SF/22507.10914-67

# PARECER Nº 322, DE 2022-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 28, de 2022, à Medida Provisória (MPV) nº 1.132, de 3 de agosto de 2022, que dispõe sobre o percentual máximo aplicado para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento; altera a Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022; revoga dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; e dá outras providências.

Relator: Senador **PLÍNIO VALÉRIO**

## I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 28, de 2022, decorre da aprovação, pela Câmara dos Deputados, de emenda substitutiva à Medida Provisória (MPV) nº 1.132, de 3 de agosto de 2022, que tem por objeto aumentar a margem de crédito consignado de servidores e funcionários públicos de 35% para 40%, dos quais 5% são destinados exclusivamente para amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou utilização com finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

Já em seu art. 2º, a MPV determina que, quando leis ou regulamentos específicos não definirem percentuais maiores, o limite de que trata o parágrafo único do art. 1º será o percentual máximo a ser descontado automaticamente de remuneração, soldo ou benefício previdenciário, para fins de pagamento de operações de crédito realizadas por: I – militares das Forças Armadas; II – militares do Distrito Federal; III – militares dos ex-Territórios Federais; IV – militares da inatividade remunerada das Forças Armadas, do Distrito Federal e dos ex-Territórios; V – servidores públicos

SF/22507.10914-67

federais inativos; VI – empregados públicos federais da administração direta, autárquica e fundacional; e VII – pensionistas de servidores e de militares das Forças Armadas, do Distrito Federal e dos ex-Territórios.

A seu turno, o art. 3º da MPV estabelece que a contratação de nova operação de crédito com desconto automático em folha de pagamento deve ser precedida do esclarecimento ao tomador de crédito do custo efetivo total, do prazo para quitação integral das obrigações assumidas e de outras informações exigidas em lei e em regulamentos.

Ademais, em seu art. 4º, a MPV veda a incidência de novas consignações quando a soma dos descontos e das consignações alcançar ou exceder o limite de setenta por cento da base de incidência do consignado.

No mais, o art. 5º revoga o § 1º e o § 2º do art. 45 da Lei nº 8.112, de 1990, pois se preferiu alcançar o objetivo da MPV por lei extravagante, em vez de lei modificativa desses parágrafos.

Por fim, o art. 6º define a cláusula de vigência da Medida Provisória, que entrou em vigor na data de sua publicação.

À MPV, foram apresentadas 20 emendas no prazo regulamentar, das quais 7 emendas, as de nºs 6, 12, 13, 14, 15, 18 e 19, foram retiradas pelos seus autores. Na Câmara dos Deputados, o Substitutivo aprovado incorporou parcialmente as Emendas de nºs 5, 11, 17 e 20, na forma do PLV n° 28, de 2022, com rejeição das demais emendas propostas.

O PLV tem o mesmo objetivo da MPV e, dessa forma, por propósitos meramente redacionais, o novo art. 1º dispõe sobre o objeto da matéria. Além disso, houve modificação na redação da ementa.

Ademais, o PLV, em seu art. 2º, aumenta a margem consignável de 35% para 45%, em vez de aumentar a margem para 40%, como proposta pela MPV. Desses 45% de margem consignável, 5% são destinados exclusivamente para amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou utilização com finalidade de saque por meio do cartão de crédito; e 5% são destinados exclusivamente para amortização de despesas

SF/22507.10914-67

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

Além das renumerações de artigos da MPV, decorrentes da adição do objeto da Lei no novo art. 1º, o PLV acrescenta também, em seu art. 6º, dispositivo para acrescentar parágrafo único ao art. 7º da Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022, para dispor que a apuração do demonstrativo de resultados líquidos será realizada com base nas informações disponíveis às instituições financeiras, que poderão solicitar, inclusive, valores declarados pelo próprio solicitante. O *caput* do art. 7º da Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022, estabelece 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.

Aprovada a redação final na Câmara dos Deputados, é submetido à análise do Plenário desta Casa o PLV nº 28, de 2022.

## 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.

SF/22507.10914-67

De acordo com a Exposição de Motivos do Ministério da Economia nº 266, de 2 de agosto de 2022, os requisitos constitucionais de relevância e urgência estão contemplados, visto que há iminente necessidade de ampliar o acesso ao crédito aos servidores públicos, viabilizando uma solução financeira que auxiliará na retomada econômica brasileira.

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".

Quanto a esse aspecto, a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 41, de 11 de agosto de 2022, da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados conclui que a MPV não implica renúncia de receita ou aumento de despesa, e, assim, cumpre os requisitos formais de adequação financeira e orçamentária.

## 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.

SF/22507.10914-67

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.

**II.4 – Do mérito**

Quanto ao mérito, devemos observar, primeiramente, 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 devedores. Essas baixas taxas de juros decorrem da baixa probabilidade de inadimplência do crédito consignado.

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 cerca de 30,2% ao ano. Já a taxa média de juros do crédito pessoal não-consignado era de 84,6% ao ano, ao passo que a taxa média de juros do crédito consignado para os servidores públicos era de 19,1% ao ano.

Basicamente, o PLV amplia a margem consignável para 45% para os casos dos detentores de cartão consignado de benefícios, um cartão de crédito específico cujo saldo devedor já é garantido pela margem consignável.

SF/22507.10914-67

A exigência de que 5% do valor da remuneração, independentemente de a margem de consignação ser de 35% ou 45%, 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.

Assim, se o servidor ou o funcionário público desejar obter empréstimo pela linha de crédito consignado, ele poderá dispor de 35% de margem consignável. Se a pessoa física beneficiada desejar ultrapassar esse limite, poderá destinar mais 5% de seus recursos para quitar dívida ou efetuar saque de cartão consignado de benefício e se desejar ainda mais 5% de seus recursos para antecipar o seu consumo, poderá efetuar por meio do cartão de crédito.

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.

Cabe ainda observar que a modificação proposta ao art. 7º da Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022, pelo art. 6º do PLV, é decorrente da obrigatoriedade de a instituição financeira consignatária informar o valor remanescente líquido no contracheque de devedor. Como ela não tem acesso ao contracheque do devedor, onde constam todos os descontos obrigatórios e facultativos incidentes sobre a sua remuneração, optou-se por facultar à instituição financeira apresentar o demonstrativo de rendimentos líquidos a partir de informações prestadas pelo devedor.

Finalmente, devemos observar que a edição da MPV nº 1.132, de 2022, em análise, é decorrente do contido no PLV nº 18, de 2022, oriundo da Medida Provisória nº 1.106, de 17 de março de 2022. Ocorre que os arts. 3° e 4º e o inciso I do art. 9º do PLV nº 18, de 2022, foram objeto do Veto nº 42, de 2022, por razões meramente formais. Esses dispositivos alteravam a 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 aumentar o percentual de consignação para desconto de empréstimos consignados.

SF/22507.10914-67

## III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é:

i) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.132, de 2022;

ii) pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.132, de 2022, e do Projeto de Lei de Conversão nº 28, de 2022;

iii) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 28, de 2022; e

iv) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 28, de 2022.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator