



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador **Davi Alcolumbre**

## PARECER Nº , DE 2022

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 18, de 2022, à Medida Provisória (MPV) nº 1.106, de 17 de março de 2022, que “altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para ampliar a margem de crédito consignado aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e para autorizar a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e de programas federais de transferência de renda, e a Lei nº 13.846, de 18 de julho de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos.”

Relator: Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 18, de 2022, decorre da aprovação, pela Câmara dos Deputados, de emenda substitutiva à Medida Provisória (MPV) nº 1.106, de 17 de março de 2022, que tem por objeto aumentar 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, conforme o seu art. 1º.

Além disso, estende a linha de crédito para os beneficiários de programas federais de transferência de renda, que poderão autorizar a União a proceder aos descontos em seu benefício, de forma irrevogável e



SF/22237.38963-53

irretratável, em favor de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, para fins de amortização de valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos e financiamentos, até o limite de 40% do valor do benefício.

Já em seu art. 2º, a MPV altera a Lei nº 13.846, de 2019, que instituiu o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade e o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, para estabelecer que serão restituídos, além dos valores creditados indevidamente por pessoa jurídica de direito público interno em favor de pessoa natural falecida em instituições integrantes do sistema financeiro nacional, já previsto na Lei, os descontos realizados após o óbito do titular financeiro de benefício em decorrência de empréstimo consignado ou cartão de crédito consignado. Entretanto, a restituição não se aplica aos valores financeiros recebidos pela família relativos aos benefícios do Programa Auxílio Brasil de que trata a Lei nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021.

A seu turno, o art. 3º da MPV revoga os incisos I e II do § 5º do art. 6º da Lei nº 10.820, de 2003, já revogados pela alteração na forma do art. 1º da MPV.

Por fim, o art. 4º define a cláusula de vigência da Medida Provisória, que entrou em vigor na data de sua publicação.

À MPV, foram apresentadas 61 emendas no prazo regulamentar. Na Câmara dos Deputados, o Substitutivo aprovado incorporou as Emendas de nºs 1, 15, 18, 19, 23, 29, 49, 50, 51, 57 e 61, na forma do PLV nº 18, de 2022, com rejeição das demais emendas propostas.

O PLV objetiva alterar as Leis nºs 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para ampliar a margem de crédito consignado aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, aos segurados do regime próprio de previdência social dos servidores públicos federais, aos servidores públicos federais e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e para autorizar a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e de programas federais de transferência de renda, a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos, e a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, para alterar procedimentos relativos à



concessão do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana. Assim, amplia a MPV de 4 para 10 artigos.

Dessa forma, em seu art. 1º, o PLV altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que trata dos descontos em prestação de folha de pagamento dos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e dos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social e do Benefício de Prestação Continuada, para:

- i) estabelecer que a margem consignável poderá incidir sobre verbas rescisórias devidas pelo empregador, se assim previsto no respectivo contrato de empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento mercantil, até o limite de 40% (quarenta por cento), dos quais 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente para empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis e 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente para amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado ou utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado;
- ii) estabelecer que a margem consignável não poderá ultrapassar o limite de 45% (quarenta e cinco por cento) do valor dos benefícios, dos quais 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente para empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis, 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente para amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado ou utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado e 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente para amortização de despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício ou utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefícios; e
- iii) aplicar os mesmos percentuais aos titulares da Renda Mensal Vitalícia (RMV) prevista na Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, e de benefícios que tenham como requisito para sua concessão a preexistência do benefício



SF/22237.38963-53

de prestação continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993”.

Já em seu art. 2º, o PLV altera o art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, para também dispor sobre a margem consignável aumentada pela MPV de 35% para 40%.

Em seu art. 3º, o PLV altera o art. 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, para ampliar a margem consignável de 35% para 40% também para os servidores públicos federais, mantendo-se a reserva de 5% para pagamento de empréstimos com o cartão de crédito.

Possui o mesmo objetivo o art. 4º do PLV, que amplia a margem consignável para 40%, quando leis ou regulamentos locais não definirem percentuais maiores, para 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. 5º do PLV prevê que os percentuais máximos previstos não poderão, em hipótese alguma, sofrer limitação de uso por número de contratos.

