

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 6.902, DE 2010

Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências.

Autor: Deputado Nelson Marquezelli

Relator: Deputado Marcos Rotta

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 6.902, de 2010, de autoria do Deputado Nelson Marquezelli, busca disciplinar o desconto automático em folha de pagamento – também conhecido como “empréstimo consignado” – de determinadas operações de crédito contratadas por servidores públicos.

O Autor da proposição observa que a legislação em vigor, notadamente a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, faz referência somente ao desconto automático para empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Segundo o Deputado Nelson Marquezelli, a falta de regramento legal acerca do abatimento em folha de operações de crédito firmadas por servidores públicos acaba por gerar inconvenientes. Por exemplo, há questionamentos sobre se a livre escolha da instituição consignatária pelo tomador de crédito, prevista no art. 4º da Lei nº 10.820, de 2003, valeria também para os servidores públicos. No plano regulamentar, entes da Federação têm adotado soluções distintas para essa questão, ora assegurando

a livre escolha, ora impondo a contratação com determinadas instituições financeiras.

Vê-se, então, que o propósito imediato do Projeto de Lei nº 6.902, de 2010, gira em torno de definir arquitetura jurídica sólida para a contratação de empréstimos consignados por servidores públicos e, com isso, dirimir dúvidas relativas a tal negócio jurídico.

Registro que, por despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, a matéria foi encaminhada, inicialmente, para apreciação das Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); Finanças e Tributação (CFT); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Em 7 de julho de 2010, parecer da lavra do Deputado Jovair Arantes, pela aprovação do Projeto de Lei, foi acolhido por unanimidade pela CTASP. O Deputado Jovair Arantes observou que *“a medida legislativa oxigena e pulveriza as taxas de juros nos empréstimos feitos ao servidor público de todo o Brasil, pois adota a liberdade de contratação pelo servidor, aumentando a concorrência, e impede legislações esparsas de Estados e Municípios, muitas vezes prejudiciais ao maior interesse dos consignatários”*.

Após arquivamentos e retomadas de seu trâmite, a proposição em exame foi distribuída à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), por despacho proferido pela Mesa Diretora, em 8 de janeiro de 2016, que reviu o despacho inicial apostado ao PL nº 6.902, de 2010, para incluir o exame por esta Comissão, que temos a satisfação de integrar.

Nesta CDC, foi apresentada uma única emenda substitutiva ao Projeto de Lei nº 6.902, de 2010. O autor da referida emenda é o Deputado Júlio Delgado.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Logo de início, pontuo que o Projeto de Lei nº 6.902, de 2010, enfrenta tema de mais alta relevância. A legislação federal acerca dos chamados empréstimos consignados concedidos a servidores públicos é lacônica e dá ensejo a dúvidas jurídicas que ameaçam direitos de tal grupo de consumidores bancários.

Com efeito, atualmente, a Lei nº 10.820, de 2003, disciplina o desconto automático em folha para celetistas, aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, autoriza a consignação de operações de crédito nos benefícios dos segurados pela Previdência Social, e a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União, das autarquias e fundações públicas federais, prevê a possibilidade de consignação em folha de pagamento em favor de terceiros.

Assim, a definição de regras específicas para os empréstimos consignados ofertados a servidores públicos acaba sendo relegada ao plano infralegal. Nesse cenário, entes da Federação têm adotado regras diferentes, nem sempre resguardando direitos dos consumidores bancários, como o de livre escolha da instituição com quem contratarão.

Faço questão, portanto, de cumprimentar o Deputado Nelson Marquezelli, por sua iniciativa e pelo rigor técnico com que elaborou sua proposição, bem como o Deputado Júlio Delgado, pelas valiosas contribuições apresentadas por intermédio de sua emenda substitutiva.

Além de estabelecer disciplina geral sobre a consignação de operações de crédito em folha de pagamento de servidores públicos, o Projeto de Lei nº 6.902, de 2010, cuida de duas questões especialmente importantes: (i) assegura a livre escolha da instituição consignatária, estimulando a concorrência no âmbito do sistema bancário, em benefício dos consumidores; e (ii) prevê que, na hipótese de falha ou culpa na retenção ou repasse de valores devidos às consignatárias, o consignante seja considerado devedor solidário.

