

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** A controvérsia diz respeito à compatibilidade, ou não, com a Constituição Federal, do empréstimo consignado aos titulares do benefício de prestação continuada (BPC) e de outros programas federais de transferência de renda.

Refiro-me, antes de tudo, à superveniência da Medida Provisória n. 1.164, de 2 de março de 2023, que (re)instituiu o Programa Bolsa Família, em substituição ao Auxílio Brasil, previsto na Lei n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

As disposições da MP alteraram substancialmente a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que trata da autorização para desconto em folha de pagamento. Houve, inclusive, mudanças em dispositivos com a redação dada pela Lei n. 14.431, de 3 de agosto de 2022, ora impugnada, como o art. 6º da Lei n. 10.820/2003.

O Projeto de Lei de Conversão n. 11/2023, oriundo da mencionada medida provisória, foi encaminhado ao Presidente da República, para sanção, em 1º de junho de 2023. Em 19 de junho último, foi publicada a Lei n. 14.601/2023.

Nada obstante, o núcleo da argumentação trazida pela inicial se mantém hígido, isto é, o art. 115 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991 permanece com o inciso VI na redação conferida pela Lei n. 14.431/2022:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

[...]

VI – pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, ou por entidades fechadas ou abertas de previdência complementar, públicas e privadas, quando expressamente autorizado pelo beneficiário, até o limite de 45% (quarenta e cinco por cento) do valor do benefício, sendo 35% (trinta e

cinco por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis, 5% (cinco por cento) destinados 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 e 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício.

De modo semelhante, perdura na nova legislação a redação do § 1º do art. 1º da Lei n. 10.820/2003:

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 irretratável, 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. (Redação dada pela Lei nº 13.172, de 2015)

§ 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 40% (quarenta por cento), sendo 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis e 5% (cinco por cento) destinados 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. (Redação dada pela Lei nº 14.431, de 2022)

Destaco haver ocorrido leve mudança no texto do § 5º do art. 6º da Lei n. 10.820/2003, o que, entretanto, não lhe retirou o sentido:

Art. 6º [...]

[...]

§ 5º Os descontos e as retenções mencionados no *caput* deste artigo não poderão ultrapassar o limite de 45% (quarenta e cinco por cento) do valor dos benefícios, sendo 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis, 5% (cinco por cento) destinados 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 e 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício. (Redação dada pela Lei nº 14.431, de 2022)

[...]

Art. 6º [...]

[...]

§ 5º Para os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social, os descontos e as retenções referidos no *caput* deste artigo não poderão ultrapassar o limite de 45% (quarenta e cinco por cento) do valor dos benefícios, dos quais 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, a financiamentos e a arrendamentos mercantis, 5% (cinco por cento) destinados 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 e 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício. (Redação dada pela Lei nº 14.601, de 2023)

Também o inciso I do § 2º do art. 2º da Lei n. 10.820/2003 segue sem qualquer modificação:

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

[...]

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

I – a soma dos descontos referidos no art. 1º desta Lei não poderá exceder a 40% (quarenta por cento) da remuneração disponível, conforme definido em regulamento; (Redação dada pela Lei nº 14.431, de 2022)

**O âmago da impugnação remanesce, portanto. O modelo de contratação de empréstimo consignado por beneficiários de programas de transferência de renda do governo federal e os limites aplicáveis na margem da renda não foram revogados pela normatização atual.**

Não havendo perda superveniente de objeto, avanço à outra questão preliminar.

O Presidente da República e o Advogado-Geral da União suscitarão a inépcia da inicial, arguindo ausência de impugnação específica dos dispositivos questionados nesta ação.

A Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência (SAJ) destaca não haver *causa petendi* de índole constitucional oponível via controle concentrado, tendo a petição inicial teor meramente retórico, com alegações genéricas, a indicar simples discordância com a política pública que a legislação impugnada busca concretizar.

Com efeito, a peça deixa de impugnar, especificamente, cada dispositivo da Lei n. 14.431/2022, mas veicula articulação consistente, no sentido de que a extensão do acesso ao crédito na modalidade consignada viola diferentes preceitos constitucionais.

