



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**GREGSON AFONSO LOPES CHERVENSKI**

**PROJETO DE LEI PARA LIMITAR PERCENTUAL DE DESCONTOS  
AUTORIZADOS POR MILITARES E PENSIONISTAS DAS FORÇAS ARMADAS  
EM SUAS REMUNERAÇÕES OU PROVENTOS**

**BRASÍLIA  
2024**

**GREGSON AFONSO LOPES CHERVENSKI**

**PROJETO DE LEI PARA LIMITAR PERCENTUAL DE DESCONTOS  
AUTORIZADOS POR MILITARES E PENSIONISTAS DAS FORÇAS ARMADAS  
EM SUAS REMUNERAÇÕES OU PROVENTOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientador: Professor Doutor Sandro Lúcio Dezan

**BRASÍLIA  
2024**

**GREGSON AFONSO LOPES CHERVENSKI**

**PROJETO DE LEI PARA LIMITAR PERCENTUAL DE DESCONTOS  
AUTORIZADOS POR MILITARES E PENSIONISTAS DAS FORÇAS ARMADAS  
EM SUAS REMUNERAÇÕES OU PROVENTOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para obtenção do título  
de Bacharel em Direito pela Faculdade de  
Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro  
Universitário de Brasília (CEUB).

Brasília-DF, \_\_\_\_\_ de novembro de 2024.

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor Doutor Sandro Lúcio Dezan**

(Orientador)

---

**Professor(a) avaliador(a)**

Examinador interno

---

**Professor(a) avaliador(a)**

Examinador externo

## AGRADECIMENTOS

Ao Justo Juiz, Deus Pai, por me conceder a vida, a saúde, o sustento e a capacidade de aprender.

Ao Advogado Perfeito, Jesus Cristo, por sua Graça redentora, seu amor incondicional e pela constante presença em minha vida.

Ao Paráclito, o Espírito Santo, por iluminar meus pensamentos e me guiar em amor à verdade e à Justiça.

Aos meus pais, Ari Chervenski (*in memoriam*) e Elaine Chervenski, pela forja do meu caráter, pelos valores inestimáveis que me transmitiram e por serem a mais pura manifestação do amor. Obrigado por sempre estarem presentes, mesmo quando a distância física nos separava.

Aos meus filhos: Gustavo, Melissa e Bernardo, por serem a razão maior da minha existência, por darem sentido e propósito a cada um dos meus dias. Vocês são a inspiração que me move a buscar sempre o melhor.

Aos professores de hoje e de sempre, pelos conhecimentos transmitidos e pela dedicação ao ensino.

A todos aqueles que estiveram ao meu lado ao longo desta jornada acadêmica, oferecendo apoio, incentivo e acreditando que este momento seria possível. Cada gesto de apoio e cada palavra de encorajamento foram fundamentais para que eu pudesse chegar até aqui.

*O amor não pratica o mal contra o próximo.  
Portanto, o cumprimento da lei é o amor.*

*Romanos 13:10*

## RESUMO

O presente estudo analisa criticamente a legislação que regulamenta a margem consignável para militares e pensionistas das Forças Armadas, com foco na permissibilidade de descontos de até 70% da remuneração. A pesquisa, de natureza jurídico-propositiva, compara a legislação aplicada aos militares com a aplicada a outras categorias de trabalhadores, como servidores públicos federais civis e empregados regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). A análise demonstra que a disparidade entre as margens consignáveis viola o princípio da isonomia e expõe os militares a risco de superendividamento, comprometendo-lhes a subsistência. Nos moldes como se apresenta a atual legislação, torna-se flagrante a menor proteção estatal ao princípio da dignidade da pessoa humana a uma categoria funcional específica. Diante desse cenário, propõe-se a limitação do percentual máximo de operações de crédito com o desconto automático em folha de pagamento por militares e pensionistas das Forças Armadas e revogação de dispositivo da Medida Provisória nº 2.215-10/2001, de forma a reduzir a margem consignável dos militares para 40%, alinhando-a ao limite imposto a outras categorias funcionais. Essa medida visa garantir a proteção dos direitos fundamentais dos militares e pensionistas, evitando que sejam submetidos a condições de vulnerabilidade financeira.

**Palavras-chave:** empréstimos consignados; militares e pensionistas; endividamento; dignidade da pessoa humana; princípio da isonomia; comparação entre estatutos jurídicos.

## ABSTRACT

This study critically analyzes the legislation regulating the payroll deduction limit for military personnel and pensioners of the Armed Forces, focusing on the permissibility of deductions of up to 70% of their income. The research, of a legal-propositional nature, compares this legislation with that applied to other categories of workers, such as federal civil servants and employees governed by the Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). The analysis shows that the disparity between the payroll deduction limits violates the principle of equality and exposes military personnel to the risk of over-indebtedness, compromising their livelihood. As currently framed, the legislation highlights the state's reduced protection of the principle of human dignity for a specific functional category. Given this scenario, it is proposed to limit the maximum percentage of credit operations with automatic deduction from payroll by military personnel and pensioners of the Armed Forces and to revoke the provision of Medida Provisória nº. 2.215-10/2001, aiming to reduce the payroll deduction limit for military personnel to 40%, to reduce the military's consignable margin to 40%, aligning it with the limit imposed on other functional categories. This measure seeks to protect the fundamental rights of military personnel and pensioners, preventing them from being subjected to financial vulnerability.