O art. 6º do PLV repete o art. 2º da MPV para alterar a Lei nº 13.846, de 2019, que instituiu o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade e o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, e, assim, estabelecer que serão restituídos, além dos valores creditados indevidamente por pessoa jurídica de direito público interno em favor de pessoa natural falecida em instituições integrantes do sistema financeiro nacional, já previsto na Lei, os descontos realizados após o óbito do titular financeiro de benefício em decorrência de empréstimo consignado ou cartão de crédito consignado. Entretanto, a restituição não se aplica aos valores financeiros recebidos pela família relativos aos benefícios do Programa Auxílio Brasil de que trata a Lei nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021.



O art. 7º do PLV dispõe que, antes de firmar contrato de operação de crédito consignado, a instituição financeira deverá entregar ao solicitante demonstrativo que especifique o valor remanescente dos seus rendimentos líquidos mensais, após a dedução da prestação mensal, bem como a taxa de juros a ser aplicada, o custo efetivo total do empréstimo e o prazo para sua quitação integral.

O art. 8º altera o art. 17 da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que dispõe sobre o Auxílio Brasil, para dispor sobre o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, que poderá ser acumulado com os outros benefícios, auxílios e bolsas do Programa Auxílio Brasil.

O art. 9º revoga dispositivos e o art. 10 trata da cláusula de vigência, imediata à publicação.

Aprovada a redação final na Câmara dos Deputados, é submetido à análise do Plenário desta Casa o PLV nº 18, de 2022.

Foram apresentadas 5 emendas de Plenário no âmbito do Senado Federal pelo Senador Rogério Carvalho para suprimir o art. 6º-B acrescido à Lei nº 10.820, de 10 de dezembro de 2003; para modificar o art. art. 6º da Lei nº 10.820, de 10 de dezembro de 2003, para limitar a margem consignável a 20% para os que recebem até dois salários mínimos; para autorizar suspensão de até quatro parcelas a pedido de devedor no crédito consignado; para limitar o desconto, a fim de que o devedor não receba menos de 80% do salário mínimo; e para tratar de ciência da dívida pelo devedor.

De forma geral, as emendas são bem intencionadas, mas ao acatar teríamos, em termos práticos, a rejeição por decurso do prazo da MPV. Ademais, elas vão em sentido contrário do PLV, que é expandir o crédito.

## **II – ANÁLISE**

### **II.1 – Da admissibilidade**

Consoante dispõem o § 5º do art. 62 da Constituição Federal e o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, preliminarmente ao mérito da Medida



Provisória, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e sua adequação financeira e orçamentária.

Em relação à admissibilidade, importa consignar que a matéria contida na MPV não está entre aquelas cuja veiculação por medida provisória seja vedada pelo § 1º do art. 62 da Constituição. Ainda, devemos lembrar que a urgência e a relevância são requisitos de avaliação discricionária, de apreciação estritamente política, permeada pelos critérios de oportunidade e conveniência.

Dessa forma, concluímos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

## **II.2 – Da adequação orçamentária e financeira**

A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 04, de 16 de março de 2022, os requisitos constitucionais de relevância e urgência estão contemplados, tendo em vista que há uma iminente necessidade de facilitar o acesso ao crédito às famílias brasileiras, especialmente àquelas que dependem das rendas oriundas dos benefícios previdenciários ou assistenciais que, atualmente, representam 25% das casas brasileiras.

Quanto a esse aspecto, a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 15, de 24 de março de 2022, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, conclui que o aumento no volume de crédito concedido pelas instituições financeiras terá um efeito positivo na arrecadação tributária, especialmente do imposto sobre operações financeiras. Dessa forma, como a MPV não implica em renúncia de receita ou aumento de despesa, cumpre os requisitos formais de adequação financeira e orçamentária.



Quanto ao Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, de que trata o PLV, que se destina aos beneficiários do Auxílio Brasil que conseguirem emprego formal e terá um valor de R\$ 200,00 por mês por um período de até 24 meses, devemos observar que esses beneficiários já não receberão o Auxílio Brasil.