Tenho como suficiente a argumentação para efeito de conhecimento da ação, já que os dispositivos questionados procedimentalizam, em seu conjunto, a realização da operação de crédito consignado e tratam dos respectivos limites e responsabilidades.

Além disso, embora os parâmetros escolhidos pelo autor, na redação constitucional (CF, arts. 1º, III; 3º, III; e 170, V) sejam postulados com inegável abstração e complexidade, também é necessário perceber que são normas (ou metanormas) de ampla densidade e, por óbvio, aptas à interpretação e à concretização de direitos fundamentais.

Portanto, a argumentação é idônea ao questionamento da lei, exibindo caráter genérico não por defeito de raciocínio (incongruência entre premissas e conclusões), mas em função da manifesta polissemia e abrangência dos princípios tidos por violados.

**Passo à análise do mérito.**

O PDT impugna os arts. 1º e 2º da Lei federal n. 14.431, de 3 de agosto de 2022, que alteraram as Leis n. 10.820/2003, 8.213/1991 e 8.112/1990 ao ampliarem a margem de crédito consignado aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aos segurados do regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores públicos federais, aos servidores públicos federais e aos segurados do regime geral de previdência social (RGPS) e, ainda, ao autorizarem essa modalidade de empréstimo aos beneficiários do BPC e de programas federais de transferência de renda.

Os titulares de programas de transferência de renda, do RPPS ou do RGPS, de acordo com a exposição de motivos dos Poderes Executivo e Legislativo a justificar a referida política pública, necessitam de recursos financeiros para subsistência, em especial no contexto de crise econômica potencializada pela pandemia de covid-19 e por conflitos geopolíticos no Leste Europeu.

Em virtude de não terem opção de contratos de crédito com taxas de juros menos elevadas, essas pessoas acabam contratando financiamentos mais caros e, portanto, com maior sacrifício do orçamento familiar.

A ampliação da margem de créditos consignados não é novidade. As legislações alteradas pela Lei n. 14.431/2022, vale dizer, Leis n. 8.112/1990, 8.213/1991 e 10.820/2003, têm, aproximadamente, vinte anos completos ou mais.

A agregação de novos públicos e a expansão dessa espécie de crédito, por autorização legal, é movimento constante das últimas décadas. Os bancos, privados ou públicos, com habilitação junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou ao antigo Ministério da Cidadania (hoje, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome), para concederem esses empréstimos, exercem, de modo típico e especializado, a atividade de análise de crédito e de avaliação de risco.

Além de compreenderem a necessidade de gerir riscos, a partir de cada produto ofertado, a esses bancos é vedado o *marketing* ativo, que é a publicidade direcionada a cidadãos específicos ou qualquer atividade

tendente a convencer beneficiários a celebrar contratos de empréstimos consignados, na esteira do art. 2º da Portaria n. 816/2022 do Ministério da Cidadania.

O art. 8º dessa Portaria determina, outrossim, que a contratação do empréstimo ocorra mediante apresentação, pela instituição financeira, de um formulário com orientações voltadas à educação financeira do contratante, nos termos do Anexo III da Portaria, isto é, um documento com afirmações e indagações lavradas em linguagem absolutamente coloquial, a fim de deixar o indivíduo ciente de seus direitos e deveres.

De acordo com o Banco Central do Brasil ([www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)), o saldo total de empréstimos no Sistema Financeiro Nacional (SFN) como porcentagem do PIB atingiu 54% (cinquenta e quatro por cento) em agosto de 2022, um número tímido frente a outros países. China, França, Estados Unidos da América, Suécia, Reino Unido ou Chile, por exemplo, ostentam relações entre o volume de créditos e o PIB superiores a 100%, chegando a mais de 200%, pela metodologia utilizada pelo Banco Mundial ([data.worldbank.org](http://data.worldbank.org)). Ou seja, o saldo da carteira de crédito em relação ao PIB no Brasil demonstra potencial de crescimento, por mais prudente que seja o cálculo e por mais temperada que seja a visão econômica que se adote.

