

# COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 2.591, DE 2023

Apensado: PL nº 5.858/2023

Altera o parágrafo único e seus incisos, do Art. 2º da Lei 14.509 de 27 de dezembro 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” para tornar facultativa a reserva de 5% na remuneração do servidor público federal para o pagamento de empréstimos consignados relativos aos cartões de crédito e cartão consignado de benefício.

**Autora:** Deputada MARIA DO ROSÁRIO

**Relatora:** Deputada LAURA CARNEIRO

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.591, de 2023, de autoria da deputada Maria do Rosário, altera a Lei nº 14.509, de 27 de dezembro de 2022, responsável por disciplinar o percentual máximo aplicado para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento por servidores públicos federais.

O Projeto, em síntese, mantém o limite máximo de consignações facultativas em 45% da remuneração mensal, no entanto, altera a atual destinação exclusiva de 5% para despesas com “cartão de crédito” (incluindo saques) e de 5% para despesas com “cartão consignado de benefício”



(incluindo saques). Propõe-se, nesse sentido, apenas 5% para ambas as modalidades, cuja divisão fica a critério do servidor.

Nota-se que foi apensado ao projeto original o Projeto de Lei nº 5.858/2023, de autoria do Sr. Gilvan Máximo, o qual altera a mesma Lei para reduzir para 30% da remuneração mensal o limite máximo de consignações facultativas dos servidores públicos federais.

O Projeto de Lei nº 2.591, de 2023, foi distribuído às Comissões de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

Na Comissão de Administração e Serviço Público, foram apresentadas 3 emendas no prazo regimental:

- Emenda 1 (EMC 1/2023), de autoria do Deputado Jonas Donizete, acrescenta dispositivo ao PL para determinar que cada correspondente bancário deverá prestar serviços exclusivamente a uma instituição financeira;
- Emenda 2 (EMC 2/2023), de autoria do Deputado Vinícius Carvalho, suprime qualquer restrição ao uso da margem para contratações de operações consignadas por servidores federais, deixando o servidor livre para escolher em qual produto utilizar a margem consignável disponível de 45%;
- Emenda 3 (EMC 3/2023), de autoria do Deputado Roberto Monteiro, acrescenta dispositivo ao PL para permitir que as instituições financeiras se utilizem ferramentas de geolocalização para certificar a autenticidade de consumidores previamente à abertura de contas por meio de celulares, à contratação de operações de crédito e à realização de outras transações financeiras.



Na mesma Comissão, em 01/07/2025, foi apresentado pelo Deputado Reimont o parecer com Complementação de Voto pela:

- Aprovação do Projeto de Lei e da Emenda nº 2/2023 apresentada na Comissão, na forma do substitutivo; e
- Rejeição das Emendas nº 1/2023 e nº 3/2023 apresentadas na Comissão e do Projeto de Lei nº 5.858/2023, apensado.

Na mesma data, o parecer foi aprovado, com voto contrário do deputado Luiz Gastão.

Já nesta Comissão, ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II, e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É o relatório.

## II - VOTO DA RELATORA

### II.1 - Exame de Compatibilidade ou Adequação

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Além disso, a Norma Interna prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).



O art. 1º, §1º, da Norma Interna da CFT define como compatível “*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

Da análise do PL nº 2.591/2023, do PL nº 5.858/2023 apensado, do Substitutivo adotado pela Comissão de Administração e Serviço Público (CASP), e das emendas 1, 2 e 3 apresentadas na CASP, observa-se que esses contemplam matéria de caráter essencialmente normativo, tendo em vista tratar de disciplinamento dos limites máximos para contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento de servidores públicos.

Assim, não se vislumbra repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que *importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da Norma Interna prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da **União** ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo.

No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da Norma Interna da CFT determina que se *deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não*.

## II.2 - Exame de Mérito

O tema ora em discussão, trazido pelo Projeto de Lei nº 2.591, de 2023, é o endividamento dos servidores públicos.



É notório que o segmento em questão apresenta atualmente índices de endividamento extremamente elevados, emergindo um cenário alarmante, que pode ser explicado, a princípio, por diversos fatores econômicos, culturais e institucionais.