**Keywords:** payroll loans; military personnel and pensioners; indebtedness; human dignity; principle of isonomy; comparison of legal statutes.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1</b>	<b>CONTEXTO HISTÓRICO E LEGISLATIVO .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2</b>	<b>DIAGNÓSTICO DAS FALHAS E LACUNAS NORMATIVAS .....</b>	<b>13</b>
<b>2.3</b>	<b>JUSTIFICATIVA DA PROPOSTA .....</b>	<b>14</b>
<b>2.4</b>	<b>OBJETIVOS DA PROPOSTA.....</b>	<b>14</b>
<b>2.5</b>	<b>COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.....</b>	<b>16</b>
<b>2.6</b>	<b>MARCOS TEÓRICO-CONCEITUAIS.....</b>	<b>16</b>
<b>3</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>19</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>21</b>
	<b>APÊNDICE A - PROPOSTA DE PROJETO DE LEI .....</b>	<b>23</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão de recursos financeiros, em âmbito pessoal e familiar, guarda correlação direta com a saúde econômica e social de uma determinada população. Em sociedades onde predominam boas práticas de gestão financeira, as famílias planejam e controlam seus gastos, evitam endividamento excessivo e poupam parte de suas rendas. Essas práticas têm um efeito estabilizador no cenário macroeconômico, contribuindo para a formação da poupança popular e viabilizando investimentos de longo prazo, que melhoram a economia nacional e a qualidade de vida de todos. Por outro lado, em sociedades onde a cultura predominante é de desequilíbrio financeiro, as famílias acabam financiando parte de seu consumo com capital de terceiros.

Analisando a saúde financeira das famílias no Brasil, percebe-se, de forma geral, a tendência ao endividamento. Segundo Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC), realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), em setembro de 2024<sup>1</sup>, o percentual de famílias endividadas no Brasil era de 77,2%, sendo verificado que 16,3% se consideravam muito endividadas. O estudo ainda mostrou o endividamento pelo nível de renda das famílias. Os dados indicam que, em média, 80% das famílias que recebem até 5 (cinco) salários-mínimos, estão endividadas.

Quanto ao comprometimento da renda disponível anual das famílias, com dívidas contraídas junto a instituições financeiras, o Banco Central do Brasil (BACEN) apurou, em julho de 2024<sup>2</sup>, a média aproximada de 48%. Ou seja, a mera análise dessas duas recentes pesquisas demonstra que aproximadamente oito em cada dez famílias estão endividadas e que o nível de endividamento médio é de quase metade a renda auferida.

Os dados da série histórica das últimas décadas também confirmam o alto número de famílias brasileiras endividadas e a média percentual elevada de comprometimento da renda em relação às dívidas contratadas com o sistema financeiro.

As práticas de mercado no Brasil também estimulam a contratação de empréstimos, colocando-os como principal alternativa para suprir a falta de recursos financeiros. A proliferação de instituições oferecendo crédito a condições aparentemente atrativas, ainda que com taxas de juros elevadas, ajuda a aumentar o endividamento das famílias, perpetuando um

---

<sup>1</sup> SPC BRASIL. *Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic) – setembro de 2024*. 2024. Disponível em: [https://portaldocomercio.org.br/publicacoes\\_posts/pesquisa-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-peic-setembro-de-2024](https://portaldocomercio.org.br/publicacoes_posts/pesquisa-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-peic-setembro-de-2024). Acesso em: 03 out. 2024.

<sup>2</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Estatísticas monetárias e de crédito*. 27 set. 2024. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>. Acesso em 03 out. 2024.

ciclo de dependência financeira e inadimplência. Vale citar que o sistema jurídico brasileiro permite a contratação de empréstimos mediante desconto direto das parcelas em folha de pagamento, o que torna o negócio atrativo para as entidades que concedem crédito consignado.

Diante dessa cultura do endividamento verificada no Brasil, bem como da facilidade da concessão de crédito por instituições financeiras, as famílias tendem a recorrer continuamente a empréstimos para saldar dívidas preexistentes, reduzindo cada vez mais a capacidade financeira e piorando a qualidade de vida em diversos aspectos.

Essa situação de endividamento tem o potencial de gerar um ciclo de privação que afeta não apenas a capacidade econômica, mas também a integridade emocional e psicológica do indivíduo. A pressão constante das dívidas, a sensação de impotência diante das obrigações financeiras, e o estigma social relacionado à inadimplência corroem a autoestima e o senso de valor pessoal, atingindo diretamente a dignidade da pessoa humana. O endividamento crônico, portanto, não é apenas uma questão financeira, mas também uma questão existencial, pois compromete a capacidade do indivíduo de planejar e concretizar seus projetos de vida.

Nesse contexto, o escopo do presente estudo é uma categoria funcional específica: militares e pensionistas das Forças Armadas. O fato é que essa categoria destoa das demais, no que diz à possibilidade de contratação voluntária de operações de crédito, junto a instituições financeiras. Os militares podem, em tese, comprometer até 70% de suas remunerações ou proventos, autorizando descontos diretamente em folha de pagamento.

Pesquisas no universo militar demonstram a maior propensão ao endividamento dos militares, em decorrência da maior oferta das instituições financeiras, que aproveitam a oportunidade de oferecer crédito a quem tem estabilidade no emprego e disponibilidade para implantar descontos diretamente em contracheque.