Nas últimas duas décadas, esses números percentuais dobraram (de 25% a 54% do PIB), o que revela tendência positiva, com maior maturidade da disciplina do crédito no processo de avaliação, na competição entre instituições (públicas e privadas) e na segurança jurídica das garantias dos empréstimos. De qualquer forma, como indica a Associação Nacional dos *Bureaus* de Crédito (ANBC), longe de haver um exagero de oferta de crédito, o país ainda precisa avançar muito nesse mercado, investindo em ações de educação financeira, incentivos à concorrência entre bancos e mudanças de legislação.

O crédito consignado teve papel fundamental na expansão do crédito para consumo e na redução do custo do crédito pessoal.

A petição inicial previa taxas entre 4,99% (quatro por cento e noventa e nove décimos) e 5,88% (cinco por cento e oitenta e oito décimos) ao mês, traduzindo entre 79% (setenta e nove por cento) e 98% (noventa e oito por cento) ao ano, o que não se confirmou.

Para os empréstimos a titulares do BPC e do Auxílio Brasil, por exemplo, o art. 15, II e V, da Portaria n. 816 do antigo Ministério de Estado da Cidadania, publicada no *Diário Oficial da União* ( *DOU* ) de 27 de setembro de 2022, impõe às instituições financeiras habilitadas a taxa máxima de juros de 3,5% (três por cento e cinco décimos) ao mês, vedada a cobrança de Taxa de Abertura de Crédito (TAC) ou de quaisquer outras taxas administrativas. Nesse particular, a Portaria MDS n. 858, de 8 de fevereiro de 2023, reduziu, ainda mais, a taxa de juros para 2,5% (dois por cento e cinco décimos) ao mês.

Como revela a exposição de motivos da Medida Provisória n. 1.106, de 17 de março de 2022, que foi convertida na lei ora impugnada, essa política pública de expansão de crédito está inserida num contexto de promoção de assistência às famílias mais duramente atingidas pela pandemia de covid-19, nas quais os titulares do BPC e de programas federais de transferência de renda, assim como os beneficiários do RGPS, tiveram reforçada sua condição de arrimo de família e possuem, muitas vezes, o benefício previdenciário ou assistencial como única fonte de renda.

As informações do Senado Federal apontam, ainda, que o Congresso Nacional aperfeiçoou as medidas propostas pelo Poder Executivo visando acelerar o crescimento econômico brasileiro e otimizar a recuperação dos efeitos causados pela pandemia de covid-19.

O autor desta ação direta parece limitar, demasiadamente, o propósito das normas questionadas como se apenas autorizassem a oferta de mais um produto financeiro.

**Todavia, a opção legislativa explícita buscava garantir às famílias brasileiras, que experimentavam dificuldades (na sequência da pandemia e da alta dos preços de alimentos), uma opção de crédito barata, principalmente para quitar dívidas mais caras.**

O Supremo já teve oportunidade de se manifestar em relação aos meios de comprovação do estado de miserabilidade do idoso para fins de percepção de benefício de assistência continuada, no RE 567.985, Tema n. 27 /RG, ministro Marco Aurélio, redator do acórdão o ministro Gilmar

Mendes, *DJe* de 3 de outubro de 2013. Transcrevo trechos do voto do Relator, ministro Marco Aurélio:

[...] Ora, para que uma pessoa seja capaz de mobilizar a própria razão em busca da construção de um ideal de vida boa que, no final das contas, nos motiva a existir, é fundamental que lhe sejam fornecidas condições materiais mínimas. Nesse aspecto, a previsão do artigo 203, inciso V, da Carta Federal também opera em suporte dessa concepção de vida digna.

[...]

[...] o constituinte instituiu o dever do Estado de prover assistência aos desamparados. Com base no artigo 6º da Carta, compete-se os poderes públicos a realizar políticas públicas para remediar, ainda que minimamente, a situação de miséria daqueles que infelizmente acabaram relegados a essa condição.

[...]

