



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº ____/2026

(Do Sr. Rodrigo Valadares)

Dispõe sobre a responsabilidade na gestão de empréstimos consignados no âmbito da Administração Pública, altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais), e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece normas de responsabilidade, transparência, controle e fiscalização relativas à gestão de empréstimos consignados em folha de pagamento de agentes públicos, com vistas à proteção do servidor, à moralidade administrativa, à segurança jurídica do sistema financeiro e ao regular funcionamento da Administração Pública.

Art. 2º Para os fins desta Lei considera-se:

I – empréstimo consignado: operação financeira com desconto automático em folha de pagamento; e

II – retenção indevida: o não repasse, total ou parcial, dos valores efetivamente descontados à instituição financeira credora, no prazo legal, contratual ou regulamentar.

Art. 3º Os valores descontados a título de empréstimo consignado não integram a receita pública, constituindo recursos de terceiros sob custódia





transitória da Administração, sendo vedada sua utilização para quaisquer outros fins.

CAPÍTULO II

DO PRAZO, DA EXCEÇÃO FORMAL E DA TRANSPARÊNCIA

Art. 4º O repasse dos valores descontados a título de empréstimo consignado deverá ocorrer até o quinto dia útil subsequente ao pagamento da remuneração.

§ 1º Admite-se postergação excepcional do repasse, desde que:

- I – seja formalmente motivada;
- II – esteja lastreada em justificativa técnica comprovável;
- III – seja publicada em meio oficial; e
- IV – seja comunicada, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, aos órgãos de controle interno e externo.

§ 2º É vedada, em qualquer hipótese, a postergação baseada em ajuste informal, tácito ou não formalizada.

Art. 5º Os entes da Administração Pública direta e indireta deverão divulgar, mensalmente, em portal de transparência de fácil acesso:

- I – o montante total descontado a título de consignação;
- II – o montante efetivamente repassado;
- III – eventuais diferenças, atrasos ou postergações; e
- IV – a justificativa formal, quando houver.





Parágrafo único. A omissão, ocultação ou prestação dolosamente falsa das informações previstas neste artigo caracteriza falta grave e reforça a comprovação do dolo para fins de responsabilização administrativa, civil e por improbidade.

CAPÍTULO III DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO CRIME DE RESPONSABILIDADE

Art. 6º A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 10. (...)

XIII – efetuar desconto de valores relativos a empréstimos consignados na remuneração de agentes públicos e, com dolo específico, deixar de repassá-los à instituição financeira credora, quando não configurada falha operacional devidamente justificada e formalizada.

(...)

Art. 11. (...)

XIII – autorizar, permitir, tolerar ou manter, de forma dolosa, a retenção indevida de valores descontados a título de empréstimo consignado, inclusive mediante acordo informal, tácito ou não formalizado.

§ 3º *Incorre nas mesmas sanções quem, tendo dever legal ou funcional de agir, omite-se dolosamente para impedir, corrigir ou comunicar a retenção indevida.”*

Art. 6º- A O ordenador de despesa que autorizar, permitir ou manter, de forma dolosa, a retenção indevida de valores consignados, caracterizando apropriação de recursos de terceiros sob custódia da Administração, incorrerá em crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, inciso V, da Constituição Federal, e da Lei nº 1.079, de 1950, sem prejuízo da responsabilização por improbidade administrativa, civil e penal, quando cabível.





CAPÍTULO IV

DA RESPONSABILIDADE DOS BANCOS PÚBLICOS E ESTATAIS FINANCEIRAS

Art. 7º A Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 9º-A. Os administradores, dirigentes e empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista que operem empréstimos consignados deverão:

I – manter mecanismos permanentes de controle, monitoramento e auditoria que assegurem o repasse tempestivo e integral dos valores descontados;

II – comunicar ao Banco Central do Brasil, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, bem como aos órgãos de controle interno, Tribunal de Contas e Ministério Público, a ocorrência de retenção indevida;

III – abster-se de celebrar, tolerar ou convalidar acordos informais que impliquem postergação ou renúncia ao repasse.

§ 1º A responsabilização do agente depende da comprovação de ciência inequívoca da retenção indevida e omissão dolosa no cumprimento dos deveres previstos neste artigo.

§ 2º A omissão dolosa do administrador ou dirigente que deixe de comunicar a retenção indevida ao Banco Central do Brasil configura crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, incisos V e VII, da Constituição Federal, e da Lei nº 1.079, de 1950.