### **II.3 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa**

Quanto à constitucionalidade, frisamos que a União é competente para legislar privativamente sobre política de crédito, conforme o inciso VII do art. 22 da Constituição Federal (CF) e concorrentemente com os outros entes da Federação sobre direito financeiro, conforme dispõe o inciso I do art. 24 da Carta Magna. Ao mesmo tempo, o art. 48 da Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Ademais, a matéria não consta do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto à juridicidade, a MPV inova o ordenamento jurídico vigente, sob os atributos de generalidade e abstração. De igual modo, a espécie normativa utilizada na proposição para alterar leis ordinárias é pertinente, pois não disciplina matéria reservada à lei complementar.

No mais, a MPV trata de assuntos vinculados por afinidade ou pertinência, cumprindo assim os enunciados no art. 7º, incisos I e II, 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. Dessa forma, consideramos que foram respeitadas as regras relacionadas à técnica legislativa.

Apresentamos apenas uma emenda de redação do art. 2º do PLV decorrente de equívoco de redação da Emenda nº 1 do Dep. Capitão Alberto Neto, incorporada pela Câmara dos Deputados, que retira as entidades fechadas ou abertas de previdência complementar do disposto no inciso VI do art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, sem qualquer menção na justificativa da Emenda ou no parecer proferido na Câmara dos Deputados. Assim, conclui-se tratar-se de mero erro de digitação, dados os exíguos



prazos decorrentes das inúmeras matérias a serem analisadas e dadas as urgências das votações.

#### II.4 – Do mérito

Quanto ao mérito, o Poder Executivo defende que um aumento moderado da margem de consignação para obter recursos na linha de crédito consignado é vantajoso por ser a opção que representa menores riscos para as instituições financeiras e que menos onera os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social e dos programas federais de transferência de renda.

Ainda, afirma que as baixas taxas de juros decorrem da baixa probabilidade de inadimplência do crédito consignado para beneficiários do INSS, já que a lei prevê que o desconto no benefício e a autorização para retenção pelas empresas ocorre pela própria autarquia.

Dessa forma, cita dados apresentados pelo Banco Central do Brasil, em sua Nota de Estatísticas Monetárias e de Crédito, para afirmar que a inadimplência desta modalidade está entre as mais baixas entre as opções de crédito disponíveis para pessoas físicas.

De fato, de acordo com a última Nota de Estatística Monetária e de Crédito do Banco Central do Brasil, a taxa média de juros do sistema financeiro em todas as linhas de crédito era de 25,7% ao ano. Já a taxa média de juros do rotativo do cartão de crédito era de 355,2% ao ano, do cheque especial para as pessoas físicas era de 132,6% ao ano e do crédito pessoal não-consignado era de 83,4% ao ano; ao passo que a taxa média de juros do crédito consignado era de 36,2% ao ano para os trabalhadores do setor privado, de 24,8% ao ano para os beneficiários do INSS e de 20,4% ao ano para os servidores públicos.

Basicamente, o PLV amplia o alcance da MPV em termos de beneficiários e de percentual para os recebedores de benefícios de programas federais. Devemos observar que o PLV amplia a margem consignável para 40% para servidores públicos federais e dos demais Entes da Federação, civis e militares, admite que os Entes da Federação podem aumentar essa margem e, ainda, amplia a margem consignável para 45% para os casos dos detentores de cartão consignado de benefícios.





A exigência de que 5% do valor do benefício, independentemente de a margem de consignação ser de 35% ou 40%, sejam exclusivamente destinados a pagamento de dívida de cartão de crédito não foi modificada, pois já era estabelecida pela Lei nº 13.172, de 2015.

Decerto, 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 ou do cheque especial.

### III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é:

- i) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.106, de 2022;
- ii) pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.106, de 2022, e do Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2022;
- iii) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2022, com emenda de redação; e
- iv) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2022, com rejeição das emendas de Plenário do Senado Federal.

### **EMENDA Nº - PLEN** (à MPV nº 18, de 2022)

Dê-se ao art. 2º do PLV nº 18, de 2022, a seguinte redação:



“Art. 2º O art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 115. ....

.....

VI - pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, ou por entidades fechadas ou abertas de previdência complementar, públicas e privadas, quando expressamente autorizado pelo beneficiário, até o limite de 40% (quarenta por cento) do valor do benefício, dos quais 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente para empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis e 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente para amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado ou utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado.

a) (revogada);

b) (revogada).

.....”(NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