É certo que as prestações básicas que compõem o mínimo existencial esse conjunto sem o qual o ser humano não tem dignidade não são as mesmas de ontem, e certamente não serão iguais às de amanhã. Assim, embora as definições legais nessa matéria sejam essencialmente contingentes, não chegam a mostrar-se desimportantes. Fixam os patamares gerais para a atuação da Administração Pública, além de permitir razoável margem de certeza quanto ao grupo geral de favorecidos pela regra, o que terá impactos na programação financeira do Estado.

Em outras palavras, à luz dos arts. 1º, III; 3º, I; 6º e parágrafo único; 203 e outros princípios constitucionais, há um nítido objetivo da Carta Magna de conferir proteção social a quem, de qualquer forma, dela necessitar para garantir a própria subsistência. Mas não há fórmulas intrinsecamente corretas ou intrinsecamente errôneas de mitigar a situação de vulnerabilidade socioeconômica das famílias. É preciso, sempre, avaliar o *programa* (a maneira como é disposta enquanto redação) e o âmbito da norma (o recorte escolhido, na realidade social, para incidir como regra ou princípio). Depois de examinado esse painel é que se afere o modo como aquela construção de direito se revelou constitucional ou inconstitucional, em cada caso.

Aliás, a alegada posição de vulnerabilidade do público-alvo não retira sua capacidade de iniciativa e de planejamento próprio. Não cabe objetificar



os beneficiários da nova margem de renda consignável: o valor existencial de sua dignidade lhes confere liberdade e responsabilidade pelas próprias escolhas.

Percebe-se que o autor, ao tratar do prejuízo à reorganização financeira dos tomadores do empréstimo, parece partir do pressuposto de que os indivíduos ou as famílias não obtêm qualquer vantagem com a contratação do crédito, quando, em verdade, adquirem liquidez imediata para sanar dívidas, gastar em despesas inadiáveis ou investir em algum plano sempre adiado.

Se a situação de endividamento, como evidencia a petição inicial, já é uma realidade incontornável hoje, com 77% (setenta e sete por cento) das famílias tendo finalizado o mês de abril de 2022 com dívidas, a oportunidade de um crédito menos oneroso é presumivelmente um lenitivo (e não um castigo).

Não haveria malferimento à dignidade humana ou social quando uma pessoa com menos recursos financeiros tem a oportunidade de crédito que somente as de escalões socioeconômicos mais elevados costumavam receber.

No que toca ao aumento do registro de casos de empréstimo consignado não autorizado, as Informações trazidas pela Presidência da República respondem, adequadamente, à preocupação do requerente, porquanto revelam que é de 0,68% em relação ao total de operações de crédito consignado o percentual de casos nos quais houve reclamação quanto à concessão de empréstimo não autorizado. É possível constatar que, no geral, funciona regularmente o sistema de procedimentalização do crédito. As poucas situações em que constatada fraude não afetam a validade do regime como um todo.

A própria Lei n. 14.431/2022 prevê nova medida protetiva, no seu art. 7º, consistente na obrigação das instituições financeiras de, antes de firmar o contrato, entregar ao solicitante demonstrativo que especifique o valor remanescente dos seus rendimentos líquidos mensais após a dedução da prestação mensal, bem como a taxa de juros a ser aplicada, o custo efetivo total do empréstimo e o prazo para a quitação integral.

Há, portanto, ferramenta que garante, minimamente, informação do beneficiário a respeito dos aspectos da relação jurídica.

Quanto à autorização de crédito consignado tomando como garantia as parcelas do benefício Auxílio Brasil (agora, novamente, Bolsa Família), o partido autor afirma que o caráter temporário do benefício provoca elevado risco de crédito.

É preciso salientar, entretanto, que essa temporariedade do benefício é considerada pela instituição financeira antes de sua habilitação, por convênio, junto ao Ministério da Cidadania (atualmente Ministério do Desenvolvimento Social) e, por óbvio, antes de firmar o contrato junto a cada cliente. As instituições habilitadas, dentre as quais não se incluem alguns dos maiores bancos privados do país (por sua própria escolha), compreendem o custo-benefício da operação e os riscos envolvidos. Afinal, são empresas especializadas nesse mercado.