Primeiramente, a estabilidade típica dos cargos públicos faz com que esses trabalhadores possuam maior sensação de segurança financeira. Diferentemente do setor privado, no qual a demissão pode ocorrer com maior facilidade, o servidor tende a se perceber protegido contra os riscos de perda de renda. Esse sentimento de estabilidade, embora um fator positivo sob diversos aspectos, contribui para a formação de um agente mais propenso ao risco, elevando sua tendência à contração de dívidas.

Um segundo aspecto diz respeito ao fato de o crédito consignado, justamente por se apoiar na segurança do desconto em folha, oferecer taxas de juros menores e maior facilidade de contratação quando comparado a outras modalidades de crédito, cenário que também denota uma maior propensão à tomada de crédito.

Ainda nesse contexto de facilidade na contratação, destaca-se que os servidores públicos possuem, em média, renda superior à da população em geral. Adicionalmente, as instituições financeiras possuem maior transparência em relação às informações pessoais, funcionais e financeiras dos servidores. Tais condições se configuram como elementos centrais na avaliação realizada pelas instituições financeiras, favorecendo a oferta de crédito.

Soma-se a esses fatores uma dimensão sociocultural: há, na sociedade, pressões significativas sobre as pessoas para a manutenção das aparências e de padrões de vida, o que reduz o peso da racionalidade e eleva os riscos de endividamento. Tal pressão se mostra ainda superior em algumas parcelas da sociedade, entre as quais se encontram os servidores públicos.

Ainda no contexto sociocultural, a insuficiente disseminação da disciplina de educação financeira no Brasil, mesmo neste segmento, constitui um fator relevante de fragilidade, que aumenta de forma significativa a vulnerabilidade da população ao endividamento.



Todos esses fatores, entre outros, contribuem para a materialização de uma realidade preocupante, de uma parcela considerável de servidores públicos em estado de superendividamento.

Diante desse contexto, é de extrema relevância repensarmos a matriz de incentivos vigente, de forma a coibir a manutenção e o agravamento desse cenário. Nesse sentido, emerge como uma das alternativas a alteração da estrutura de consignações facultativas em vigor.

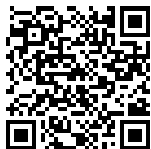
O ordenamento atual estabelece que o total das consignações facultativas não poderá exceder a 45% (quarenta e cinco por cento) da remuneração mensal do servidor, observando-se, contudo, duas reservas específicas:

- a) 5% (cinco por cento) reservados exclusivamente para amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou para saque mediante cartão de crédito; e
- b) 5% (cinco por cento) reservados exclusivamente para amortização de despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício ou para saque mediante cartão de benefício.

Na prática, isso significa que o total de consignações facultativas é dividido em três parcelas:

- a) 35% em que o servidor possui a liberdade para utilizar com plano de saúde, seguro de vida, sindicato, previdência complementar, empréstimos consignados, entre outros;
- b) 5% em que o servidor pode optar por usar exclusivamente para despesas com cartão de crédito (inclusive saques); e
- c) 5% em que o servidor pode optar por usar exclusivamente para despesas com cartão consignado de benefício (inclusive saques).

Neste ponto, é importante ressaltar que o cartão (crédito, débito, pré-pago) é, no contexto brasileiro, um instrumento de pagamento de grande aceitação, em virtude de seus atrativos.



Trata-se de um instrumento, entre outras coisas, de fácil utilização, adequado a compras e saques de menor monta, com praticidade no uso cotidiano e baixa burocracia na contratação.

Contudo, é igualmente inegável que os cartões (especialmente de crédito), mesmo na modalidade consignada, oferecem riscos significativamente maiores ao equilíbrio financeiro do cliente quando comparados a outros instrumentos.

Em primeiro lugar, o uso do cartão está associado a consumo recorrente, pulverizado em pequenos valores, fator que dificulta a visualização pelo portador do endividamento total, especialmente se comparado à operação de empréstimo, que, por sua natureza, refere-se a um gasto pontual, único, com destinação específica e de maior monta.

Em segundo lugar, no contexto do consignado, diferentemente do que ocorre para a operação de empréstimo, os limites do cartão usualmente não se restringem à margem consignável. Instituições financeiras oferecem limites bem superiores e, na hipótese de a fatura exceder a margem, o servidor deve pagar o restante por outros meios, sob pena de incidência de juros e multa.

