

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 202000063000599

INTERESSADO: GOVERNADORIA DO ESTADO DE GOIAS

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO

**DESPACHO Nº 810/2020 - GAB**

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SUGESTÃO DE APRESENTAÇÃO DE PROJETO DE LEI PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. AUMENTO DO LIMITE DE CONSIGNAÇÕES FACULTATIVAS. INICIATIVA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO.

1. Os presentes autos foram inaugurados pelo **Ofício nº 205-P** (000013115011), subscrito pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, encaminhando ao Governador do Estado de Goiás a Proposição nº 322, de autoria do Deputado Estadual Virmondes Cruvinel, aprovada em sessão realizada pelo Plenário da Casa Legislativa, no dia 14 de abril de 2020.

2. Por meio da referida proposição, consubstanciada no **Requerimento nº 048/2020** (000013115043), é sugerido à “Governadoria do Estado e Secretaria da Economia que envie Projeto de Lei a ALEGO visando à ampliação do limite da soma das consignações facultativas de 30 para 40% conforme previsto no art. 5º da Lei nº 16.898/2010”. Assevera, ainda, que o “pleito se justifica como forma de permitir ao

*servidor que enfrentará possíveis atrasos salariais decorrentes da queda de arrecadação provocados pela COVID 19 tenha condições de se manter, bem como evitar ainda mais o agravamento da crise econômica”.*

3. Após encaminhamento à Secretaria de Estado da Casa Civil, com cópia à Secretaria de Estado da Administração, por intermédio do **Ofício nº 2124/2020 SGG** (000013115196), para análise quanto ao pleito, foram os autos direcionados a esta Casa, nos termos do **Despacho nº 740/2020 GERAT** (000013176020), para oitiva "*quanto à constitucionalidade/legalidade da proposta apresentada, com suporte no art. 5º, inciso I, alínea "e", da Lei estadual nº 20.491, de 25 de junho de 2019*", bem como à SEAD, quanto à conveniência e oportunidade de seu acolhimento.

4. É o relatório. Passa-se à orientação.

5. É cediço que a possibilidade de edição de Lei por ente federado sobre determinada matéria deve ser aquilatada, inicialmente, em face do regime de repartição de competências legislativas previsto nos arts. 22 a 25 da Constituição Federal de 1988. Em se tratando dos Estados membros, consoante destacam Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, são-lhe atribuídos "[...] o poder de auto-organização e os poderes reservados e não vedados pela Constituição Federal (art. 25)"<sup>1</sup>. Acerca das referidas vedações, leciona Alexandre de Moraes que:

*"São vedações implícitas as competências legislativas reservadas pela Constituição Federal à União (CF, art. 22) e aos municípios (CF, art. 30).*

*São vedações explícitas as normas de observância obrigatória pelos Estados-membros na sua auto-organização e normatização própria, consistentes, conforme já estudado, nos princípios sensíveis, estabelecidos e federais extensíveis"*<sup>2</sup>.

6. Dessa forma, em se tratando de regramento relativo à folha de pagamento dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos, e pensionistas do Poder Executivo estadual, verifica-se se tratar de matéria relacionada à auto-organização administrativa do Estado membro, encontrando-se em sua esfera de competência legislativa.

7. Quanto ao ponto, válido, ainda, pontuar que o regramento constante do art. 1º, § 1º, da Lei Federal nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003<sup>3</sup>, decorrente da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, inciso I, da CF/88), aplica-se, tão somente, aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho; aquele previsto no art. 115, inciso VI, da Lei Federal nº 8.213, de 24 de julho de 1991<sup>4</sup>, fruto também da competência privativa da União por ter o Regime Geral de Previdência Social<sup>6</sup> caráter nacional, aos beneficiários do referido regime e o disposto no art. 45, § 2º, da Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990<sup>5</sup>, decorrente da capacidade de auto-organização da

União, aos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Os três dispositivos tiveram sua redação alterada pela Lei Federal nº 13.172, de 21 de outubro de 2015, conferindo-lhes regramento homogêneo.

8. De outro giro, é de dizer que a matéria objeto da sugestão de proposta legislativa encaminhada pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás é, de fato, reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual, nos termos do art. 20, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Estadual, *in verbis*:

*"§ 1º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:  
- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 10-11-2009, D.A. de 26-11-2009, Art. 3º - Vigência a partir de 1º-01-2011.*

[...]

*II - disponham sobre:*

*b) Os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, a criação e o provimento de cargos, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, a estabilidade e aposentadoria, e a fixação e alteração de sua remuneração ou subsídio;*

*- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 10-11-2009, D.A. de 26-11-2009, Art. 3º - Vigência a partir de 1º-01-2011."*

9. No Estado de Goiás, a Lei Estadual nº 16.898, de 26 de janeiro de 2010, que dispõe sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos, e pensionistas do Poder Executivo estadual, estabelece:

*"Art. 1º Esta Lei regula as consignações em folha de pagamento dos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas do Poder Executivo Estadual.*

*Parágrafo único. Entendem-se como consignações os descontos compulsório e facultativo em folha de pagamento.*

*Art. 2º Consideram-se, para fins desta Lei:*

[...]

*II – consignações facultativas:*

*a) prestação referente a empréstimo, financiamento, consórcio ou arrendamento imobiliário, cuja contratação teve por objetivo a edificação ou aquisição de bem imóvel pelo servidor ou militar;*

~~b) mensalidade instituída para o custeio de entidade de lazer, associações e clubes de servidores ou militares;~~

~~- [Revogada pela Lei nº 19.574, de 29-12-2016, art. 4º.](#)~~

c) contribuição para planos de saúde, inclusive os de remoção médica, patrocinados por entidade fechada ou aberta de previdência privada, que opere com planos de pecúlio, seguro de vida, renda mensal e previdência complementar, bem como por entidade administradora de planos de saúde e afins;

d) prêmio de seguro de vida de servidor ou militar coberto por entidade fechada ou aberta de previdência privada, que opere com planos de pecúlio, seguro de vida, renda mensal e previdência complementar, bem como seguradora que opere com planos de seguro de vida e renda mensal;

e) amortização de empréstimo ou financiamento concedido por entidade fechada ou aberta de previdência privada, que opere com planos de pecúlio, renda mensal, previdência complementar; por instituição oficial de crédito e por intermédio de cartões de crédito vinculados ou não a instituições financeiras, destinada a atender a servidor ou militar;

f) pensão alimentícia voluntária, consignada em favor de dependente que conste dos assentamentos funcionais do servidor ou militar;

~~g) contribuição associativa, assim como descontos de convênios de sindicatos e associações de servidores ou militares;~~

~~- [Revogada pela Lei nº 19.574, de 29-12-2016, art. 4º.](#)~~

h) empréstimos em estabelecimentos bancários e caixas econômicas;

i) contribuição confederativa;

j) contribuição ao Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás – IPASGO –, para o IPASGO-SAÚDE;

k) pagamentos mensais às empresas estaduais Companhia Celg de Participações – CELGPAR – ou a qualquer de suas subsidiárias integrais e Saneamento de Goiás S/A – SANEAGO – de Notas Fiscais/Contas de Energia Elétrica ou de Água/Esgoto, respectivamente;

l) descontos decorrentes de convênios firmados pelo Estado de Goiás, ou por suas autarquias e fundações, em benefício dos servidores ou militares;

~~m) operações realizadas por intermédio de cartões de crédito, vinculados ou não a estabelecimentos bancários.~~

~~- [Revogada pela Lei nº 18.176, de 30-09-2013, art. 1º.](#)~~

[...]

