar, pois desde a Resolução CMN nº 3.517, de 6 de dezembro de 2007, sucedida por outros normativos, que dispõem sobre a informação e a divulgação do custo efetivo total correspondente a todos os encargos e despesas de operações de crédito e de arrendamento mercantil financeiro, contratadas ou ofertadas a pessoas físicas, já vigora a exigência. Dessa forma, o art. 3º tem o aspecto positivo de reforçar a exigência regulamentar por meio de dispositivo legal.

Quanto ao art. 4º do PLV, a carência proposta de 120 dias é autorizativa e bastante razoável. Observe-se que o inciso IV do § 1º do art. 6º da Lei nº 10.820, de 2003, no caso dos aposentados e pensionistas, por exemplo, já prevê que o INSS poderá dispor sobre os prazos para o início dos descontos autorizados.

O art. 5º traz intervenção voltada a duas inovações. Uma é a ampliação do prazo para revalidação do desconto em folha de contribuições autorizadas para entidades representativas dos beneficiários. A previsão vigente é de que a partir de 2022 deve haver revalidação a cada três anos. A nova proposta é de que a medida comece a valer a partir de 2023, podendo ainda o prazo de três anos ser prorrogado por mais um ano. A mudança, nos parece, favorece a arrecadação dessas entidades, especialmente as rurais.

A segunda inovação do art. 5º permite o compartilhamento de dados previdenciários com entidades de previdência complementar, estritamente no caso de óbito de beneficiário de plano de previdência. O relator na Câmara aponta que a mudança combateria fraudes ao sistema de previdência complementar, que ocorreriam na concessão ou extensão de empréstimos consignados em nome de beneficiários já falecidos.

Já o art. 6º atende a uma justa demanda deste momento da pandemia, e meramente prorroga a concessão do auxílio-doença nos moldes estabelecidos em 2020. Aponta o deputado-relator:

Essa autorização, fundamental durante o período em que as Agências da Previdência Social estiveram com o atendimento presencial suspenso, vigorou inicialmente de abril a junho de 2020, sendo posteriormente prorrogada até novembro pelos Decretos nº 10.413, de 2 de julho de 2020, e nº 10.537, de 28 de outubro de 2020.

Embora o atendimento das Agências da Previdência Social (APS) tenha sido retomado a partir do dia 14 de setembro, somente aquelas que observaram todas as condições sanitárias estabelecidas no plano de ação para retorno gradual e seguro do atendimento presencial estão recebendo o público. Segundo o INSS, 22,2% das APS ainda não foram reabertas até o presente momento. Além disso, cerca de 30% dos Peritos Médicos Federais ainda não puderam retornar ao atendimento presencial, por estarem nos grupos de risco da pandemia.

A medida proposta no art. 6º do Projeto de Lei de Conversão ajudará a contornar esses problemas, ao permitir que os segurados com períodos de afastamento mais curto (até 90 dias) possam apresentar o requerimento do auxílio por incapacidade temporária pelos canais de atendimento remoto do INSS.

De forma geral, ambos os dispositivos são coadjuvantes ao objetivo principal da proposta (a questão do consignado) e ambos são

meritórios. Em particular, contribuem para a boa gestão operacional do INSS.

III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é: i) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.006, de 2020; ii) pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.006, de 2020, e do Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2021; iii) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2021, com a emenda de redação que apresentamos a seguir; e iv) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2021, e pela rejeição das Emendas de nºs 51, 52 e 53, por não atenderem às necessidades de fazer frente às dificuldades hoje enfrentadas com a presente pandemia.

EMENDA Nº 54 - PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2021, a seguinte redação:

“Dispõe sobre o acréscimo de 5% (cinco por cento) ao percentual máximo para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento até 31 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

