



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 4.213, de 2019, do Senador Siqueira Campos e do Senador Lasier Martins, que altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (*Estatuto do Idoso*), a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (*Código de Proteção e Defesa do Consumidor*), e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que “dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências”, para estabelecer, em benefício de aposentados e pensionistas idosos, normas de proteção contra a oferta abusiva de empréstimos financeiros mediante consignação em folha de pagamento ou débito direto em conta.

Relator: Senador **JORGE SEIF**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei nº 4.213, de 2019, do Senador Siqueira Campos e do Senador Lasier Martins, que altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (*Estatuto do Idoso*), a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (*Código de Proteção e Defesa do Consumidor*), e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que “dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências”, para estabelecer, em benefício de aposentados e pensionistas idosos, normas



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

de proteção contra a oferta abusiva de empréstimos financeiros mediante consignação em folha de pagamento ou débito direto em conta.

O Projeto de Lei nº 4.213, de 2019, é composto por cinco artigos.

O art. 1º altera o art. 96 do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), para considerar que não constitui crime a recusa de crédito a aposentado ou pensionista quando se verificar que a operação poderá conduzi-lo a uma situação de superendividamento, assim entendida como aquela que puder levar a um comprometimento de mais de 40% (quarenta por cento) da renda líquida individual.

O art. 2º propõe acrescentar um novo artigo (33-A) ao Estatuto do Idoso com o objetivo de estabelecer proteções aos idosos contra práticas abusivas de oferta de crédito consignado e estabelecer um limite máximo de 30% do valor líquido dos proventos de aposentadoria ou pensão para descontos relacionados a empréstimos consignados ou por meio de débito direto em conta.

O art. 3º da do Projeto de Lei visa conferir nova redação ao § 2º do art. 37 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), a fim de expressamente considerar abusiva a publicidade que explore a vulnerabilidade de pessoa idosa.

O art. 4º visa alterar o art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências, para, no caso de beneficiários do INSS, impor restrições a ações de *marketing ativo* e à contratação de empréstimos consignados nos primeiros meses após a concessão inicial do benefício; vedar a oferta de empréstimos nas imediações de órgãos públicos responsáveis pela concessão de benefícios previdenciários; e estabelecer as penalidades aplicáveis em caso de descumprimento dessas restrições.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

O art. 5º é a cláusula de vigência e prevê que a lei que se pretende aprovar entrará em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

Na justificação os autores afirmam que, além das dificuldades naturais decorrentes da passagem para a inatividade, os recém-aposentados sofrem com o assédio de agentes financeiros. São inúmeros os relatos de práticas que podem ser consideradas abusivas. Em audiência pública realizada no Senado Federal, também foram constatadas as dificuldades dos órgãos de proteção e defesa do consumidor e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em oferecer uma solução satisfatória para a questão. Diante desse quadro, o Projeto de Lei nº 4.213, de 2019, tem o objetivo de impor limites e vedação à oferta e à contratação de empréstimos consignados por aposentados, a fim de protegê-los.

A matéria foi distribuída à CDH e, na sequência, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), em decisão terminativa.

Até o momento não foram apresentadas emendas ao texto.

II – ANÁLISE

De acordo com os incisos III, V e VI do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à CDH opinar sobre matérias atinentes à proteção dos direitos humanos, da família e das pessoas idosas, o que torna regimental o exame do Projeto de Lei nº 4.213, de 2019, por este Colegiado.

No que diz respeito à técnica legislativa, sugerimos que o primeiro artigo da proposição indique o objeto da lei que se pretende aprovar e o seu âmbito de aplicação, conforme determinado pelo art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Além disso, em virtude das alterações de mérito descritas a seguir, faz-se necessária retificação da ementa.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

Em relação ao mérito, entendemos que a proposição deve ser aprovada com máxima urgência.

Os idosos constituem um grupo que pode ser considerado hipervulnerável em razão da idade, da falta de educação ou treinamento técnico para lidar com novas tecnologias, da saúde debilitada e até mesmo em função de eventual isolamento social. Todos esses fatores podem torná-los mais vulneráveis a práticas abusivas de mercado, a despeito das proteções já previstas no Código de Defesa do Consumidor e no Estatuto do Idoso. Este último, ressalte-se, prevê que é dever de todos, ou seja, da família, da sociedade e do Estado “amparar a pessoas idosas, garantido sua dignidade e seu bem-estar” (art. 230).

Infelizmente, as normas de proteção genéricas não se mostraram suficientes para garantir a defesa dos idosos e a sociedade brasileira assiste com assombro às inúmeras denúncias relacionadas a descontos indevidos nas pensões e aposentadorias, relacionados tanto a descontos associativos não autorizados quanto a fraudes na contratação de empréstimo consignado.

Torna-se, portanto, questão de máxima urgência aprovar medidas que confirmem maior proteção aos idosos brasileiros.

A fim de aperfeiçoar o projeto com o intuito de garantir maior proteção a aposentados, pensionistas e beneficiários da previdência social, sugerimos algumas modificações, conforme descrito a seguir.

O art. 1º da proposição pretende dar nova redação ao § 3º do art. 96 do Estatuto do Idoso, que tipifica como crime discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte, ao direito de contratar ou por qualquer outro meio ou instrumento necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade. Sugere-se ligeira modificação do comando para prever que se entenderá como situação de superendividamento aquelas que ocasionem um comprometimento da renda líquida acima de quarenta por cento.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

Observo que o § 3º do art. 96 do Estatuto do Idoso foi inserido pela Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, que trata da prevenção ao superendividamento. Opinamos pela manutenção da redação atual. Não é adequado fixar um limite para a definição de superendividamento porque a capacidade de um consumidor pagar suas dívidas não é calculada por uma fórmula fixa. Ela depende de diversos fatores, como a renda total do núcleo familiar, o número de dependentes, despesas fixas com saúde, habitação, medicamentos etc. Assim, para alguns um comprometimento da renda em níveis inferiores a quarenta por cento pode significar uma situação de superendividamento na medida em que leve a um quadro no qual o cidadão não tenha mais renda disponível para atender às suas necessidades básicas.

Sugerimos, por tais razões, a rejeição da mudança proposta ao § 3º do art. 96 do Estatuto do Idoso.

O art. 2º do Projeto de Lei nº 4.213, de 2019, propõe acrescentar um novo artigo (33-A) ao Estatuto do Idoso com as seguintes características:

- a) Estabelecer que aposentados e pensionistas idosos têm direito à proteção do Estado e do setor privado contra os riscos do superendividamento;
- b) Determinar que a soma das parcelas relativas a empréstimos contratados por meio de empréstimo consignado ou débito direto em conta não poderá ser superior a 30% do valor líquido dos proventos de aposentadoria ou pensão, sem prejuízo dos limites previstos na Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento. Observem que este limite seria inferior ao limite hoje vigente para contratação de empréstimos consignados, que pode chegar a 45% dos benefícios, conforme será detalhado mais adiante;
- c) Vedar assédio ou pressão na contratação da operação de crédito; e



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

d) Possibilitar a inexigibilidade de juros, encargos ou qualquer outro acréscimo ao valor principal contratado, bem como a revisão do prazo para pagamento da dívida, em caso de inobservância das regras estabelecidas em lei.

O Projeto de Lei inova em relação às regras atuais, pois fixa um limite de 30% (trinta por cento) de comprometimento da renda para o somatório das operações de crédito consignado, que têm desconto feito diretamente na folha de pagamentos, e de débito em conta, que são cobradas diretamente da conta do devedor, geralmente no mesmo dia de pagamento dos proventos.

O objetivo parece ser o de coibir situações em que o aposentado ou pensionista, após consumir todo o limite de crédito consignado, contrata (ou é incentivado a contratar) novas operações de crédito por meio de débito em conta, resultando em um comprometimento ainda maior de sua renda e levando-o a uma situação de superendividamento que, a nosso ver, poderia hoje inclusive ensejar um requerimento de procedimento para repactuação de dívidas com base no art. 104-A do CDC.

Entretanto, entendemos ser necessário compatibilizar o limite proposto de 30% com os limites constantes do § 5º do art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que *dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências*, que fixam um limite de “45% (quarenta e cinco por cento) do valor dos benefícios”, dividido da seguinte forma:

- a) 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, a financiamentos e a arrendamentos mercantis;
- b) 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado; e
- c) 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

consignado de benefício ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício.

Assim, propomos fixar no Estatuto do Idoso um limite máximo de 45% (quarenta e cinco por cento) dos valores dos benefícios para descontos relacionados a empréstimos, observados os limites específicos estabelecidos na Lei nº 10.820, de 2003.

O art. 3º da do Projeto de Lei visa conferir nova redação ao § 2º do art. 37 do CDC, que define a publicidade abusiva, a fim de expressamente considerar abusiva a publicidade que explore a vulnerabilidade da pessoa idosa.

A redação sugerida acrescenta mais uma camada de proteção à pessoa idosa, somando-se a outras já previstas em lei. Os idosos se tornaram alvo preferencial de ações de publicidade que visam à contratação de empréstimos pessoais. Há crescente preocupação com iniciativas que levem à contratação por impulso, conduzindo a ou agravando uma situação de superendividamento. Nesse sentido, entendemos que o comando contribui para aperfeiçoar a legislação.

O art. 4º visa alterar o art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências, para, no caso de beneficiários do INSS, impor as seguintes restrições à contratação de empréstimos consignados:

- a) A contratação de empréstimos mediante consignação em folha seria permitida apenas após noventa dias do ato de concessão do benefício e mediante requerimento por escrito do beneficiário;
- b) São vedadas ações de marketing ativo destinadas a convencer o beneficiário a celebrar contratos de empréstimos consignados no prazo de cento e oitenta dias a partir da concessão do benefício;



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

- c) São vedadas ofertas de empréstimos consignados em um raio de duzentos metros dos postos de órgãos públicos responsáveis pela concessão de benefícios previdenciários;
- d) Aplicação, em caso de descumprimento pela instituição financeira, de penas que vão da suspensão de novas consignações pelo período mínimo de trinta dias à rescisão do convênio e proibição de realização de novo convênio pelo prazo de cinco anos.

