

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
7.223 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**  
**ADV.(A/S)** : **WALBER DE MOURA AGRA E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**DECISÃO**

1. O Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra os arts. 1º e 2º da Lei n. 14.431, de 3 de agosto de 2022, a versar sobre a ampliação da margem de crédito consignado e a autorização para a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do benefício de prestação continuada e de outros programas federais de transferência de renda. Eis o teor dos dispositivos questionados:

Art. 1º. A Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º. ....

§ 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

**ADI 7223 MC / DF**

crédito consignado.

I (revogado);

II (revogado).

....." (NR)

Art. 2º. ....

§ 2º .....

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;

a) (revogada);

b) (revogada);

..... (NR)

Art. 6º. Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social e do benefício de prestação continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, poderão autorizar que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) proceda aos descontos referidos no art. 1º desta Lei e, de forma irrevogável e irreatável, que a instituição financeira na qual recebam os seus benefícios retenha, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato, na forma estabelecida em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS e ouvido o Conselho Nacional de Previdência Social.

.....

§ 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

**ADI 7223 MC / DF**

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.

.....

§ 7º Aplica-se o previsto no caput no § 5º deste artigo também aos titulares da renda mensal vitalícia (RMV) prevista na Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, e de benefícios que tenham como requisito para sua concessão a preexistência do benefício de prestação continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993." (NR)

"Art. 6º-B. Os beneficiários de programas federais de transferência de renda poderão autorizar a União a proceder aos descontos em seu benefício, de forma irrevogável e irreatável, em favor de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, para fins de amortização de valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos e financiamentos, até o limite de 40% (quarenta por cento) do valor do benefício, na forma estabelecida em regulamento.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo pagamento dos créditos de que trata o caput deste artigo será direta e exclusiva do beneficiário, e a União não poderá ser responsabilizada, ainda que subsidiariamente, em qualquer hipótese."

Art. 2º O art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 115. ....

.....

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

**ADI 7223 MC / DF**

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.

a) (revogada);

b) (revogada).

..... (NR)

Salienta que a crise econômica suportada pela população brasileira implicou a necessidade de expansão de políticas públicas de transferência de renda e de adoção de medidas contingenciais para estancar as consequências da escalada de preços e do esvaziamento da renda familiar. Informa que a finalidade da lei foi a de reduzir a taxa de juros das operações de empréstimo consignado por meio do aumento da margem consignável.

Entende que essa medida traz alívio financeiro imediato, mas de curta duração, aludindo à possibilidade de superendividamento das famílias. Pontua que ofende a dignidade social a possibilidade de redução de até 45% da renda familiar. Relata que 77,7% das famílias brasileiras estavam em situação de endividamento em abril de 2022. Sublinha que aposentados, pensionistas e beneficiários de programas assistenciais estão em situação de vulnerabilidade social.

Compreende que o aumento da inadimplência, decorrência do endividamento, irá causar o aumento das taxas de juros, o contrário daquilo que se pretendia com a adoção da medida impugnada.

**ADI 7223 MC / DF**

Observa que houve registro de 97 mil casos de empréstimo consignado não autorizados num período de dois anos, número que aumentou durante a pandemia, quando houve um aumento de 5% do percentual de contratação de empréstimos consignados. Afirma que a ausência de previsão de mecanismos para coibir as fraudes pode agravar a situação do país.

Anota o caráter temporário do benefício Auxílio Brasil, o que afasta a plena caracterização da garantia própria dos empréstimos consignados, acarretando risco de crédito. Aponta que a estimativa da taxa de juros para essa modalidade é de 4,99% ao mês. Alega que a prática de juros elevados retira a razão de ser dos programas de transferência de renda, já que, ao final, os recursos passariam à titularidade das instituições financeiras e administradoras de consignados. Frisa que o aumento das taxas de juros promove a rentabilidade dos investimentos em renda fixa de longo prazo e amplia a desigualdade social.

Tem como ofendidos os direitos à ordem econômica, à proteção constitucional do consumidor e à dignidade da pessoa humana.

Ressalta a legitimidade ativa. Destaca o cabimento da ação.

Sustenta que a dignidade da pessoa humana não é um conceito *a priori*, e sim é fruto de circunstâncias históricas. Registra a centralidade desse conceito no ordenamento jurídico. Pontua que a dignidade da pessoa humana é um valor que dirige a interpretação das demais normas constitucionais, representando um complexo de direitos que diferenciam o homem das coisas. Salienta que a dignidade humana é inata, inalienável e absoluta.

Alude à noção de mínimo existencial como consectário do conceito de dignidade da pessoa humana.

**ADI 7223 MC / DF**

Argumenta que a ampliação da margem consignável fere o mínimo existencial. Informa que a medida atinge 52 milhões de pessoas. Observa que a ampliação aumenta para 45% a margem consignável para os aposentados do Regime Geral e para 40% a margem em relação aos benefícios de programas federais. Frisa que os beneficiados são pessoas vulneráveis.

Menciona a baixa instrução do público-alvo dos benefícios de transferência de renda, o que propicia a ocorrência de empréstimos não consentidos.

Entende que o efeito econômico da medida será a ampliação do superendividamento.

Afirma que são inconstitucionais os atos estatais que caracterizam omissão na proteção dos direitos constitucionais. Alega que o Estado deve tomar medidas suficientes para o cumprimento dos deveres de proteção da dignidade da pessoa humana, da garantia do mínimo existencial e dos direitos dos consumidores.

Assevera ofensa ao art. 170, V, da Constituição Federal. Registra que as características do empréstimo consignado tornam o beneficiário especialmente vulnerável, uma vez que parte da renda fica comprometida antes mesmo do recebimento, o que prejudica a possibilidade de reorganização financeira. Sustenta que a medida infringe a defesa do consumidor como princípio regente da ordem econômica.

Frisa que o art. 4º do Código de Defesa do Consumidor, ao regular a Política Nacional das Relações de Consumo, traz como princípio a prevenção e o tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor.

Observa que o fomento da economia deve ocorrer por meio de

**ADI 7223 MC / DF**

programas de redistribuição de renda, medidas 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.

Quanto ao risco, realça que as instituições financeiras buscam fechar os contratos de empréstimo consignado de imediato, realizando grande quantidade de contratos por dia.

Requer, em sede cautelar, a suspensão da eficácia dos arts. 1º e 2º da Lei n. 14.431, de 3 de agosto de 2022.

Pede, ao fim, a declaração de inconstitucionalidade.

Em 18 de agosto de 2022, solicitei informações das autoridades envolvidas, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República.

O Presidente da República, em 12 de setembro de 2022, afirma inépcia da inicial, salientando que não consta da peça o cotejo analítico entre os dispositivos impugnados e a Constituição Federal. Registra que, de acordo com a Exposição de Motivos da Lei n. 14.431/2022, a queda do nível de renda real e a elevação da inflação e dos juros afetou, principalmente, as pessoas de menor renda, o que justifica o incremento do acesso ao crédito formal e mais barato em favor dessa parcela da população. Assevera que não consta como motivo do ato o objetivo de reduzir as taxas de juros nas operações de crédito, apesar de que as taxas incidentes nas operações de crédito consignado efetivamente sejam menores.

Anota que a taxa de juros é fixada pelo Conselho Nacional de Previdência Social e que a sua observância é obrigatória pelas instituições financeiras. Afirma que haveria violação ao princípio da igualdade caso o

**ADI 7223 MC / DF**

acesso ao crédito formal a juros menores fosse garantido apenas às pessoas de maior renda. Sublinha que não é obrigatória a contratação. Explica que, consideradas as taxas mais baixas do crédito consignado, a realização dessa operação pode ter como objetivo não apenas a obtenção imediata de valores, mas também a renegociação de dívidas contraídas com taxas mais altas. Salaria que a Instrução Normativa n. 28/2008 do Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social estipula critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado contraído nos benefícios da Previdência Social e que, nos termos da Nota Técnica SEI n. 8561/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência, todas as aposentadorias e pensões concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ficam bloqueadas para a contratação de consignações até que haja expressa autorização para desbloqueio pelo titular do benefício – o que somente pode ocorrer depois de 90 dias contados da Data de Despacho do Benefício (DDB).