Feitos esses comentários, não posso deixar de observar que, desde a apresentação da proposição principal, a Lei nº 10.820, de 2003,

passou por diversas alterações. Como tal legislação (i) é uma referência quando se trata de descontos automáticos em folha de pagamento, (ii) expressa o consenso alcançado pelo Congresso e pelo Poder Executivo acerca dos empréstimos consignados; e (iii) como não há sentido em diferenciar as regras aplicáveis a celetistas, de que trata aquela Lei, e a servidores estatutários, a que ora nos referimos, creio ser essa uma ocasião adequada para incorporar as modificações realizadas à citada Lei desde 2010 ao texto da proposição concebida pelo Deputado Nelson Marquezelli, a qual foi apresentada a esta Casa naquele ano. Devo alertar que essa atualização do Projeto de Lei de 2010 importará a renumeração de alguns dispositivos, o que se justifica em prol da padronização de todos os diplomas legais sobre desconto automático em folha, que facilitará a consulta futura a tais leis.

Nesse sentido, convém destacar que tanto a proposição original quanto a emenda substitutiva preveem que os descontos automáticos podem alcançar até 40% (quarenta por cento) da remuneração dos servidores públicos. De outro lado, as leis em vigor estabelecem limite um pouco menor, de 35% (trinta e cinco por cento). Quer-me parecer que devemos nos preocupar, aqui, com o superendividamento dos consumidores bancários.

Durante muitos anos, vigorou no direito brasileiro a tese da impenhorabilidade absoluta de verbas alimentares, como as de remuneração ou benefícios previdenciários. Na esteira dos debates sobre a penhorabilidade de tais verbas, a Lei nº 10.820, de 2003, à época de sua promulgação, chegou a despertar polêmica. Alguns acreditavam que o desconto automático comprometeria o sustento dos que, compulsoriamente, vissem parte de sua renda destinada ao pagamento de prestações de operações de crédito.

Nas leis federais sobre descontos automáticos em folha, apenas recentemente o limite máximo original de 30% (trinta por cento) foi ampliado em 5% (cinco por cento), que podem ser utilizados exclusivamente com cartão de crédito. Tal alteração foi determinada pela Medida Provisória nº 681, de 10 de julho de 2015, convertida na Lei nº 13.172, de 21 de outubro daquele mesmo ano. Ainda é cedo para que se possa avaliar os efeitos do aumento do teto dos descontos automáticos com relação ao superendividamento dos consumidores bancários. Por isso, nesse momento, não me parece conveniente aumentar ainda mais tal limite máximo.

Anoto, ainda, que a emenda substitutiva do Deputado Júlio Delgado traz contribuições que merecem ser incorporadas à proposição a ser votada por esta Comissão. Nesse sentido, destaco que tal emenda: (a) protege aposentados e pensionistas de fraudes, ao determinar que o empréstimo consignado efetuado por aposentado ou pensionista, junto à consignatária, somente poderá ser realizado na presença de titular do benefício ou mediante procuração com poderes específicos e com firma reconhecida; e (b) inclui verbas de natureza remuneratória pagas por ocasião de rescisão entre as que podem ser objeto de desconto automático – sobre o ponto, acrescentamos as verbas decorrentes de condenações judiciais.

Por outro lado, pondero que alguns itens acrescidos pela emenda substitutiva podem ser tratados no plano regulamentar ou contratual, por envolverem aspectos puramente práticos ou procedimentais e não colocarem em risco direitos das partes hipossuficientes das relações de que se cuida. É o caso, a meu ver, do art. 6º da citada emenda. Já art. 11 da emenda, ao facultar a contratação de seguro de crédito pelo consignado, trata de tema compreendido na liberdade contratual dos consumidores bancários e não representa inovação. Por fim, tomo a liberdade de discordar do parágrafo do art. 1º da emenda que determina a obrigação de o contrato de crédito consignado ser precedido de licitação. Tal determinação contradiz a regra da livre escolha da instituição consignatária pelo tomador de crédito. Afinal, se é o servidor público, e não a Administração Pública, quem escolhe a instituição financeira a ser contratada, não há razão para haver licitação.

Ademais, tomo a liberdade de sugerir uma modificação a ser acrescida ao substitutivo que acompanha este Parecer. Considero que o art. 6º, que trata da responsabilidade solidária do consignante em caso de falha ou culpa na retenção ou repasse dos valores devidos às instituições consignatárias, pode ser complementado por uma regra que vede a inclusão em cadastros restritivos de crédito do nome de consumidores bancários que deixem de pagar prestações de empréstimos consignados em decorrência de atraso no pagamento de suas remunerações.

Sabemos que, em decorrência da crise fiscal que acomete o País, diversos entes da Federação têm deixado de pagar seus servidores. Não nos parece adequado que, por fato que não lhes pode ser imputado, essas pessoas sejam prejudicadas com a anotação de seus nomes em cadastros que reúnam informações negativas.

