



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luís Carlos Heinze

PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 4213, 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 **LUIS CARLOS HEINZE**

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Direitos Humanos e Legislação (CDH) o Projeto de Lei nº 4213, de 2019, de autoria dos Senadores Siqueira Campos e Lasier Martins, cujo objetivo é 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.

A proposição é estruturada em cinco artigos. O art. 1º acrescenta o § 3º ao art. 96 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para



SF/20865.75587-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luís Carlos Heinze

determinar que não constitui crime a recusa de crédito a aposentado ou pensionista idoso, caso seja verificado que, se realizada a operação financeira, a pessoa será conduzida à situação de superendividamento, assim entendida quando houver o comprometimento de mais de 40% (quarenta por cento) de sua renda líquida individual total.

O art. 2º propõe o acréscimo ao Estatuto do Idoso do art. 33-A, com dois incisos e um parágrafo, para determinar que aposentados e pensionistas idosos têm direito a especial proteção do Estado e das instituições integrantes do sistema financeiro nacional contra os riscos de superendividamento, a fim de que lhes sejam assegurados proventos de aposentadoria e pensão em níveis suficientes à sua subsistência digna.

O inciso I estipula que a soma das parcelas dos empréstimos contratados mediante consignação em folha de pagamento ou débito direto em conta não poderá exceder a 30% (trinta por cento) do valor líquido dos proventos de aposentadoria ou pensão auferidos, 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.

Já o inciso II veda qualquer assédio ou pressão, em especial a psicológica, exercida contra a pessoa idosa e a ocultação, intencional ou não, dos ônus e riscos da contratação do crédito. Por sua vez, seu parágrafo único estabelece que a inobservância dos direitos e deveres definidos no artigo poderá suscitar, em benefício do tomador do crédito, a inexigibilidade de juros, encargos ou qualquer outro acréscimo ao valor principal contratado e a revisão do prazo de pagamento da dívida, de maneira a enquadrar o valor das prestações aos limites de endividamento compatíveis com a subsistência digna da pessoa idosa.

O art. 3º da proposição altera o art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor - CDC), para dispor que a exploração da vulnerabilidade da pessoa idosa também passe a configurar publicidade abusiva.

O art. 4º modifica a redação da Lei nº 10.820, de 2003, mediante o acréscimo ao art. 6º dos §§ 7º, 8º e 9º, para: (i) proibir o recebimento de autorização para desconto em folha de valores decorrentes de operações financeiras, antes do prazo de noventa dias da concessão do benefício de aposentadoria ou pensão, e exigir, para tanto, requerimento escrito do beneficiário; (ii) vedar a oferta e a publicidade de empréstimos antes de cumprido o prazo de cento e oitenta dias da concessão do



SF/20865.75587-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luís Carlos Heinze

benefício; e (iii) definir, como sanção a ser aplicada na hipótese de descumprimento das regras, a suspensão de recebimento de novas consignações, por período mínimo de trinta dias, e a rescisão do convênio, além de proibir a realização de novo convênio pelo prazo de cinco anos, no caso de reincidência.

Por fim, o art. 5º fixa que a lei oriunda de eventual aprovação do projeto entrará em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

Na justificção, os autores argumentam que a oferta de empréstimo para pagamento mediante consignação em folha de benefício ou débito direto em conta ocorre precoce e agressivamente, atingindo pessoas idosas, em geral vulneráveis sob os aspectos social e psicológico, com reduzido acesso à informação e pouco conhecimento sobre os riscos do superendividamento.

Assinalam, ainda, que, embora os empréstimos consignados possam representar oportunidade de aquisição de crédito em condições vantajosas, disso não pode, porém, decorrer um “cheque em branco” para que os agentes desse mercado importunem os segurados, especialmente os idosos. Não podem, sobretudo, afirmam os autores, coagir as pessoas idosas a contratar empréstimos desnecessários, podendo incorrer na angustiante situação do superendividamento, com o comprometimento de margem expressiva, senão da totalidade de seus proventos e pensões, em prejuízo de sua subsistência e dignidade.

A proposição foi distribuída à CDH e, em sede de decisão terminativa, à Comissão de Transparência, Governança, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CTFC). Não foram apresentadas emendas ao texto.