Ainda de acordo com a Nota Técnica do Ministério do Trabalho e da Previdência, afirma que há vedação expressa a que as instituições consignatárias realizem qualquer espécie de *marketing* ativo, oferta comercial, proposta ou publicidade direcionada a beneficiário do INSS antes do decurso de 180 dias contados da DDB. Observa que o sistema de proteção tem se revelado eficaz, dizendo que, em 2018, foram contratados 14,2 milhões de créditos consignados para aposentados e pensionistas do RGPS e que as reclamações relativas a eventuais concessões não autorizadas representam apenas 0,68% do total de operações registradas. Alude à medida protetiva prevista no art. 7º da lei impugnada.

Entende que decisão judicial que desconsidere o processo político implica afronta ao princípio da separação dos poderes. Alega incoerente a postura da autora, uma vez que, sob o pretexto de proteger os tomadores de crédito, pretende a efetivação de medida que limita o acesso ao crédito. Compreende que há *periculum in mora* inverso, pois o deferimento

**ADI 7223 MC / DF**

da medida cautelar traz dificuldades para o acesso a operações de crédito a taxas mais baixas pelas pessoas de baixa renda.

Na sequência, em 14 de setembro de 2022, a Câmara dos Deputados salienta a estrita observância do procedimento legislativo, na conversão da Medida Provisória n. 1.106/2022 na Lei n. 14.431/2022.

Da mesma maneira, o Senado Federal discorre sobre a higidez do processo legislativo, em 19 de setembro de 2022. Observa que a Lei n. 14.131, de 30 de março de 2021, com o acréscimo de 5% (cinco por cento) ao percentual máximo para contratação de operações de crédito, já havia buscado ampliar o acesso ao crédito consignado. Salienta que o propósito dessas normas é acelerar o crescimento econômico brasileiro e otimizar a recuperação dos efeitos causados pela pandemia. Anota que foram apresentadas mais de 60 emendas parlamentares durante a tramitação legislativa, o que denota reflexão, sopesamento e aprimoramento na elaboração da lei.

Sustenta que, observadas as regras do processo legislativo, o mero desejo de manter uma sistemática de condutas não pode servir como fundamento para a declaração de inconstitucionalidade. Quanto ao risco, observa que o deferimento da medida cautelar promove insegurança jurídica no tocante aos negócios já entabulados.

O Advogado-Geral da União, em 23 de setembro de 2022, afirma que a ação não comporta conhecimento, verificada a ausência de impugnação específica dos dispositivos questionados. Salienta que a lei pretende amenizar os efeitos da crise causada pela pandemia de Covid-19, principalmente em relação à elevação da inflação e da taxa de juros. Registra que o objetivo principal da medida não é o de reduzir as taxas de juros nas operações de crédito. Frisa que não é obrigatória a contratação do crédito. Observa que as matérias reguladas não encontram vedação constitucional e se inserem no âmbito de deliberação política.

**ADI 7223 MC / DF**

Remete à Instrução Normativa n. 28/2008 do Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social e à Nota Técnica SEI n. 8561/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência como atos que demonstram a preocupação do legislador com a proteção da população menos esclarecida contra a realização de operações fraudulentas. Sublinha que o art. 7º da Lei n. 14.431/2022 prevê medida protetiva. Entende que o número de reclamações a respeito das operações de crédito não pode ser utilizado como argumento para se sustentar a inconstitucionalidade. Afirma que os dispositivos atendem os princípios da dignidade da pessoa humana e da defesa do consumidor, bem como alega que a criação de linhas de crédito menos onerosas contribui para a erradicação da pobreza e da marginalização e reduz as desigualdades regionais.

Ressalta que a intervenção judicial sobre a matéria atinente à fixação de margem consignável e aos critérios para celebração de empréstimos e financiamento é medida excepcional e que só poderia ser tomada se comprovado o excesso no exercício do poder de conformação legislativa.

É o relatório. **Decido.**

2. Examino, neste momento, o pedido cautelar.

**Da alegação de inépcia da inicial**

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

A Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) da Secretaria-Geral da Presidência argumenta 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

**ADI 7223 MC / DF**

política pública que a legislação impugnada busca concretizar.