§ 3º A omissão dolosa de empregado público configura infração grave aos deveres funcionais e fiduciários, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

§ 4º Os critérios de responsabilização previstos neste artigo observarão grau de exigência equivalente ao aplicável às instituições financeiras privadas, vedada interpretação que resulte em tratamento mais benéfico às instituições financeiras públicas”





CAPÍTULO IV-A

DA RESPONSABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PRIVADAS

Art. 7º- A As instituições financeiras privadas que operem empréstimos consignados com agentes públicos ficam sujeitas a deveres equivalentes de controle, monitoramento e comunicação, quando atuarem na execução de operações de crédito consignado vinculadas à Administração Pública.

§ 1º As instituições financeiras privadas deverão manter mecanismos internos permanentes de controle e auditoria aptos a assegurar o repasse tempestivo e integral dos valores consignados.

§ 2º Configura infração administrativa grave a ineficácia dolosa desses mecanismos, quando comprovada ciência inequívoca da retenção indevida.

§ 3º A não comunicação da irregularidade, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, aos órgãos de controle e ao Banco Central do Brasil, caracteriza omissão dolosa relevante.

§ 4º Caracteriza-se reincidência a repetição da conduta infracional no prazo de 5 (cinco) anos.

§ 5º As infrações sujeitam a instituição financeira privada às seguintes penalidades administrativas:

I – multa de 5% (cinco por cento) a 20% (vinte por cento) do valor indevidamente retido;

II – obrigação de adoção imediata de medidas corretivas;

III – vedação à celebração de novas operações de crédito consignado com o ente público envolvido, por 1 (um) a 5 (cinco) anos, em caso de reincidência;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

IV – comunicação obrigatória ao Banco Central do Brasil para fins de supervisão prudencial; e

V – publicização da infração.

CAPÍTULO V

DA NULIDADE DE ACORDOS

Art. 8º São nulos de pleno direito os acordos, ajustes ou práticas informais, tácitos ou não formalizados, que suspendam, posterguem ou mitiguem o repasse de valores consignados.

CAPÍTULO VI

DAS CONSEQUÊNCIAS NOS REGIMES FISCAIS ESPECIAIS

Art. 9º A retenção indevida, dolosa ou reiterada, de valores descontados a título de empréstimos consignados em folha de pagamento caracteriza descumprimento grave das obrigações de responsabilidade fiscal, governança e transparência exigidas dos entes federativos.

§ 1º Constatada a prática prevista no caput, o ente federativo submetido ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, ou beneficiário de programa federal de renegociação, refinanciamento, reestruturação ou equalização de dívidas com a União, inclusive o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados – PROPAG, instituído pela Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025, ficará sujeito à exclusão do respectivo regime ou programa pelo prazo de 2 (dois) anos, observados os procedimentos e a autoridade competente definidos na legislação específica.

§ 2º A exclusão de que trata o § 1º será precedida de procedimento administrativo próprio, a ser conduzida pelo órgão gestor do respectivo regime ou programa, com observância do contraditório e da ampla defesa, vedado a





CÂMARA DOS DEPUTADOS

convalidação da conduta ou a manutenção do ente no regime ou programa por meio de acordo informal, tácito ou não formalizado.

§ 3º A constatação da prática deverá ser comunicada, no prazo máximo de quinze dias, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional, para fins de instauração e instrução do procedimento previsto no § 2º, sem prejuízo da comunicação ao Banco Central do Brasil, ao Tribunal de Contas competente e ao Ministério Público.

§ 4º Findo o prazo de exclusão de dois anos, eventual pedido de reingresso no regime ou programa somente poderá ser apreciado se demonstrada, de forma cumulativa, a cessação integral da prática, a regularização dos repasses devidos, a adoção de mecanismos permanentes de controle e transparência e o atendimento integral das demais condições previstas na legislação específica aplicável.

§ 5º É vedada a suspensão, mitigação ou relativização dos efeitos da exclusão por meio de decisão administrativa discricionária, ajuste político ou instrumento que não encontre amparo expresso na legislação do respectivo regime ou programa.

CAPÍTULO VII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 10. O disposto nesta Lei aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas entidades da administração indireta.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.





JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei decorre da constatação de uma distorção estrutural grave, reiterada e ainda insuficientemente enfrentada no ordenamento jurídico brasileiro, relacionada à gestão dos empréstimos consignados no âmbito da Administração Pública. Em especial, verifica-se a prática de retenção indevida de valores descontados da remuneração de servidores públicos e não repassados às instituições financeiras credoras, situação que compromete a moralidade administrativa, fragiliza a segurança jurídica, prejudica o sistema financeiro e expõe o servidor a riscos indevidos, apesar de este ter cumprido integralmente suas obrigações contratuais.

O empréstimo consignado é uma operação financeira que se fundamenta na confiança institucional e na atuação do Estado como mero intermediário técnico entre o servidor e a instituição financeira. Os valores descontados em folha não integram a receita pública, não se incorporam ao patrimônio do ente federativo e não podem, sob qualquer justificativa, ser utilizada como instrumento de gestão fiscal, equalização de caixa ou postergação artificial de obrigações financeiras do Estado. Trata-se de recursos de terceiros, sob custódia transitória da Administração, cuja retenção indevida viola frontalmente os princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da boa-fé objetiva que devem reger a atuação administrativa, conforme o art. 37 da Constituição Federal.

Apesar da clareza desses fundamentos, a experiência administrativa recente demonstra que a ausência de normas específicas, objetivas e coercitivas permitiu que a retenção de valores consignados se tornasse prática recorrente em determinados entes federativos, sem responsabilização efetiva dos agentes envolvidos. A inexistência de prazos legais claros, de deveres expressos de comunicação aos órgãos de controle e ao Banco Central do Brasil, bem como a fragilidade dos mecanismos de responsabilização dos ordenadores de despesa e dirigentes de instituições financeiras públicas,





CÂMARA DOS DEPUTADOS

contribuiu para a normalização de condutas absolutamente incompatíveis com o regime jurídico-administrativo.

O caso do Estado de Minas Gerais, entre os anos de 2015 e 2018, durante o Governo Fernando Pimentel (PT), é emblemático. Nesse período, o Estado promoveu regularmente o desconto dos valores relativos a empréstimos consignados na folha de pagamento dos servidores públicos, mas deixou de repassar tais valores às instituições financeiras credoras por períodos prolongados. A prática gerou prejuízos relevantes ao sistema financeiro, judicialização em larga escala e insegurança jurídica generalizada, além de expor servidores públicos ao risco de negativação e à restrição de crédito, apesar de não terem dado causa a qualquer inadimplemento. O episódio evidenciou a inexistência de instrumentos legais eficazes para coibir a prática e responsabilizar, de forma objetiva e tempestiva, os ordenadores de despesa e gestores envolvidos.

Situação ainda mais grave verificou-se no Estado do Rio Grande do Norte, no período compreendido entre 2019 e 2026, durante o Governo Fátima Bezerra (PT). Nesse caso, a retenção indevida dos valores consignados assumiu contornos de institucionalização informal da irregularidade. Conforme declaração pública do próprio Secretário de Fazenda do Estado, Carlos Eduardo Xavier foi estabelecido um chamado “acordo de cavalheiros” com o Banco do Brasil, por meio do qual a Unidade Federativa deixava de repassar os valores descontados dos servidores, enquanto a instituição financeira se comprometia a não negativar os servidores públicos. Tal prática, além de juridicamente nula, substitui a legalidade por ajuste informal, fragiliza os mecanismos de controle, compromete a transparência administrativa e cria um precedente extremamente perigoso de convalidação tácita de apropriação indevida de recursos de terceiros.

Esses casos revelam, de forma inequívoca, uma falha sistêmica no ordenamento jurídico, marcada pela ausência de tipificação clara da retenção dolosa como ato de improbidade administrativa, pela inexistência de dever





CÂMARA DOS DEPUTADOS

legal expresso de comunicação imediata aos órgãos de controle interno e externo, ao Banco Central do Brasil e ao Ministério Público, bem como pela assimetria de responsabilização entre instituições financeiras públicas e privadas. O silêncio normativo tem permitido que gestores públicos, ordenadores de despesa e dirigentes de bancos públicos se escudem em ambiguidades jurídicas para justificar omissões graves, inclusive mediante acordos informais que jamais poderiam produzir efeitos jurídicos válidos.