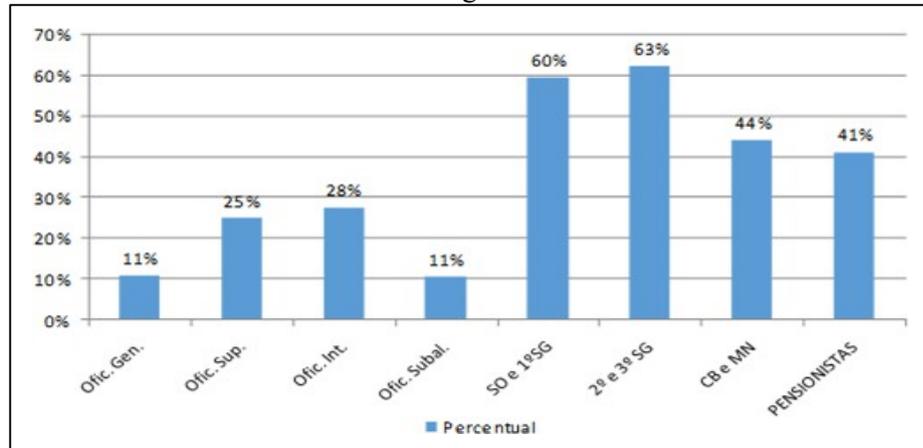
A título de exemplo, vejamos o levantamento realizado por Braga<sup>3</sup>:

O Gráfico 9 mostra que o endividamento coletivo, ou seja, a relação percentual (por círculo hierárquico) entre os militares e pensionistas que continham empréstimos consignados e o total de militares e pensionistas que podiam consignar descontos facultativos em seus bilhetes de pagamentos, atingia com mais intensidade, no mês de junho de 2018, a população naval nos postos ou graduações inferiores da carreira, principalmente os Suboficiais e os Sargentos, com mais de 60% do grupo possuindo empréstimos. Não muito atrás, aparecem os Cabos e Marinheiros, com cerca de 45% e, na sequência, os Oficiais intermediários e superiores com aproximadamente 28% e 25%, respectivamente.

---

<sup>3</sup> BRAGA, Alexandre de Mello. *Redução do endividamento pessoal: um desafio aceito na Marinha do Brasil*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Brasília, 2020.

**Gráfico 1** – Percentual de militares (por círculo hierárquico) e pensionistas com empréstimos consignados



**Fonte:** [https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1127/1/CAEPE.03 TCC VF.pdf](https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1127/1/CAEPE.03%20TCC%20VF.pdf)

Essa realidade verificada na Marinha do Brasil é a mesma das demais Forças. Um cenário que é propiciado por fatores que potencializam a exposição ao endividamento. Sobretudo nas graduações mais baixas, entre as Praças, observa-se maior tendência à contratação de empréstimos consignados. Nesse segmento, a situação de endividamento pode ser mais severa, tendo em vista as menores faixas de remuneração. Exemplificando: uma pensionista de soldado que aufera mensalmente R\$ 2.000,00 (dois mil reais) de remuneração, e tenha 70% de sua renda comprometida com empréstimos consignados, irá receber R\$ 600,00 (seiscentos reais) para custear suas necessidades básicas.

Fruto dessas restrições financeiras, militares endividados recorrem ao Poder Judiciário para reverter a situação. E a análise das jurisprudências revela divergência de entendimento entre tribunais sobre a questão do endividamento excessivo dos militares, especialmente no que diz respeito à interpretação das normas que regulamentam os descontos em suas remunerações.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ) tem se posicionado favoravelmente à maior limitação na retenção de valores, com base em princípios da dignidade da pessoa humana e na proteção da subsistência. Em um julgamento<sup>4</sup>, o TJ-RJ destacou que a Medida Provisória nº 2.215-10/01, que permite descontos de até 70%, deve ser interpretada com cautela, levando em consideração a necessidade de proteção ao salário e à dignidade do militar.

<sup>4</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (5. Câmara Cível). Apelação. *APL: 04353488920128190001*. Relator: Milton Fernandes de Souza. Rio de Janeiro, 06 de outubro de 2015.

Por outro lado, tribunais como o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3)<sup>5</sup> e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG)<sup>6</sup> reconhecem a legitimidade das normas que permitem descontos de até 70% da remuneração dos militares, alegando que a Medida Provisória nº 2.215-10/01 oferece uma base legal para essa prática, entendendo que a livre pactuação dos contratos de empréstimo não pode ser alterada unilateralmente.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) também se manifestou a favor da aplicação dos 70% como limite máximo, argumentando que a legislação específica para militares deve ser respeitada e que as regras que se aplicam aos servidores civis são diferentes das que se aplicam aos militares<sup>7</sup>.

Diante dessa falta de consenso, a questão do endividamento excessivo dos militares demanda uma solução legislativa clara e abrangente, que proteja os direitos fundamentais dos militares e suas famílias. O Poder Legislativo é a instância mais apropriada para estabelecer parâmetros que equilibrem a necessidade de crédito com a proteção da dignidade e subsistência dos militares.