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

Entendo que a argumentação é suficiente para o conhecimento da ação, já que os dispositivos impugnados – em seu conjunto – procedimentalizam 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 (art. 1º, III; art. 3º, III e art. 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 um caráter genérico, não por defeito de raciocínio (incongruência entre premissas e conclusões), mas porque os princípios tidos por violados são, mesmo, polissêmicos e abrangentes.

**Da urgência e da aparência do direito**

A concessão, pelo Supremo Tribunal Federal, de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade é instrumento de proteção da ordem constitucional, na esteira dos arts. 10 a 12 da Lei n. 9.868/1999, tendo lugar quando graves vulnerações de regras ou de princípios da Carta Magna são levadas ao conhecimento da Corte.

Devem ser satisfeitos, de modo cumulativo, os requisitos da plausibilidade jurídica da tese (*fumus boni iuris*) e da possibilidade de

**ADI 7223 MC / DF**

prejuízo decorrente do retardamento da decisão (*periculum in mora*), seja por conta da irreparabilidade ou da insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados, seja pela necessidade de garantir ulterior eficácia da decisão (ADI 5.374 MC-AgR, ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, *DJe* de 8 de julho de 2020).

**Na hipótese, não verifico a presença desses requisitos.**

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, n. 8.213/1991 e n. 8.112/1990, ampliando a margem de crédito consignado aos empregados regidos pela CLT, aos segurados do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos federais, aos servidores públicos federais e aos segurados do RGPS e, ainda, autorizando esse modalidade de empréstimo para beneficiários do BPC e de programas federais de transferência de renda.

Não vislumbro urgência no provimento. A ampliação da margem de créditos consignados não representa novidade. As legislações alteradas pela Lei n. 14.431/2022, vale dizer, as Leis n. 8.112/1990, n. 8.213/1991 e n. 10.820/2003, tem perto de 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 Ministério da Cidadania 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 está expressamente vedado o *markenting* ativo, a publicidade direcionada a beneficiários específicos ou qualquer atividade tendente a convencer beneficiários a celebrar

**ADI 7223 MC / DF**

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 “questionário de orientações de educação financeira” ao beneficiário, nos termos do Anexo III da Portaria – um documento com afirmações e indagações escritas em linguagem absolutamente coloquial, a fim de deixar o beneficiário ciente de seus direitos e de seus deveres na contratação.

Também não há risco ao resultado útil do processo, dada a plena reversibilidade do ato, a qualquer tempo, garantindo a eficácia da decisão de mérito nesta ADI.

O *periculum in mora inverso* é bem mais plausível: os beneficiários de programas de transferência de renda, do RPPS ou do RGPS, de acordo com as justificativas apresentadas pelos Poderes Executivo e Legislativo a esta política pública, necessitam de recursos financeiros para subsistência, em especial no contexto de crise econômica agudizada pela pandemia de Covid-19 e de conflitos geopolíticos no Leste Europeu.

Esses beneficiários, não possuindo a opção de contratos de crédito com taxas de juros menos elevadas, terminam obtendo financiamentos mais caros e, portanto, com maior sacrifício do orçamento familiar.

De outro lado, não restou demonstrada a plausibilidade do direito, no exame perfunctório da matéria, que é próprio desta fase processual.

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 atinge 54% (cinquenta e quatro por cento) em agosto de 2022. Um número tímido frente a outros países: China, França, EUA,

**ADI 7223 MC / DF**

Suécia, Reino Unido ou Chile, por exemplo, ostentam relações entre o volume de créditos e o PIB superiores a 100% (cem por cento), chegando a mais de 200% (duzentos por cento), pela metodologia utilizada pelo Banco Mundial (ver *data.worldbank.org*). É dizer, o saldo da carteira de crédito em relação ao PIB, no Brasil, exhibe 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 salienta 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 – seja com ações de educação financeira, seja com incentivos à concorrência entre bancos, seja com mudanças de legislação.

O crédito consignado teve papel fundamental na expansão do crédito para consumo e na redução do custo do crédito pessoal (ver, entre outros, COELHO, Christiano A.; MELLO, João M. P. de; FUNCHAL, Bruno. *The Brazilian Payroll Lending Experience. The Review of Economics and Statistics*. November 2012, 94(4): pp. 925–934).

A petição inicial supunha 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. Mas essa previsão não se confirmou.