O Projeto de Lei enfrenta diretamente essa lacuna, amparado nos fundamentos constitucionais da Administração Pública e do controle externo, previstos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal, bem como na responsabilização por violação à probidade administrativa e ao cumprimento das leis, conforme o art. 85. Também observa o regime jurídico das empresas estatais e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, §1º, da Constituição, assegurando que instituições financeiras públicas estejam sujeitas a padrões de governança, transparência, dever de informação e responsabilização equivalentes aos aplicáveis às instituições privadas, respeitadas as particularidades legais de cada regime.

A proposição reconhece expressamente que os valores consignados não integram a receita pública, estabelece prazo objetivo para o repasse às instituições financeiras, veda qualquer forma de ajuste informal ou tácito, impõe dever de transparência ativa e comunicação imediata aos órgãos de controle e tipifica a retenção dolosa como ato de improbidade administrativa, em estrita conformidade com a exigência de dolo específico fixada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Além disso, reforça a responsabilização dos ordenadores de despesa e dos dirigentes de instituições financeiras públicas, inclusive com repercussões no âmbito dos crimes de responsabilidade, sempre observados o devido processo legal, a segurança jurídica e a proporcionalidade das sanções.

Ao equalizar os critérios de responsabilização entre instituições financeiras públicas e privadas, o Projeto de Lei elimina distorções





CÂMARA DOS DEPUTADOS

concorrenciais, fortalece a governança do sistema financeiro e protege o servidor público, que não pode ser transformado em instrumento involuntário de financiamento do Estado. A proposta não cria entraves à Administração Pública nem inviabiliza políticas de crédito, mas restabelece limites jurídicos mínimos, assegurando que dificuldades fiscais conjunturais não sejam enfrentadas por meio da apropriação indevida de recursos de terceiros.

A proposição também estabelece consequência fiscal objetiva para os entes federativos que, mesmo submetidos a regimes especiais de ajuste e renegociação de dívidas, pratiquem a retenção indevida de valores descontados a título de empréstimos consignados. Tal medida decorre do reconhecimento de que programas como o Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados – PROPAG, instituído pela Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025, não constituem direitos subjetivos dos entes federativos, mas instrumentos condicionados à observância rigorosa de deveres de responsabilidade fiscal, transparência, governança e cooperação com a União.

A retenção dolosa ou reiterada de valores consignados falseia a real situação fiscal do ente, na medida em que produz alívio artificial de caixa mediante a apropriação de recursos que não integram a receita pública, além de comprometer a credibilidade do Estado como intermediário institucional e agente regulado. Trata-se de conduta incompatível com a lógica dos regimes fiscais especiais, que pressupõem ajuste estrutural, boa-fé administrativa e respeito às obrigações legais, não sendo admissível que entes em recuperação fiscal ou beneficiários de renegociação de dívidas utilizem práticas irregulares para sustentar sua permanência nesses programas.

Nesse contexto, o Projeto de Lei prevê que a constatação da retenção indevida de valores consignados enseje a exclusão do ente federativo do respectivo regime ou programa pelo prazo de dois anos, observado os procedimentos e a autoridade competente definidos na legislação específica,





CÂMARA DOS DEPUTADOS

com garantia do contraditório e da ampla defesa. A medida não possui natureza punitiva, mas caráter corretivo e preventivo, ao restabelecer a coerência entre os objetivos dos regimes fiscais especiais e o comportamento exigido dos entes federativos que deles se beneficiam.

Ao condicionar eventual reingresso à demonstração efetiva da cessação da prática, da regularização integral dos repasses e da adoção de mecanismos permanentes de controle e transparência, a proposição fortalece a governança fiscal, protege o servidor público e o sistema financeiro e impede que dificuldades fiscais conjunturais sejam enfrentadas por meio da apropriação indevida de recursos de terceiros. Trata-se, portanto, de medida necessária para preservar a integridade dos regimes fiscais especiais e assegurar que sua utilização permaneça alinhada aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade administrativa e da responsabilidade fiscal.

Diante desse contexto, o Projeto de Lei representa um avanço institucional necessário, capaz de prevenir abusos, fortalecer os mecanismos de controle, proteger o servidor público, preservar a estabilidade do sistema financeiro e reafirmar o compromisso do Estado brasileiro com a ética, a legalidade e a responsabilidade administrativa. Por essas razões, entende-se plenamente justificada sua apreciação e aprovação pelo Congresso Nacional.

Sala das Sessões, 09 de fevereiro de 2026.

RODRIGO VALADARES
DEPUTADO FEDERAL – UNIÃO/SE