Todo esse cenário representa um alerta ao uso indiscriminado e recorrente do cartão, diante de seu potencial de comprometer a capacidade de controle do endividamento por parte do servidor.

Nesse contexto e tendo por base a estrutura de consignações facultativas em vigor, desponta como proposta admitir que os 45% da margem consignável possam ser utilizados de forma plena e discricionária pelo servidor, afastando as atuais reservas associadas a cartões.

A proposta se justifica, entre outros aspectos, no fato de as operações de empréstimos consignados possuírem juros bem inferiores, serem limitadas à margem consignável e corresponderem a gastos pontuais e não a consumo recorrente, o que contribuiria para um ambiente de gastos mais consciente e racional.



O PL 2.591/2023 em exame busca justamente avançar nessa direção, trazendo maior liberdade ao servidor e reduzindo a apenas 5% a reserva a cartões, com a faculdade de escolha entre as modalidades.

Já o Substitutivo aprovado pela Comissão de Administração e Serviço Público (CASP), bem como a Emenda nº 2 (EMC 2/2023) da mesma Comissão, também seguem nessa direção, mas dão um passo além, removendo qualquer reserva e permitindo que os 45% sejam de livre destinação pelo servidor.

Essa pretensão, como citado, possui o mérito de elevar a autonomia do servidor na administração de sua renda ao mesmo tempo que reduz sua exposição aos riscos mais elevados associados ao cartão.

Cumpre, no entanto, observar que, na forma como redigido, o Substitutivo da CASP permitiria ainda que, em um cenário extremo, a totalidade dos 45% pudesse ser comprometida com cartões, o que contrariaria o espírito das mudanças. A redação do PL 2.591/2023 traz consigo tensão semelhante.

Dessa maneira, propomos um aperfeiçoamento simples: eliminar o teto rígido de 35% para as demais consignações facultativas, em linha com o espírito do PL 2.591/2023 e do Substitutivo, mas adicionar um limite específico máximo de 5% para cartões, com a faculdade de escolha entre as modalidades.

Assim, preserva-se a integralidade da margem consignável (45%) para livre escolha do servidor, mas impõe-se uma trava protetiva que evita a alocação desproporcional em cartões, diante dos maiores riscos de endividamento a eles associados.

É importante notar que a intenção não é a erradicação da modalidade de cartão, que possui ainda utilidade relevante no contexto, especialmente para atividades cotidianas de compras e saques, todavia sua participação deve ser residual e controlada, bem como não deve impactar a opção do servidor por modalidades mais baratas e de menor risco.

Outro ponto de análise diz respeito ao §2º trazido pelo Substitutivo, o qual prevê que o saldo devedor do cartão não liquidado em até





30 (trinta dias) após o vencimento da fatura poderá ser financiado por meio de crédito parcelado, em caso de margem consignável disponível.

O Substitutivo almeja, a partir do disposto, conferir “maior simetria entre os cartões consignados e os cartões de crédito tradicionais”, objetivo que nos parece meritório e para o qual sugerimos alguns aperfeiçoamentos.

O prazo citado no Substitutivo de 30 (trinta) dias não se configura atualmente como uma obrigação normativa para os arranjos de pagamento de cartão de crédito tradicional (modalidade de conta de pagamento pós-paga).

Trata-se de uma discricionariedade de cada arranjo de pagamento e que, em termos culturais, consolidou-se como algo próximo, mas não necessariamente igual, a 30 (trinta) dias.

Propomos, assim, um aperfeiçoamento redacional no sentido de preservar o espírito do dispositivo de possibilitar o parcelamento da fatura do cartão de crédito consignado ou do cartão consignado de benefício, mas sem impor prazos específicos condicionantes a esse parcelamento, mantendo o parcelamento à escolha do servidor, tal qual ocorre no âmbito dos cartões de crédito tradicionais.

Ademais, propomos, com relação ao Substitutivo, a supressão da alteração prevista para o art. 4º da Lei nº 14.509, de 27 de dezembro de 2022, por não haver inovação com relação ao texto vigente.

No que diz respeito à Emenda nº 1 (EMC 1/2023) apresentada na CASP, de autoria do Deputado Jonas Donizete, que prevê que cada correspondente bancário no País deve ser exclusivo de uma única instituição financeira, entendemos que tal medida impactaria negativamente o consumidor de crédito. Isso porque restringiria a possibilidade de acesso, de um mesmo correspondente, a diferentes opções de instituições (e respectivos produtos), reduzindo sua conveniência e, potencialmente, a concorrência no mercado. Se a adotada, a medida tenderia a encarecer o crédito.