**Art. 5º A soma mensal das consignações facultativas de cada servidor civil ou militar, ativo ou inativo, e pensionista, exceto na hipótese do § 2º deste artigo, não poderá, qualquer que seja a quantidade de linhas contratadas, exceder a 30% (trinta por cento) da respectiva remuneração, provento ou pensão mensal, excluídos, em cada caso, os valores correspondentes a:**

~~- [Redação dada pela Lei nº 20.365, de 10-12-2018.](#)~~

I – diárias;

II – ajuda de custo;

III – demais indenizações;

IV – salário-família;

V – décimo terceiro salário;

VI – auxílio-natalidade;

VII – auxílio-funeral;

VIII – adicional de férias, correspondente a um terço sobre a remuneração;

IX – adicional pela prestação de serviço extraordinário, sobreaviso ou hora de plantão;

X – adicional noturno;

XI – adicional de insalubridade, periculosidade ou atividades penosas;

XII – adicional de produtividade ou participação em resultados;

XIII – diferenças resultantes de importâncias pretéritas;

XIV – função comissionada;

XV – substituição.

§ 1º As consignações compulsórias têm prioridade sobre as facultativas.

**§ 2º A soma das consignações compulsórias e facultativas, com exclusão das indicadas no art. 2º, II, “b”, “g” e “j”, desta Lei, não poderá exceder a 70% (setenta por cento) da remuneração, provento ou pensão mensal do servidor civil ou militar, ativo ou inativo, e pensionista consignante, respeitados os limites para as consignações facultativas fixados no caput deste artigo e em seu § 5º.**  
**- Redação dada pela Lei nº 19.562, de 27-12-2016.**

§ 3º Entre as consignações facultativas, prevalece o critério de antiguidade, de modo que consignação posterior não cancele a anterior, ressalvada a hipótese de correção de processamento indevido, que observará a ordem de prioridade de que trata o § 4º e, ainda, a consignação de prestação relativa a financiamento para edificação ou empréstimo com a finalidade de aquisição de imóvel residencial.

§ 4º Caso a soma das consignações compulsórias e facultativas exceda ao limite definido no § 2º, serão suspensos, até ficar dentro daquele limite, os descontos relativos às consignações facultativas de menores níveis de prioridade, obedecida a seguinte ordem:

I – pensão alimentícia voluntária;

~~II – mensalidade para exclusivo custeio de entidade de classe, associações e cooperativas;~~  
**- Revogado pela Lei nº 19.562, de 27-12-2016, art. 3º.**

III – amortização de empréstimos ou financiamentos pessoais;

*IV – amortização de empréstimo, financiamentos, consórcios e arrendamento imobiliário, cuja contratação teve por objetivo a aquisição de bem imóvel pelo servidor ou militar;*

*V – contribuição para planos de saúde;*

*VI – contribuição para previdência complementar ou renda mensal;*

*VII – contribuição para seguro de vida;*

*VIII – contribuição para planos de pecúlio;*

*IX – outros.*

[...]

*§ 8º Caso a soma das consignações facultativas exceda os limites definidos no caput deste artigo, em razão de eventual redução da margem de consignação facultativa, poderão ser suspensos, a pedido do servidor civil ou militar, até enquadrar-se naqueles limites, à exceção dos casos em que a legislação, autorizava, até a presente alteração, através do art. 5º, § 5º, desta Lei, o comprometimento de 50% (cinquenta por cento) da remuneração, provento ou pensão mensal com desconto em folha individual das consignações facultativas.*

*- Redação dada pela Lei nº 20.365, de 10-12-2018." (grifou-se)*

10. Ora, o intuito das normas constantes do art. 5º da Lei Estadual nº 16.898/2010, na mesma toada daqueles mencionadas no item 7 acima, ao estabelecer um limite de comprometimento de renda para consignações facultativas em folha de pagamento é, não obstante a natureza jurídica de direito privado da relação existente entre o servidor público e as entidades consignatárias, regida, conforme cediço, pelo princípio da autonomia da vontade, proteger o servidor de endividamento excessivo, buscando, assim, garantir-lhe uma existência digna e, ainda que indiretamente, a própria qualidade do serviço público.