Por fim, proponho que a expressão “servidores estatutários e funcionários públicos”, constante de diversas passagens do projeto principal e da emenda substitutiva, seja substituída por “servidores públicos”. É que assim são designados os que mantêm vínculo estatutário com entes da Federação, ao passo que os empregados sob o regime celetista em empresas estatais já se submetem aos ditames da multicitada Lei nº 10.820, de 2003.

À luz das razões expostas acima, votamos pela **aprovação** do PL nº 6.209, de 2010, na forma do substitutivo que ora apresentamos, e pela rejeição da emenda substitutiva apresentada nesta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado **Marcos Rotta**
Relator

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.902, DE 2010

Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os servidores públicos da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão autorizar, de forma irrevogável e irretratável, o desconto em folha de pagamento dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos.

§ 1º O desconto mencionado neste artigo poderá incidir sobre todas as verbas de natureza remuneratória devidas aos servidores públicos, inclusive as que forem pagas por ocasião da terminação do vínculo estatutário ou em decorrência de condenações judiciais, se assim previsto no respectivo contrato de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil, até o limite de 35% (trinta e cinco por cento), sendo 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente para:

I – a amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito; ou

II – a utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

§ 2º Regulamento disporá sobre os limites de valor do empréstimo e da prestação consignável para os fins do *caput* deste artigo.

§ 3º As operações realizadas com entidades abertas ou fechadas de previdência complementar pelos respectivos participantes ou assistidos equiparam-se às operações de que trata o *caput* deste artigo, submetendo-se ao limite a que se refere o § 1º deste artigo.

Art. 2º Para a realização das operações referidas nesta Lei, é assegurado aos servidores públicos da administração direta e indireta de qualquer dos Poderes Públicos, o direito de optar por instituição consignatária de sua livre escolha, ficando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, obrigados a proceder aos descontos das prestações em folha de pagamento e repasses por eles contratados e autorizados.

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – Instituição consignatária: instituição financeira ou entidade de previdência privada autorizada a conceder empréstimo ou financiamento ou realizar operação com cartão de crédito ou de arrendamento mercantil mencionada no *caput* do art. 1º desta Lei;

II - Consignante: órgãos ou entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, que procedem aos descontos relativos à consignação facultativa na ficha financeira do servidor público ativo, do aposentado ou do beneficiário de pensão, em favor do consignatário;

III - Mutuário: servidor público integrante da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ativo, aposentado, ou beneficiário de pensão, que firma com a instituição consignatária contrato de empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento mercantil regulado por esta Lei;

IV - Desconto facultativo: desconto incidente sobre a remuneração, subsídio ou provento, mediante autorização prévia e formal do interessado, do valor das prestações assumidas em operações de empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento mercantil;

§ 1º Para os fins desta Lei, são consideradas consignações voluntárias aquelas autorizadas pelo servidor público.

§ 2º No momento da contratação da operação, a autorização para a efetivação dos descontos permitidos nesta Lei observará, para cada mutuário, os seguintes limites:

I – a soma dos descontos, referidos no art. 1º desta Lei, não poderá exceder a 35% (trinta e cinco por cento) da remuneração disponível, sendo 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente para:

- a) a amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito; ou
- b) a utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

II – o total das consignações voluntárias, incluindo as referidas no art. 1º desta Lei, não poderá exceder a 40% (quarenta por cento) da remuneração disponível, conforme definido em regulamento.

Art. 4º Para os fins desta Lei, são obrigações do consignante:

I - prestar ao servidor e à instituição consignatária, mediante solicitação formal do primeiro, as informações necessárias para a contratação da operação de crédito ou arrendamento mercantil;

II – tornar disponíveis aos servidores públicos, bem como às respectivas entidades sindicais que as solicitem, as informações referentes aos custos referidos no § 2º do art. 3º desta Lei; e

III - efetuar os descontos autorizados pelo servidor em folha de pagamento e repassar o valor à consignatária na forma e no prazo previstos em regulamento.

§ 1º É vedado ao consignante impor ao mutuário e à instituição consignatária escolhida pelo servidor público qualquer condição que não esteja prevista nesta Lei ou em seus regulamentos para a efetivação do contrato e a implementação dos descontos autorizados.

§ 2º Observado o disposto em regulamento e nos casos nele admitidos, é facultado ao consignante descontar na folha de pagamento do mutuário os custos operacionais decorrentes da realização da operação objeto desta Lei.

§ 3º Cabe ao consignante informar, no demonstrativo de rendimentos do servidor público e em sua folha de pagamentos mensal, de forma discriminada, o valor do desconto mensal decorrente de cada operação de empréstimo, financiamento cartão de crédito ou arrendamento mercantil e os custos operacionais referidos no § 2º deste artigo.