O presente estudo, portanto, tem por objetivos: i) analisar a legislação aplicada aos militares e pensionistas no que tange aos limites de contratação de empréstimos; ii) comparar com outras categorias funcionais; correlacionar o nível de exposição ao endividamento com a proteção ao direito fundamental da dignidade da pessoa humana; e apresentar proposta legislativa que confira tratamento isonômico, garantindo mesmo nível de segurança jurídica oferecida a outras categorias funcionais.

A importância do estudo sobre a maior exposição dos militares a endividamento é que ele permite discutir, de forma crítica, a responsabilidade do Estado em garantir um ambiente de crédito equilibrado. A análise do objeto ajuda na identificação de lacunas na legislação e a eventual necessidade de mudanças que promovam maior proteção a todos cidadãos, com vistas a assegurar a dignidade da pessoa humana e a estabilidade das famílias militares.

---

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (1. Turma). *AI: 00049216020124030000 MS*. Relator: Desembargador Federal Johanson Di Salvo. 26 de junho de 2012.

<sup>6</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (12. Câmara Cível). *AI: 14399713820218130000*. Relator: Des.(a) José Augusto Lourenço dos Santos. 16 de dezembro de 2021.

<sup>7</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EDv nos EREsp: 929439 PE 2007/0031731-6*. Relator: Ministro Felix Fischer. Brasília, 30 de julho de 2017.

## 2.1 Contexto histórico e legislativo

As regras relacionadas à possibilidade de descontos consignados em folha de pagamento para a categoria de militares e pensionistas das Forças Armadas, foram definidas pela Medida Provisória nº 2.215-10/2001, em um contexto de estabelecimento de garantias de direitos, tais como remuneração, direitos pecuniários e proventos na inatividade, entre outros.

Dessa forma, o disposto no Art. 14, § 3º da referida Medida Provisória, com força de lei, surgiu para garantir a subsistência dos militares e pensionistas, disciplinando que eles não poderiam receber, após serem abatidos descontos obrigatórios e autorizados, quantia menor do que 30% da remuneração ou proventos:

### CAPÍTULO IV DOS DESCONTOS

Art. 14. Descontos são os abatimentos que podem sofrer a remuneração ou os proventos do militar para cumprimento de obrigações assumidas ou impostas em virtude de disposição de lei ou de regulamento.

§ 1º Os descontos podem ser obrigatórios ou autorizados.

§ 2º Os descontos obrigatórios têm prioridade sobre os autorizados.

§ 3º Na aplicação dos descontos, **o militar não pode receber quantia inferior a trinta por cento da sua remuneração ou proventos.** (grifo nosso)<sup>8</sup>

Em um contexto de garantias de direitos, a norma estabeleceu limite mínimo de proteção aos militares de 30% da remuneração, de forma a não comprometer sua subsistência. Um mínimo “intangível”<sup>9</sup> para o sustento do militar ou pensionista. A trava imposta, para evitar o endividamento excessivo, não teve por consequente lógico a permissão automática de autorizar descontos de até 70% na remuneração do militar.

Ocorre que, a interpretação do artigo, na prática, foi no sentido de que a norma efetivamente permitiu descontos de até 70% na folha de pagamento a título de contratação voluntária de operações de crédito.

Apesar da interpretação *a contrario sensu* ser adequada em alguns casos concretos, é necessário cautela em seu emprego. Deve-se avaliar se a interpretação contrária não fere princípios gerais do direito ou a intenção do legislador.

Nesse sentido, a interpretação dada na prática ao Art. 14, § 3º da Medida Provisória em comento, transformou uma garantia em um problema de ordem social para a categoria dos militares e pensionistas das Forças Armadas, sobretudo para os que percebem menores soldos

<sup>8</sup> BRASIL. *Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001*. Dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis nos 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 2001.

<sup>9</sup> É possível haver contrações de operações de crédito que não passam pelo órgão pagador e, portanto, não são computadas para fins da proteção mínima dos 30%.

e que têm potencializadas as chances de entrarem em um quadro de superendividamento e de exploração financeira.

É fato que existe um estatuto jurídico próprio para os militares, além de tratamento diferenciado em alguns aspectos aos integrantes das Forças Armadas do Brasil, justificado pela natureza e condições próprias das funções que os militares exercem. Assim, em determinados aspectos da vida civil eles sofrem maiores limitações, como por exemplo, o direito à associação e o direito à manifestação. Entretanto, na celebração de contratos entre particulares, os militares não gozam de privilégios especiais. As regras contratuais aplicáveis são as mesmas que regem as relações entre civis, garantindo assim a igualdade formal em interações privadas e comerciais.

Logo, a concessão de maior margem para contratação de empréstimos pelos militares, carece de fundamentação jurídica adequada.

## 2.2 Diagnóstico das falhas e lacunas normativas

A interpretação de que a Medida Provisória nº 2.215-10/2001 autorizou descontos de até 70% da remuneração do militar, foi consolidada em virtude da omissão da norma em delimitar, expressamente, percentual máximo para contratação de operações de crédito de forma voluntária. Se a norma tivesse estabelecido limites, não haveria margens para interpretação. Vale dizer que a omissão legal, abriu possibilidade para o militar comprometer até 70% da remuneração ou provento, com riscos de prejudicar sua própria subsistência.