11. Todavia, não obstante os assertos constantes dos itens acima, é preciso apontar que a jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça, embora já tenha reconhecido a impossibilidade de análise, em sede de recurso especial, de dispositivos de legislação local, invocando o disposto no Enunciado nº 280 da Súmula do STF<sup>7</sup> (REsp nº 1.693.953/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 05/02/2019, DJe 21/02/2019; AgInt no AREsp nº 1.203.368/MS, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 17/05/2018, DJe 24/05/2018; AgInt no AREsp nº 1.062.821/SP, Primeira Turma, Rel. Min. Sérgio Kukina, j. 16/05/2017, DJe 23/05/2017 e AgInt no REsp nº 1.420.954/RS, Primeira Turma, Rel. Min. j. 11/10/2016, DJe 14/11/2016, dentre outros), em diversas ocasiões, afastando, até mesmo, a aplicação do entendimento sumulado, apontou:

a) no caso do Estado do Rio Grande do Sul, em que o Decreto Estadual traz, tão somente, regra semelhante à do art. 5º, § 2º, da Lei Estadual nº 16.898/2010 (limitação máxima de 70% ao somatório de consignações obrigatórias e facultativas), decidiu-se que "*os empréstimos consignados na folha de pagamento do servidor público estão limitados a 30% do valor de sua remuneração*" (AgRg no RMS nº 30.070/RS, Sexta Turma, Rel. Min. Nefi Cordeiro, j. 17/09/2015, DJe 08/10/2015; AgRg no REsp nº 1.316.545/RS, Quarta Turma, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, j. 24/06/2014, DJe 04/08/2014 e

REsp nº 1.169.334/RS, Quarta Turma, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 23/08/2011, DJe de 29/09/2011, dentre outros), "*do salário bruto do devedor, excluídos os valores relativos ao imposto de renda e fundo previdenciário*" (AgRg no RMS nº 30.821/RS, Quarta Turma, Rel. Min. Raul Araújo, j. 17/12/2013, DJe 04/02/2014 ) ou "*dos rendimentos líquidos do servidor público*" (REsp nº 1.507.718/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 21/05/2015, DJe 01/06/2016 e REsp nº 1.184.378/RS, Quinta Turma, Rel. Des. convocado Campos Marques, j. 13/11/2012, DJe 20/11/2012). Invoca, como fundamentos, além da citada natureza alimentar da remuneração, os princípios da função social do contrato, da dignidade da pessoa humana e da razoabilidade;

b) na hipótese do Estado de São Paulo, em que a margem consignável variou, ao longo do tempo, de 50% (Decreto Estadual nº 51.314/2006), 30% (Decreto Estadual nº 60.435/2014) e 35% acrescido de mais 5% para as operações com cartões de crédito (Decreto Estadual nº 61.750/2015), verifica-se que o Superior Tribunal de Justiça tem, em alguns momentos, se limitado a apenas reproduzir a jurisprudência proferida nos julgados referentes ao Estado do Rio Grande do Sul (REsp nº 1.676.216/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 05/09/2017, DJe 13/09/2017 e REsp nº 1.656.908/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 20/04/2017, DJe 05/05/2017); e,

c) de modo semelhante, quanto ao Estado de Santa Catarina, em que o art. 8º do Decreto Estadual nº 2.322/2009 dispõe que "*a soma mensal das consignações facultativas de cada servidor não poderá exceder ao valor equivalente a 40% (quarenta por cento) do resultado encontrado pela subtração das consignações compulsórias da remuneração bruta*", identifica-se a existência de acórdão com entendimento de que "*a jurisprudência desta Corte tem se firmado no sentido de que os empréstimos com desconto em folha de pagamento (consignação facultativa/voluntária) devem limitar-se a 30% dos vencimentos do trabalhador, ante a natureza alimentar do salário e do princípio da razoabilidade*" (REsp nº 1.455.715/SC, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, j. 11/11/2014, DJe 21/11/2014).