§ 4º Os descontos autorizados na forma desta Lei terão preferência sobre outros descontos da mesma natureza que venham a ser autorizados posteriormente.

Art. 5º A concessão de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil será feita a critério da consignatária, sendo os valores e demais condições objeto de livre negociação entre ela e o servidor consignado, observadas as demais disposições desta Lei e seus regulamentos.

§ 1º Poderá o consignante, com a anuência da entidade sindical representativa da maioria dos servidores públicos, sem ônus para estes, firmar, com instituições consignatárias, acordo que defina condições gerais e demais critérios a serem observados nas operações de empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento mercantil que venham a ser realizadas com os servidores lotados em cargos de sua estrutura.

§ 2º Poderão as entidades de classe, sem ônus para os servidores públicos, firmar, com instituições consignatárias, acordo que defina condições gerais e demais critérios a serem observados nas operações de empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento mercantil que venham a ser realizadas com seus representados

§ 3º Na hipótese de ser firmado um dos acordos, a que se referem os §§ 1º ou 2º acima, e sendo observados e atendidos pelo servidor público todos os requisitos e condições nele previstos, inclusive as regras de concessão de crédito, não poderá a instituição consignatária negar-se a celebrar a operação de empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento mercantil.

§ 4º Para a realização das operações referidas nesta Lei, é assegurado ao servidor público o direito de optar por instituição consignatária que tenha firmado acordo com o consignante, com sua entidade sindical, ou qualquer outra instituição consignatária de sua livre escolha, ficando o

consignante obrigado a proceder aos descontos e repasses por ele contratados e autorizados.

§ 5º No caso dos acordos celebrados nos termos do § 2º deste artigo, os custos de que trata o § 2º do art. 4º desta Lei deverão ser negociados entre o consignante e a entidade sindical, sendo vedada a fixação de custos superiores aos previstos pelo mesmo consignante nos acordos referidos no § 1º deste artigo.

§ 6º Poderá ser prevista nos acordos referidos nos §§ 1º e 2º deste artigo, ou em acordo específico entre a instituição consignatária e o consignante, a absorção dos custos, referidos no § 2º do art. 4º desta Lei, pela instituição consignatária.

§ 7º É vedada aos consignantes e entidades sindicais a cobrança de qualquer taxa ou exigência de contrapartida pela celebração ou pela anuência nos acordos referidos nos §§ 1º e 2º deste artigo, bem como a inclusão neles de cláusulas que impliquem pagamento em seu favor, a qualquer título, pela realização das operações de que trata esta Lei, ressalvado o disposto no § 2º do art. 4º desta Lei.

§ 8º Fica o consignante ou a instituição consignatária obrigada a disponibilizar, inclusive em meio eletrônico, a opção de bloqueio de novos descontos.

Art. 6º O consignante será o responsável pelas informações prestadas, pelo desconto dos valores devidos e pelo seu repasse às instituições consignatárias, que deverá ser realizado até o quinto dia útil após a data de pagamento ao mutuário de sua remuneração disponível.

Art. 7º O consignante, salvo disposição contratual em contrário, não será corresponsável pelo pagamento dos empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e arrendamentos mercantis concedidos aos servidores públicos, mas responderá como devedor principal e solidário perante a instituição consignatária por valores a ela devidos, em razão de contratações por ele confirmadas na forma desta Lei e de seu regulamento, que deixarem, por sua falha ou culpa, de ser retidos ou repassados.

§ 1º A instituição consignatária fica proibida de incluir o nome do mutuário em cadastro de inadimplentes:

I - na hipótese de comprovação de que o pagamento mensal do empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento mercantil tenha sido descontado do mutuário e não tenha sido repassado pelo consignante, ou pela instituição financeira mantenedora, na forma do art. 5º desta Lei, à instituição consignatária; e

II – quando o consignante, por sua falha ou culpa, deixar de pagar ou atrasar a remuneração de servidores públicos.

§ 2º O acordo firmado entre o consignante e a instituição financeira mantenedora poderá prever que a responsabilidade pelo desconto de que trata o *caput* deste artigo será da instituição financeira mantenedora.

Art. 8º A autorização de desconto automático de prestações, relativas às operações de que trata o art. 1º desta Lei, dos benefícios de aposentados ou pensionistas somente poderá ser realizado na presença de titular do benefício ou mediante procuração com poderes específicos e firma reconhecida

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado **MARCOS ROTTA**
Relator