De forma tácita, o limite máximo para descontos autorizados passou a ser variável em função dos descontos obrigatórios, conforme expresso na seguinte equação:

$$(\text{descontos autorizados}) \% = 70 \% - (\text{descontos obrigatórios}) \%$$

A falta de taxatividade legislativa expôs o militar a um ambiente instável e inseguro financeiramente, e criou assimetria com outras categorias funcionais.

É importante destacar que o Art. 14 da Medida Provisória nº 2215-10/2001, prevê dois tipos de descontos: os obrigatórios e os autorizados. O primeiro grupo trata de descontos impostos em virtude de lei ou regulamento, enquanto o segundo, são daqueles que decorrem de obrigações assumidas de forma voluntária.

Os descontos obrigatórios para os pensionistas de militares estão previstos no Art. 3º-B da Lei nº 3.765/1960<sup>10</sup>. Já no caso específico do Exército Brasileiro, os descontos

---

<sup>10</sup> BRASIL. *Lei nº 3.765, de 04 de maio de 1960*. Dispõe sobre as pensões militares. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 1960.

obrigatórios e autorizados estão definidos, respectivamente, nos Arts. 5º e 6º da Portaria nº 124- SEF/CEX<sup>11</sup>, de 18/02/2021, que regulamenta a matéria no âmbito da Força. Dentre os descontos obrigatórios, incluídos pelos órgãos pagadores, estão as contribuições previdenciárias; a assistência médico-hospitalar; o imposto de renda; a indenização à Fazenda Nacional; pensões alimentícias; e descontos decorrentes de decisões judiciais. Noutra giro, dentre os descontos autorizados, incluídos pelas entidades consignatárias, estão os empréstimos; financiamentos; seguros; e assistência financeira.

### **2.3 Justificativa da proposta**

A proposta legislativa, para sanar a lacuna legal, é importante porque visa a preservação da dignidade da pessoa humana e da capacidade de autossustento. A aplicação de um limite de 70% de consignação para militares, sem respaldo em uma diferença substancial de contexto ou necessidade, viola o princípio da isonomia e a ideia de que a legislação deve proteger de maneira equitativa todos os trabalhadores, especialmente em relação à proteção de sua renda mínima. Não há justificativa para tratar os militares com menor proteção de seus direitos fundamentais.

A atual legislação relacionada aos descontos dos militares e pensionistas, como já citado, possui lacuna que precisa ser sanada, com vistas a resolver o tratamento desarrazoado e desproporcional em relação aos demais trabalhadores, no que tange à proteção e a garantia do direito fundamental da dignidade da pessoa humana.

Assim, a proposta legislativa ora apresentada pretende impor limitação ao percentual máximo de descontos autorizados, nas folhas de pagamentos de militares e pensionistas das Forças Armadas. Tal medida respeita o princípio da isonomia, ao estender direitos e garantias aplicáveis a uma categoria funcional de forma equitativa. O novo mecanismo jurídico, portanto, irá proporcionar maior proteção ao princípio da dignidade da pessoa humana.

### **2.4 Objetivos da proposta**

A proposta de lei específica para militares e pensionistas das Forças Armadas, tem por objetivo a delimitação de descontos autorizados no patamar máximo de 40% da remuneração ou provento. O percentual proposto considera os limites, definidos em leis próprias, para os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) – ativos e beneficiários

---

<sup>11</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria nº 124- SEF/C EX, de 18 de fevereiro de 2021*. Disponível em: [http://www.sef.eb.mil.br/images/ass2/portarias/port\\_n\\_124\\_sef\\_18fev2021.html](http://www.sef.eb.mil.br/images/ass2/portarias/port_n_124_sef_18fev2021.html). Acesso em 03 out. 2024.

– e para aos Servidores Públicos Federais, regidos pela Lei nº 8.112/1990<sup>12</sup>. Observe-se que essas categorias funcionais já contam com a proteção estatal na seara legislativa e, que os militares e pensionistas possuem certas similaridades com os servidores públicos federais, como maior estabilidade no emprego e remunerações pagas pelo Estado.

A análise dos dados da Tabela 1, a seguir, torna patente a discrepância entre os limites máximos de descontos voluntários em folha de pagamento, definidos nas diferentes legislações. A possibilidade de 70% para os militares contrasta com os limites estabelecidos para outras categorias funcionais, configurando uma situação desproporcional e não isonômica.

**Tabela 1** – Percentual de descontos autorizados, por categoria funcional:

<b>Categoria</b>	<b>Autorização de desconto</b>	<b>Base Legal</b>	<b>Observações</b>
Trabalhadores regidos pela CLT	40%	Art. 1º, § 1º da Lei 10.820/2003 <sup>13</sup>	- <b>35%</b> empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis; - 5% despesas de cartão de crédito.
Titulares de benefícios de aposentadoria e pensão	45%	Art. 6º, § 5º da Lei 10.820/2003 e Art. 115, VI, da Lei 8.213/1991 <sup>14</sup>	- <b>35%</b> empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis; - 5% despesas de cartão de crédito consignado; - 5% despesas de cartão consignado de benefício ou saque por cartão consignado de benefício.
Servidores Públicos Federais regidos pela Lei 8.112/1990	45%	Art. 2º, parágrafo único da Lei 14.509/2022 <sup>15</sup> e Art. 5º do Decreto 8.690/2016 <sup>16</sup> .	- 5% despesas contraídas por meio de cartão de crédito; - 5% despesas de cartão consignado de benefício.
Militares e Pensionistas das Forças Armadas	70% - (descontos obrigatórios) %	Art. 14 da Medida Provisória 2.215-10/2001.	Não inferior a 30% da remuneração. Interpretação - até 70% de descontos em folha, sem delimitação de percentual máximo para descontos autorizados.