II – ANÁLISE

Conforme dispõem 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 mérito, a proposição objetiva resolver grave problema que afeta as pessoas idosas, diariamente assediadas com a oferta de crédito fácil consignado. Estas, vulneráveis ante tal assédio, chegam a ponto de comprometerem sua subsistência, num



SF/20865.75587-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luís Carlos Heinze

contrassenso ao propósito da política de seguridade social, que é a de amparar as pessoas na velhice.

O assédio praticado contra pessoas idosas na oferta de crédito consignado, aliás, foi tema debatido em junho do ano passado durante audiência pública realizada nesta Casa pela CTFC. As discussões concluíram que, em especial, duas questões afetam os aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social: a primeira é o assédio contínuo que sofrem, por parte de instituições financeiras, seja por meio de ligações telefônicas, seja mediante abordagem direta nas imediações dos postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), para a contratação de empréstimo consignado; a segunda é a oferta de novos créditos com débito em conta corrente, para aqueles aposentados que já esgotaram o limite de 35% de margem para desconto diretamente na folha de pagamento.

A cumulação de empréstimos por meio de débito em conta e mediante consignação em folha de pagamento frequentemente leva a situações classificadas como de “superendividamento”, na qual o aposentado ou pensionista chega a ter a totalidade dos seus vencimentos comprometidos por empréstimos bancários, colocando em risco a sua subsistência, dignidade e levando a problemas de saúde, como ansiedade e depressão.

Para muitos idosos, a aposentadoria ainda é a sua principal, ou única, fonte de renda. Esse cenário é agravado pela atual conjuntura de recessão econômica e alta nos índices de desemprego. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística revelam um aumento dos domicílios cuja principal fonte de renda são aposentadorias ou pensões – atualmente cerca de 5,7 milhões de famílias se encontram nessa situação¹. Tais circunstâncias agravam a fragilidade dos idosos ante práticas capazes de levá-los a uma situação de superendividamento, seja por estratégias de promoção de vendas agressivas oriundas de instituições financeiras, seja até por pressão de familiares.

Ora, a partir do reconhecimento de que os consumidores não são um grupo homogêneo, e de que há classes de consumidores mais vulneráveis que outras a práticas abusivas, cunhou-se o termo “hipervulnerabilidade” para fazer referência a grupos que demandam proteções adicionais àquelas já consignadas na legislação consumerista ordinária. Os idosos se enquadrariam, portanto, no conceito de “consumidor hipervulnerável”. Um exemplo da hipervulnerabilidade do idoso é evidenciado quando se tem em conta relatos de pessoas com idade avançada que

¹ A respeito, conferir, por exemplo: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/aposentados-idosos-voltam-a-ser-os-chefes-da-familia.shtml>. Acesso em 15 de julho de 2019.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luís Carlos Heinze

afirmam ter aceitado determinada oferta de crédito na esperança de que, com isso, cessassem as reiteradas ligações telefônicas.

Sabe-se que os empréstimos com desconto das prestações em folha de pagamento a empregados do setor privado e aposentados e pensionistas são regulados pela Lei nº 10.820, de 2003, resultante da conversão da Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro de 2003. A norma, inicialmente, limitava o desconto de prestações relativas a operações de crédito a 30% dos proventos e pensões. Posteriormente, a Lei nº 13.172, de 21 de outubro de 2015, ampliou esse limite, permitindo um desconto adicional de 5%, exclusivamente para despesas contraídas por meio de cartão de crédito.

A possibilidade de consignação de empréstimos em folha de pagamento, por praticamente eliminar o risco de inadimplência das operações, proporcionou redução nas taxas de juros dos créditos pessoais. Contudo, as facilidades de contratação e a ausência de educação financeira levaram muitos trabalhadores e aposentados a contratarem operações sem tomar adequadamente em consideração outros compromissos financeiros.

De acordo com o art. 6º da mencionada Lei nº 10.820, de 2003, cabe ao INSS regular os detalhes operacionais da concessão de empréstimos consignados a aposentados e pensionistas, tais como: habilitação de instituições financeiras autorizadas a conceder empréstimos consignados, rotinas de concessão de créditos, benefícios elegíveis, entre outros. Porém, a única penalidade prevista na lei, de acordo com o § 6º do art. 6º consiste no seguinte: a instituição financeira que retiver do aposentado ou pensionista valor superior aos 30% + 5% autorizados “perderá todas as garantias que lhe são conferidas [pela] Lei”.