As alterações acima se dariam por meio da introdução de três novos parágrafos ao art. 6º da Lei nº 10.820, de 2003, que na proposta original seriam os §§ 7º, 8º e 9º.

O objetivo das medidas é reduzir o assédio direto que os aposentados e pensionistas sofrem de forma quase imediata após a concessão dos benefícios. Além disso, esse “prazo de carência” para a contratação de empréstimos é importante na medida em que, ao passar da atividade para a inatividade, o trabalhador pode precisar se adequar a uma nova realidade financeira, muitas vezes experimentando uma redução na sua renda, que tende a ser ainda maior se estivermos diante de uma situação de recebimento de uma pensão por morte, por exemplo.

Trata-se de comandos que não encontram correspondência na legislação sobre superendividamento, mas que são contemplados em alguma medida por normas internas, infralegais, do INSS, que recentemente começaram a impor prazos de carência para contratação e débito de prestações de empréstimos consignados diante da concessão de novos benefícios. Entretanto, compreendemos que trazer para o âmbito da lei as medidas inibitivas desse tipo de assédio pode trazer mais segurança jurídica às pessoas idosas.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.213, de 2019, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº - CDH (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 4.213, DE 2019

Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor) e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que *dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências*, para estabelecer, em benefícios de aposentados e pensionistas idosos, normas de proteção contra a oferta abusiva de empréstimos financeiros mediante consignação em folha de pagamento ou débito direto em conta e descontos indevidos por entidades associativas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas de proteção aos aposentados contra a oferta abusiva e descontos indevidos de empréstimos financeiros mediante consignação em folha de pagamento ou débito direto em conta e descontos indevidos por entidades associativas.

Art. 2º A Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 33-A:



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

“**Art. 33-A.** Os aposentados e pensionistas idosos têm direito a especial proteção do Estado e das instituições integrantes do sistema financeiro nacional contra os riscos do superendividamento, sendo-lhes assegurada, no mercado de crédito, a manutenção de seus proventos de aposentadoria e pensão em níveis suficientes à sua subsistência digna, nos seguintes termos:

I – a soma das parcelas relativas ao adimplemento de empréstimos contratados mediante consignação em folha de pagamento ou débito direto em conta não poderão ser superiores ao limite de 45% (quarenta e cinco por cento) dos valores dos benefícios, sem prejuízo da observância dos limites previstos na Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003;

II – vedação irrestrita, na oferta de crédito, de toda e qualquer forma de assédio ou pressão, em especial a psicológica, contra a pessoa idosa, bem como ocultação, intencional ou não, dos ônus e riscos da contratação do crédito.

Parágrafo único. A violação dos direitos e deveres previstos neste artigo poderá suscitar, em benefício do tomador do crédito, a inexigibilidade de juros, encargos ou qualquer outro acréscimo ao valor principal contratado, bem como a revisão do prazo de pagamento da dívida, em observância ao preceito de manutenção dos proventos de aposentadoria e pensão em níveis compatíveis com a subsistência digna da pessoa idosa.”

Art. 3º O § 2º do art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 37.**

.....

§ 2º É abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança ou da vulnerabilidade da pessoa idosa, desrespeite valores ambientais ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

.....

.....” (NR)



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

Art. 4º O art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 6º**

.....

§ 7º A autorização de que trata o *caput* deste artigo somente poderá ser concedida após noventa dias do ato de concessão do benefício de pensão ou aposentadoria, mediante requerimento escrito do beneficiário.

§ 8º Ficam expressamente vedadas às instituições consignatárias autorizadas, diretamente ou por meio de interposta pessoa, física ou jurídica:

I – toda atividade de divulgação ativa, oferta comercial, proposta, publicidade direcionada a beneficiário específico ou qualquer tipo de atividade destinada a convencer o beneficiário de aposentadoria ou pensão a celebrar contratos de empréstimo pessoal e cartão de crédito, com pagamento mediante consignação em folha, no prazo de cento e oitenta dias da concessão do benefício;

II – a oferta dos produtos de que trata o inciso I deste parágrafo em um raio de duzentos metros dos postos de órgãos públicos de qualquer esfera de governo responsáveis pela concessão de benefícios previdenciários.

§ 9º O descumprimento das regras previstas neste artigo importará, para a instituição financeira infratora, as penalidades de:

I – suspensão de recebimento de novas consignações, por período mínimo de trinta dias;

II – rescisão do convênio e proibição de realização de novo convênio pelo prazo de cinco anos, em caso de reincidência.” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

, Presidente

, Relator