Fonte: elaboração própria.

<sup>12</sup> BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 1990.

<sup>13</sup> BRASIL. *Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 2003.

<sup>14</sup> BRASIL. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 1991.

<sup>15</sup> BRASIL. *Lei nº 14.509, de 27 de dezembro de 2022*. 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. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 2022.

<sup>16</sup> BRASIL. *Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016*. Dispõe sobre a gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 2016.

A nova legislação, que definirá os limites máximos para contratação de operações de crédito, beneficiará os militares e pensionistas, na medida em que a exposição excessiva ao endividamento for mitigada.

É juridicamente defensável que os descontos autorizados por militares e pensionistas, previsto na legislação específica, respeite o princípio da isonomia e siga os percentuais aplicados aos demais servidores públicos, limitando-se a 40% para descontos facultativos, a fim de garantir que o militar ou pensionista não seja desprotegido e continue a ter acesso a um sustento básico digno.

A alteração proposta cumpre a finalidade social da legislação, evita o superendividamento e resguarda o direito fundamental ao mínimo existencial dos militares e seus pensionistas, especialmente daqueles que mais precisam de proteção contra práticas abusivas do sistema financeiro.

## **2.5 Competência Legislativa**

A competência para legislar sobre os direitos e deveres dos militares das Forças Armadas é privativa da União. Especificamente, o artigo 22, inciso XXI da Constituição Federal dispõe que compete privativamente à União legislar sobre "normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares".

Dessa forma, o Projeto de Lei em questão deve ser apresentado, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e sancionado pelo Presidente da República.

## **2.6 Marcos Teórico-Conceituais**

A proposta legislativa que se elabora visa estabelecer limites para a contratação de empréstimos e financiamentos por militares e pensionistas das Forças Armadas, com o objetivo principal de proteger a dignidade da família militar e garantir a isonomia em relação a outras categorias funcionais. Tal proposta é fundamentada em princípios jurídicos e doutrinas relevantes, a saber:

**a) *Princípio da Dignidade da Pessoa Humana***

A dignidade humana é um dos fundamentos do Estado democrático de direito, conforme o artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. O professor José Afonso da Silva<sup>17</sup> destaca que a dignidade da pessoa humana deve ser garantida em todas as suas dimensões, incluindo a proteção contra situações que comprometam a subsistência e a liberdade dos indivíduos. O endividamento excessivo, nesse contexto, constitui uma violação desse princípio, pois restringe o acesso a direitos fundamentais e limita o potencial de desenvolvimento pessoal.

**b) *Princípio da Isonomia***

O artigo 5º, caput, da Constituição Federal, assegura que todos são iguais perante a lei. A doutrina de Luís Roberto Barroso<sup>18</sup> enfatiza a importância de garantir a equidade nas relações sociais e jurídicas, defendendo que a proteção contra o endividamento excessivo deve ser estendida a todos os cidadãos, independentemente de sua categoria profissional. A proposta legislativa busca assegurar que militares e pensionistas tenham a mesma proteção já garantida a servidores civis.

**c) *Proteção do Mínimo Existencial***

A ideia de mínimo existencial, conforme defendida por José Eduardo Faria<sup>19</sup>, refere-se à garantia de condições mínimas de vida digna, incluindo acesso a recursos financeiros que possibilitem a subsistência. O comprometimento excessivo da renda, especialmente em categorias com salários reduzidos, compromete esse mínimo existencial e exige uma intervenção legislativa que limite as práticas de crédito abusivas.

**d) *Princípio da proporcionalidade***

Se aplica à limitação dos direitos fundamentais quando necessário para garantir outros direitos igualmente relevantes. Segundo a doutrina de Alexandre de Moraes<sup>20</sup>, a proporcionalidade é indispensável para que o legislador alcance um equilíbrio entre os interesses privados e públicos, sem comprometer a essência dos direitos. No presente caso, a

---

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. *Constituição Federal Anotada*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 27.

<sup>18</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 45.

<sup>19</sup> FARIA, José Eduardo. *O Mínimo Existencial e a Dignidade da Pessoa Humana*. São Paulo: Editora Malheiros, 2017. p. 32.

<sup>20</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 58.

proposta de limitar a margem consignável dos militares a 40% visa garantir que o direito ao crédito não sobreponha o direito à subsistência digna, devendo-se buscar um ponto de equilíbrio justo entre as duas esferas.

***e) Princípio da proteção ao consumidor***

Conforme aponta Cláudia Lima Marques<sup>21</sup>, a vulnerabilidade dos consumidores, especialmente no setor financeiro, deve ser tratada com especial atenção pelo Estado. Isso se aplica particularmente aos militares, que, apesar da estabilidade de remuneração, são constantemente incentivados a assumir dívidas que comprometem excessivamente suas rendas. A limitação proposta na presente lei visa mitigar os efeitos de práticas de crédito que, muitas vezes, desconsideram a capacidade de pagamento real do consumidor militar.