De qualquer forma, com a sanção da Lei n. 14.601/2023 (oriunda da MP n. 1.164/2023), fica prejudicada a alegação de “temporariedade” do benefício.

Interessante lembrar que, de acordo com Lei n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021, o titular do antigo Auxílio Brasil não perdia, automaticamente, a renda do programa se ingressasse em emprego formal, ao assinar a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

As regras de limite de renda familiar para elegibilidade e manutenção do benefício (art. 4º), o Auxílio Inclusão Produtiva urbana ou rural (arts. 16 e 17) e, ainda, a chamada Regra de Emancipação (art. 20) procuravam, exatamente, incentivar as famílias ao empreendedorismo e à inserção no mercado de trabalho formal. E, embora essas regras, ao menos temporariamente, tenham sido revogadas pela MP n. 1.164/2023, existem outros mecanismos similares para garantir que as famílias não piorem a sua situação com o empréstimo.

Se, antes o período de parcelamento do crédito consignado era de 24 (vinte e quatro) meses, neste momento, o intervalo é de, no máximo, 6 (seis) meses, na linha do art. 2º da Portaria n. 858/2023 do MDS.

Por fim, o autor alega que o fomento da economia deve ocorrer por meio de programas de redistribuição de renda que visem ao controle da inflação e incentivos à economia saudável, promovendo a independência financeira e a qualidade de vida do consumidor, com controle dos lucros das instituições financeiras.

Não há como reduzir a esses tipos de medida a atuação do Estado no fomento econômico. Também não se pode dizer que apenas medidas assistenciais são aptas a beneficiar os mais vulneráveis, porquanto aquelas de subsídio e criação de novas fórmulas contratuais também promovem o desenvolvimento econômico, uma vez que ampliam o poder de tomada de decisão quanto à alocação de recursos.

No mais, não percebo no Texto Magno qualquer baliza normativa que justifique tomar-se como inconstitucional a ampliação do acesso ao crédito consignado. Os novos limites da margem consignável não se mostram incompatíveis com os preceitos constitucionais aventados pelo autor. **Ultrapassar a atuação desta Corte como legislador negativo implicaria a invasão no exame da discricionariedade política .**

O Poder Judiciário deve atuar, em princípio, com deferência em relação às decisões técnicas formuladas por órgãos governamentais, máxime em razão da maior capacidade institucional para o equacionamento da discussão. Nesse sentido, SL 1.425 AgR, Tribunal Pleno, ministro Luiz Fux (Presidente), *DJe* de 2 de junho de 2021; e SS 5.564 AgR, Tribunal Pleno, ministro Luiz Fux (Presidente), *DJe* de 27 de junho de 2022).

Tendo em vista os princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela frente às soluções encontradas no debate legislativo e nas discussões técnicas, quando da elaboração e da implementação de políticas públicas (ADPF 825, Tribunal Pleno, Relator o ministro Marco Aurélio, do qual fui designado redator do acórdão, *DJe* de 26 de novembro de 2021).

Ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Judiciário certa autocontenção às valorações realizadas pelos órgãos especializados e, principalmente, pelo Parlamento, ainda mais quando não demonstrada a desproporcionalidade na legislação (RE 1.359.139, Tema n. 1.231/RG, Tribunal Pleno ministro Luiz Fux (Presidente), *DJe* de 8 de setembro de 2022; ADI 6.362, Tribunal Pleno, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 9 de dezembro de 2020).

A intervenção judicial mostra-se legítima ante a paralisia dos poderes políticos ou a violação generalizada de direitos fundamentais. A potencialização de argumentos idealizados atinentes ao superendividamento e à fraude generalizada, ainda que faça algum sentido prático, releva a não concordância do autor com a política pública e não a inconstitucionalidade patente desta.

### **Dispositivo**

Do exposto, julgo improcedente o pedido, reconhecendo constitucionais os arts. 1º e 2º da Lei federal n. 14.431, de 3 de agosto de 2022.

É como voto.

Plenário Virtual - minutos de voto - 20/10/2022