Para os empréstimos a beneficiários do BPC e do Auxílio Brasil, por exemplo, o art. 15, incisos II e V, da Portaria n. 816 do 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**

ADI 7223 MC / DF

**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.**

Como revela a Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 1.106, de 17 de março de 2022, que foi convertida na lei 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 beneficiários 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 para acelerar o crescimento econômico brasileiro e otimizar a recuperação dos efeitos causados pela pandemia”.

O autor desta ADI 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, nomeadamente para quitar dívidas mais caras.**

Este Supremo Tribunal já teve oportunidade de manifestar, quando em debate estavam os “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 para o acórdão o ministro Gilmar Mendes, *DJe* de

ADI 7223 MC / DF

3/10/2013:

(...) 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, compele-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.

(Trechos do voto de Sua Excelência o ministro Marco Aurélio)

**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 respectiva subsistência. Mas não há fórmulas intrinsecamente corretas ou intrinsecamente errôneas de mitigar a**

**ADI 7223 MC / DF**

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 (ver, entre outros, MÜLLER, Friedrich. **O novo paradigma do Direito: introdução à teoria e à metódica estruturantes**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013).

Aliás, cumpre frisar que 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, obtêm 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 a finalizarem 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, numa análise preliminar, malferimento à dignidade humana – ou social – quando uma pessoa com menos recursos financeiros recebe uma oportunidade de crédito que somente pessoas de escalões socioeconômicos mais elevados costumavam receber.

**ADI 7223 MC / DF**

Quanto ao aumento do registro de casos de empréstimo consignado não autorizado, entendo que as Informações trazidas pela Presidência da República respondem, adequadamente, à preocupação do autor.

Dão conta de que é de 0,68% em relação ao total de operações de crédito consignado o percentual de casos em que houve reclamação quanto à concessão de empréstimo não autorizado. É possível constatar que, no geral, funciona regularmente o sistema de procedimentalização do crédito. Os poucos casos em que há 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, afirma o partido autor 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 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.

**ADI 7223 MC / DF**

Interessante lembrar, quanto ao ponto, que o beneficiário do Auxílio Brasil não perde, automaticamente, a renda do programa se ingressar no emprego formal, assinando a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), nos termos da Lei n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

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) procuram, exatamente, incentivar as famílias ao empreendedorismo e à inserção no mercado de trabalho formal.

Desse modo, no período de 24 (vinte e quatro) meses – intervalo máximo de parcelamento do crédito consignado – os bancos acompanham a evolução (ou não) da situação financeira desses novos clientes.

Por fim, alega o autor que o fomento da economia deve ocorrer por meio de programas de redistribuição de renda, medidas 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.

Antes de tudo, 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. Medidas de subsídio e criação de novas fórmulas contratuais também promovem o desenvolvimento econômico, na medida em que ampliam o poder de tomada de decisão quanto à alocação de recursos.

No mais, neste exame cautelar, não percebo no Texto Magno qualquer baliza normativa que justifique tomar-se a ampliação do acesso ao crédito consignado como inconstitucional. Os novos limites da margem consignável não se mostram incompatíveis com os preceitos

**ADI 7223 MC / DF**

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 (SL 1.425 AgR, ministro Luiz Fux (Presidente), Tribunal Pleno, *DJe* de 2/6/2021; SS 5.564 AgR, ministro Luiz Fux (Presidente), Tribunal Pleno, *DJe* de 27/6/2022).

Ante 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, ministro Marco Aurélio, com minha relatoria para acórdão, Tribunal Pleno, *DJe* de 26/11/2021).

Ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Judiciário certa autocontenção às valorações realizadas pelos órgãos especializados e, mormente, pelo Parlamento, ainda mais na ausência de demonstração concreta da desproporcionalidade na legislação (RE 1.359.139, Tema n. 1.231/RG, ministro Luiz Fux (Presidente), Tribunal Pleno, *DJe* de 8/9/2022; ADI 6.362, ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, *DJe* de 9/12/2020).

**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.

**ADI 7223 MC / DF**

3. Isso posto, não configurados os requisitos de urgência ou de aparência do direito, indefiro o pedido de medida cautelar.

4. Publique-se.

Brasília, 25 de outubro de 2022.

Ministro NUNES MARQUES  
Relator