***f) Princípio da função social da legislação***

Defende Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>22</sup>, que a proposta legislativa deve sempre buscar o interesse coletivo e a justiça social. A limitação do percentual máximo para consignações voluntárias em folha é uma medida que busca proteger os militares, enquanto parte de uma categoria que, historicamente, é desprotegida em relação a outras classes de trabalhadores. A adoção dessa medida legislativa reitera o compromisso do Estado em garantir o bem-estar de seus servidores e a preservação de seus direitos fundamentais.

Os princípios expostos neste subtópico estão no cerne da proposta legislativa que ora se apresenta.

---

<sup>21</sup> MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 10. ed. São Paulo: RT, 2019. p. 74.

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 89.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo reafirma a importância de garantir a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental, especialmente no contexto de militares e pensionistas das Forças Armadas. A legislação atual, ao permitir o comprometimento de até 70% da remuneração com operações de crédito, coloca essa categoria em uma posição de vulnerabilidade financeira que precisa ser mitigada.

O endividamento excessivo compromete não apenas a subsistência, mas também a integridade psicológica e social dos indivíduos. Os militares, em razão da estabilidade de seus vencimentos, tornam-se alvos preferenciais das instituições financeiras, que exploram a facilidade do desconto em folha, sem levar em consideração a real capacidade de pagamento.

O direito fundamental ao mínimo existencial é fragilizado quando a margem consignável chega a níveis tão elevados. Este projeto de lei propõe uma resposta legislativa necessária para equilibrar o acesso ao crédito com a proteção dos direitos básicos dos militares, especialmente aqueles com soldos mais baixos.

O estudo revelou a necessidade de isonomia entre categorias funcionais. Enquanto servidores públicos civis e trabalhadores regidos pela CLT possuem limites mais restritos, os militares são submetidos a um regime desproporcional. Isso viola o princípio da isonomia, criando um tratamento assimétrico que não encontra justificativa razoável.

Ao longo desta pesquisa, foi possível identificar uma lacuna na Medida Provisória nº 2.215-10, que precisa ser suprida para assegurar maior clareza normativa e proteção adequada aos militares. A falta de um limite expresso, para os descontos autorizados, gera interpretações desfavoráveis à dignidade dos profissionais das Forças Armadas.

Propõe-se, portanto, a limitação do percentual máximo para operações de crédito a 40%, alinhando os militares e pensionistas das Forças Armadas às demais categorias funcionais. Essa medida legislativa visa evitar o superendividamento e proteger o sustento básico dos militares, que deve ser preservado em qualquer circunstância.

Outro ponto de destaque é o impacto das decisões judiciais sobre a questão. A jurisprudência diverge quanto à aplicação dos limites de desconto, o que demonstra a necessidade de uma regulamentação mais clara e objetiva por parte do legislador, garantindo maior segurança jurídica e equidade.

Assim, conclui-se que a proposta de limitação da margem consignável para militares e pensionistas é não apenas juridicamente defensável, mas socialmente justa. Ao garantir maior

proteção financeira a essa categoria, o Estado cumpre seu papel de promover um ambiente de crédito responsável e de assegurar a dignidade e subsistência dos militares e suas famílias.

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Estatísticas monetárias e de crédito*. 27 set. 2024.

Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>. Acesso em 03 out. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRAGA, Alexandre de Mello. *Redução do endividamento pessoal: um desafio aceito na Marinha do Brasil*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1127/1/CAEPE.03 TCC VF.pdf>. Acesso em: 04 out. 2024

BRASIL. *Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016*. Dispõe sobre a gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL. *Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 2003.

BRASIL. *Lei nº 14.509, de 27 de dezembro de 2022*. 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. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 2022.

BRASIL. *Lei nº 3.765, de 04 de maio de 1960*. Dispõe sobre as pensões militares. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 1960.

BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 1991.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001*. Dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis nos 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências. Brasília. DF: Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria nº 124- SEF/C EX, de 18 de fevereiro de 2021*. Disponível em:

[http://www.sef.eb.mil.br/images/ass2/portarias/port\\_n\\_124\\_sef\\_18fev2021.html](http://www.sef.eb.mil.br/images/ass2/portarias/port_n_124_sef_18fev2021.html). Acesso em 03 out. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Manual de Redação Parlamentar e Legislativa*. Brasília, DF: Senado Federal, 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70466>. Acesso em: 04 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EDv nos EREsp: 929439 PE 2007/0031731-6*. Relator: Ministro Felix Fischer. Brasília, 30 de julho de 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (1. Turma). *AI: 00049216020124030000 MS*. Relator: Desembargador Federal Johonsom Di Salvo. 26 de junho de 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO. *Endividamento das famílias reduz, mas não contém aumento da inadimplência*. set. 2024. Disponível em: [https://portal-bucket.azureedge.net/wp-content/2024/10/Analise\\_Peic\\_set24.pdf](https://portal-bucket.azureedge.net/wp-content/2024/10/Analise_Peic_set24.pdf). Acesso em 03 out. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

FARIA, José Eduardo. *O Mínimo Existencial e a Dignidade da Pessoa Humana*. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 10. ed. São Paulo: RT, 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (12. Câmara Cível). *AI: 14399713820218130000*. Relator: Des.(a) José Augusto Lourenço dos Santos. 16 de dezembro de 2021.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (5. Câmara Cível). *Apelação. APL: 04353488920128190001*. Relator: Milton Fernandes de Souza. Rio de Janeiro, 06 de outubro de 2015.