Com relação à Emenda nº 3 (EMC 3/2023) da CASP, de autoria do Deputado Roberto Monteiro, em linha com as justificativas



apresentadas no âmbito da CASP, embora de louvável motivação, a medida traz implicações jurídicas e técnicas bem mais abrangentes do que a matéria ora tratada, o que demandaria um debate próprio e mais aprofundado em outra instância.

Dessa forma, optamos por não acolher as Emendas nº 1/2023 e nº 3/2023 apresentadas na CASP.

Por fim, no que diz respeito ao Projeto de Lei nº 5.858/2023, que prevê a redução do limite máximo de consignações facultativas dos servidores públicos federais para 30% da remuneração mensal, seguimos posicionamento trazido pelo Substitutivo da CASP, de não acolhimento, por entender que tal medida reduziria o acesso dos servidores a um crédito mais barato, o que poderia surtir efeito contrário ao aqui almejado, em virtude da migração desses agentes para alternativas de crédito mais custosas.

Feitas essas considerações, após intenso diálogo institucional acerca do Substitutivo apresentado em 17/09/2025, com especial agradecimento à Liderança do Governo pelas contribuições técnicas aportadas, submeto nova versão do texto, com ajuste específico na redação do § 3º do art. 2º da Lei nº 14.509, de 2022, com o objetivo de eliminar ambiguidades interpretativas constantes do texto anterior.

A modificação proposta visa esclarecer que o parcelamento da amortização vinculada à margem consignável de 5% não exclui, nem substitui, a possibilidade de parcelamento das demais despesas realizadas por meio do cartão consignado, inclusive aquelas não consignáveis em folha. Busca-se, assim, evitar interpretação restritiva, que potencialmente comprometeria a exequibilidade prática da norma, especialmente considerando os termos da Resolução CMN nº 4.549/2017. O novo texto confere maior segurança jurídica, afasta potenciais controvérsias regulatórias e operacionais e assegura a plena efetividade da proposta legislativa.

### **II.3 - Considerações Finais**

Em face do exposto, voto pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa



pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 2.591/2023, do Projeto de Lei nº 5.858/2023 apensado, e do Substitutivo adotado pela Comissão de Administração e Serviço Público (CASP) e das Emendas nº 1, nº 2 e nº 3 apresentadas na CASP.

Quanto ao mérito, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.591, de 2023 e da Emenda nº 2, Adotada na Comissão de Administração e Serviço Público (CASP), na forma do Substitutivo anexo; e pela **rejeição** do substitutivo Adotado pela Comissão de Administração e Serviço Público (CASP), das Emendas nº 1 e 3/2023 Adotadas pela Comissão de Administração e Serviço Público (CASP), e do Projeto de Lei nº 5.858, de 2023 (apensado)

Sala da Comissão, em 28 de novembro de 2025.

**Deputada Federal LAURA CARNEIRO**  
**Relatora**

2025-21947



**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO****SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.591, DE 2023**

Altera a Lei nº 14.509, de 27 de dezembro de 2022, para modificar a estrutura percentual aplicada à contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 14.509, de 27 de dezembro de 2022, para modificar a estrutura percentual aplicada à contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento.

Art. 2º A Lei nº 14.509, de 27 de dezembro de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º.....

§1º O total de consignações facultativas de que trata o *caput* deste artigo não excederá a 45% (quarenta e cinco por cento) da remuneração mensal.

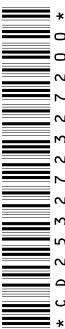
§2º Do total de que trata o §1º, poderão ser utilizados, a critério do servidor, até 5% (cinco por cento) para:

I - amortização de despesas contraídasim

s por meio de cartão de crédito ou para a utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito; e

II - amortização de despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício ou para a utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício.

§ 3º O parcelamento da amortização de que trata o § 2º poderá ser facultado ao servidor, sem prejuízo do parcelamento das



demais despesas realizadas com o cartão, ainda que não consignáveis.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 28 de novembro de 2025.

**Deputada Federal LAURA CARNEIRO**  
**Relatora**

2025-21947