No âmbito do INSS, a matéria é regulada pela Instrução Normativa (IN) INSS/PRES nº 28, de 16 de maio de 2008, com as alterações feitas pela IN nº 100, de 28 de dezembro de 2018, que trouxe diversas medidas desenhadas com o objetivo de diminuir o assédio exercido pelas instituições financeiras sobre aposentados e pensionistas, prevenir fraudes e assegurar respeito ao limite de 35% para consignação de descontos em folhas de pagamento.

A primeira inovação carreada pela IN nº 100, de 2018, concerne ao seguinte: os benefícios, uma vez concedidos, ficam bloqueados para a realização de operações relacionadas à consignação de valores relativos a empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil pelo prazo de 90 dias (bloqueio que só poderá ser levantado mediante autorização expressa do



SF/20865.75587-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luís Carlos Heinze

titular), medida que visa a, principalmente, prevenir fraudes e a realização de empréstimos não autorizados (art. 1º, §§ 1º e 2º).

Na prática, portanto, um beneficiário do INSS só conseguirá realizar um empréstimo consignado três meses após o início do recebimento do benefício. Quanto à publicidade, a IN nº 100, de 2018, veda ações de “marketing ativo” (por exemplo, ligações por parte de operadores de telemarketing) destinadas a convencer um beneficiário específico a celebrar empréstimos consignados antes de decorridos 180 dias da data de concessão do benefício (art. 1º, § 3º). Ou seja, nos primeiros seis meses após o deferimento do pedido de aposentadoria ou pensão, o segurado não poderá ser assediado por instituições financeiras.

As inovações trazidas pela IN nº 100, de 2018, entraram em vigor em abril de 2019. Considerado o ainda curto período de vigência da norma, não é possível, à falta de dados disponíveis, avaliar sua efetividade para coibir o assédio comercial sobre idosos ou prevenir a realização de empréstimos sem autorização do titular.

Por outro lado, é certo que as novas regras não impedem a contratação de empréstimos além do limite dos 35% de consignação a serem pagos sob outras formas, como por exemplo débito automático em conta corrente, expediente frequente e responsável, nos casos relatados, por aquelas situações em que a quase integralidade dos benefícios fica comprometida. A esse respeito, o INSS realmente pouco pode fazer, visto que se trata de assunto estranho à competência regulatória do órgão.

Ora, a IN nº 100, de 2018, apenas dificulta, em um primeiro momento, a contratação de empréstimos consignados e coíbe, por um período limitado (de 180 dias) ações de “marketing ativo”. Nada impede que, vencidos os períodos de bloqueio, os aposentados voltem a ser assediados ou a contrair empréstimos de modo desarrazoado. Cabe destacar que as proteções previstas no CDC devem ser lidas em associação com o Estatuto do Idoso, que, entre outros aspectos, considera violência contra o idoso qualquer ação ou omissão que lhe cause sofrimento psicológico (art. 19, § 1º) e declara, como obrigação do Estado e da sociedade, o direito à dignidade da pessoa idosa (art. 10).

Em vista do exposto, consideramos meritórias as inovações da proposição em análise, pois são capazes de conferir maior proteção a aposentados e pensionistas, ampliando e reforçando o alcance das normas em vigor, nos seguintes termos:



SF/20865.75587-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

- a) garantem que a soma das parcelas relativas ao adimplemento de empréstimos contratados mediante consignação em folha de pagamento ou débito direto em conta não poderá ser superior a trinta por cento do valor líquido dos proventos de aposentadoria ou pensão percebidos;
- b) vedam, na oferta de crédito, 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;
- c) asseguram que o descumprimento das normas de proteção creditícia estabelecidas em favor dos idosos poderá importar na inexigibilidade de juros, encargos ou qualquer outro acréscimo ao valor principal contratado, bem como na revisão do prazo de pagamento da dívida;
- d) declaram, de modo expresso, o caráter abusivo da publicidade que tire proveito da vulnerabilidade da pessoa idosa; e
- e) vedam a autorização para desconto em folha de pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil antes do prazo de 90 dias da concessão do benefício de aposentadoria ou pensão e exigem, para tanto, requerimento escrito do beneficiário.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4213, de 2019.

Sala da Comissão em, 10 de março de 2020.

Senador **Paulo Paim**, Presidente

Senador **Luis Carlos Heinze**, Relator



SF/20865.75587-34