12. Não se desconhece, todavia, a excepcionalidade do atual momento em que a decretada situação de emergência na saúde pública no Estado de Goiás pelo Decreto Estadual nº 9.633, de 13 de março de 2020 e, reiterada, pelo prazo de 150 (cento e cinquenta) dias, pelo Decreto Estadual nº 9.653, de 19 de abril de 2020. Alerta-se, contudo, que até o presente momento não houve o atraso do pagamento da remuneração dos servidores públicos em decorrência da situação enfrentada.

13. Por oportuno, noticia-se a existência de notícia na imprensa nacional acerca da intenção do governo federal de encaminhar ao Congresso Nacional Projeto de Lei ampliando o limite previsto no art. 115, inciso VI, da Lei Federal nº 8.213/91<sup>8</sup>.

14. Dessa forma, na hipótese de se entender conveniente e oportuna a alteração legislativa para ampliação do limite máximo para consignações facultativas em folha de pagamento, diante, especialmente, do posicionamento esposado pelo Superior Tribunal de Justiça, é recomendável a criação de **norma de vigência temporária**, aplicável, tão somente, aos contratos celebrados entre os servidores públicos e as entidades consignatárias enquanto perdurar a situação excepcional vivenciada em decorrência da pandemia do novo *coronavírus* (SARS-CoV-2).

15. Ademais, imperioso questionar se, mesmo na excepcional conjuntura atual, o aumento para o patamar

de 40% (quarenta por cento) seria consentâneo com o princípio da razoabilidade.

16. Assim sendo, caso entenda conveniente e oportuno, não se vislumbra, "prima facie", óbice jurídico que impeça a apresentação, pelo Chefe do Poder Executivo, de Projeto de Lei que amplie o limite da soma das consignações facultativas, destacando-se, contudo, as observações realizadas nos itens 11, "b" e "c", 14 e 15 do presente Despacho.

17. Orientada a matéria, recambiem-se os autos à **Secretaria de Estado da Casa Civil, via Gerência de Redação e Revisão de Atos Oficiais**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação à **Chefia do CEJUR**, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Casa.

### **Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

1. MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 882.

2. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 302.

3. “ Art. 1º Os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, poderão autorizar, de forma irrevogável e irretroatável, o desconto em folha de pagamento ou na sua remuneração disponível dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos.

§ 1º O desconto mencionado neste artigo também poderá incidir sobre verbas rescisórias devidas pelo empregador, se assim previsto no respectivo contrato de empréstimo, financiamento, cartão de crédito 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”.

4. "Art. 115. [...]

VI - pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, públicas e privadas, quando expressamente autorizado pelo beneficiário, até o limite de 35% (trinta e cinco por cento) do valor do benefício, 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.”

5. "Art. 45. [...]"

§ 2º O total de consignações facultativas de que trata o § 1º não excederá a 35% (trinta e cinco por cento) da remuneração mensal, sendo 5% (cinco por cento) reservados 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.”

6. Conforme cediço, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), disciplinado pelo art. 201 da CF/88, abrange todos os trabalhadores da iniciativa privada (empregados, empregados domésticos, contribuintes individuais, trabalhadores avulsos e segurados especiais) e os servidores públicos não amparados por regime próprio de previdência social.

7. "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário". Enunciado aprovado em sessão plenária de 13/12/1963, razão de sua aplicação também aos recursos especiais após o advento da Constituição Federal de 1988, diante do disposto em seu art. 105, inciso III.

8. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/governo-vai-propor-aumento-de-limite-para-consignado-de-aposentados.shtml>

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 05/06/2020, às 12:19, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **000013251652** e o código CRC **17D51401**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.  
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência:  
Processo nº 202000063000599

SEI 000013251652