SILVA, José Afonso da. *Constituição Federal Anotada*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SPC BRASIL. *Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic) – setembro de 2024*. 2024. Disponível em: [https://portaldocomercio.org.br/publicacoes\\_posts/pesquisa-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-peic-setembro-de-2024/](https://portaldocomercio.org.br/publicacoes_posts/pesquisa-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-peic-setembro-de-2024/) Acesso em: 03 out. 2024

## APÊNDICE A - PROPOSTA DE PROJETO DE LEI

Conforme o estabelecido no Manual de Redação Parlamentar e Legislativa (2006)<sup>23</sup>, no que tange à técnica legislativa, segue a proposição de lei para limitar o percentual máximo aplicado para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento por militares e pensionistas e revogar o § 3º do art. 14 da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001:

### PROJETO DE LEI Nº , DE 2024

Dispõe sobre o percentual máximo aplicado para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento por militares e pensionistas das Forças Armadas; revoga dispositivo da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre o percentual máximo aplicado para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento por militares e pensionistas das Forças Armadas.

**Art. 2º** Os militares e pensionistas das Forças Armadas poderão autorizar a consignação em folha de pagamento em favor de terceiros, a critério da Administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento.

Parágrafo único. O total de consignações facultativas de que trata o *caput* deste artigo não excederá a 40% (quarenta por cento) da remuneração mensal ou proventos, observado que:

I – 35% (trinta e cinco por cento) serão reservados exclusivamente a empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis;

II – 5% (cinco por cento) serão reservados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado.

**Art. 3º** Quando leis ou regulamentos específicos não definirem percentuais menores, o limite de que trata o parágrafo único do art. 2º desta Lei será aplicado como

---

<sup>23</sup> BRASIL. Senado Federal. *Manual de Redação Parlamentar e Legislativa*. Brasília, DF: Senado Federal, 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70466>. Acesso em: 04 out. 2024.

percentual máximo, que poderá ser descontado automaticamente de remuneração ou proventos, para fins de pagamento de operações de crédito realizadas por:

I - militares ativos e da inatividade remunerada do Distrito Federal e dos ex-Territórios Federais;

II - pensionistas de militares do Distrito Federal e dos ex-Territórios Federais.

**Art. 4º** A contratação de nova operação de crédito com desconto automático em folha de pagamento deve ser precedida de esclarecimento ao tomador de crédito:

I - do custo efetivo total e do prazo para quitação integral das obrigações assumidas; e

II - de outras informações exigidas em lei e em regulamentos.

**Art. 5º** É vedada a incidência de novas consignações quando a soma dos descontos obrigatórios e das consignações alcançar ou exceder o limite de 70% (setenta por cento) da base de incidência do consignado.

**Art. 6º** A apuração da base consignável do militar da ativa, da reserva remunerada ou do pensionista das Forças Armadas, será realizada pelo respectivo Órgão Pagador, conforme regulamento próprio, devendo servir de base para a concessão de operação de crédito de qualquer natureza pelas instituições financeiras, ainda que não implantada em folha de pagamento.

**Art. 7º** Fica revogado o § 3º do Art. 14 da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.

**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A proposta de Projeto de Lei que visa limitar o percentual máximo de descontos autorizados por militares e pensionistas das Forças Armadas surge da necessidade de proteger esses indivíduos contra práticas financeiras que colocam em risco sua subsistência. A atual permissão para que até 70% da remuneração seja comprometida com empréstimos e financiamentos é excessiva e desproporcional em relação ao tratamento concedido a outras categorias profissionais, como servidores públicos civis e trabalhadores regidos pela CLT.

A justificativa central desta proposta se baseia no princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado pela Constituição Federal. A legislação deve assegurar que todos os trabalhadores, independentemente de sua categoria, tenham garantido o direito ao mínimo existencial, ou seja, uma renda que permita o sustento próprio e de suas famílias. O

endividamento excessivo, fomentado pelas normas vigentes, compromete essa garantia fundamental e sujeita os militares a uma situação de vulnerabilidade financeira.

Além disso, a proposta corrige uma assimetria legislativa que viola o princípio da isonomia. Não há justificativa razoável para que os militares sejam tratados de maneira mais permissiva em relação aos descontos consignáveis do que outras categorias funcionais. A legislação atual, ao permitir margens tão amplas, não apenas viola o princípio da igualdade, mas também expõe os militares ao risco de superendividamento, prejudicando sua qualidade de vida.

Ao limitar o percentual máximo de consignação a 40%, este Projeto de Lei alinha os militares às práticas já adotadas para servidores civis e trabalhadores da iniciativa privada. Isso cria um ambiente mais justo e equilibrado, assegurando que os militares possam continuar acessando crédito de forma responsável, sem comprometer sua subsistência.

Em resumo, a proposta tem como objetivo proporcionar maior segurança financeira aos militares e pensionistas, preservando seu direito ao mínimo existencial e garantindo a proteção de sua dignidade, conforme os princípios constitucionais. A limitação de 40% para os descontos autorizados em folha de pagamento representa um avanço necessário para a adequação das normas aplicáveis aos militares, reforçando a proteção de seus direitos fundamentais.