



INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS,  
TRABALHISTAS E TRIBUTÁRIOS

# **Nota Técnica** **SOBRE A ADI 7.223/DF**

**CONSTITUCIONALIDADE  
DOS EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS  
SOBRE O BPC (LEI 14.431/2022)**

# **Nota Técnica** **SOBRE A ADI 7.223/DF**

**CONSTITUCIONALIDADE  
DOS EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS  
SOBRE O BPC (LEI 14.431/2022)**



## **NOTA TÉCNICA SOBRE A ADI 7.223/DF**

### **CONSTITUCIONALIDADE DOS EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS SOBRE O BPC (LEI 14.431/2022)**

O IEPREV – Instituto de Estudos e Pesquisas em Direito Previdenciário, em cumprimento às suas finalidades de discussão e difusão científica a respeito desse direito fundamental social, vem a público emitir algumas considerações técnicas a respeito da ADI 7.223/DF, que reconheceu a constitucionalidade da Lei 14.431/2022, a qual majorou a margem para empréstimos consignados sobre benefícios previdenciários, bem como permitiu a incidência sobre o BPC - Benefício de Prestação Continuada da Lei 8.742/1993.

\*\*\*

Em 12.9.2023 o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento da ADI 7.223/DF, ajuizada pelo PDT - Partido Democrático Trabalhista. Sob relatoria do Ministro Nunes Marques, foi reconhecida a constitucionalidade da Lei 14.431/2022, que operou a majoração da margem para empréstimos consignados nos benefícios previdenciários e salários, bem como propiciou a incidência desses contratos também sobre benefícios assistenciais e programas federais de transferência de renda.

A fim de bem compreender o alcance da ADI 7.223/DF, é relevante rememorarmos o conteúdo da própria Lei 14.431/2022, ora objeto de controle concentrado de constitucionalidade.

Em linhas gerais, e seguindo o rumo da Lei 14.131/2021, foi editada a Medida Provisória 1.106, posteriormente convertida na Lei 14.431, que majorou a margem para empréstimos consignados sobre os benefícios previdenciários e também passou a permiti-los em relação ao benefício de prestação continuada da Assistência Social (Lei 8.742/1993) e programas federais de transferência de renda.

É importante lembrar, inicialmente, que os artigos 114 e 115, da Lei 8.213/91, estabelecem, como regra geral, o *princípio da intangibilidade dos benefícios previdenciários*, na esteira do que é estabelecido para a proteção dos salários, em face de seu evidente caráter alimentar.

Todavia, o próprio artigo 115 permite algumas possibilidades excepcionais de descontos efetuados sobre benefícios previdenciários, dentre estas a celebração de

empréstimos bancários cuja garantia é a incidência de descontos mensais nas prestações previdenciárias – os conhecidos *empréstimos consignados*.

Os empréstimos consignados também encontram previsão na Lei 10.820/2003, que regulamenta os aspectos contratuais e bancários desta modalidade de operação.

Até a edição da Medida Provisória 1.106/2022, depois convertida na Lei 14.431/2022, a legislação permitia que fossem efetuados empréstimos consignados até o limite de 40% do valor do benefício, correspondendo o percentual de 5% deste montante destinado exclusivamente para amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou para operações de saques de valores por meio do cartão de crédito.

A Medida Provisória 1.106/2022 ampliou para 45% a margem para consignação de empréstimos e contratos bancários sobre o valor dos benefícios previdenciários pagos aos segurados do RGPS, mantendo a mesma perspectiva de que deste total de 45% do valor do benefício, um percentual de 5% seria destinado exclusivamente para amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou para a finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

Eis a alteração efetuada no art. 6º, § 5º, da Lei 10.820/2003:

§ 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.

Outra novidade trazida pela Lei 14.431/2022 residiu na autorização para que também os beneficiários do BPC, previsto na Lei 8.742/1993, pudessem realizar empréstimos consignados incidentes sobre esta modalidade de benefício social.

Eis a alteração efetuada no art. 6º, *caput*, da Lei 10.820/2003:

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 irretroatável, 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.

Na mesma linha, os beneficiários de programas federais de transferência de renda, a exemplo do Auxílio-Brasil e do Bolsa Família, também passaram a poder adquirir empréstimos consignados em até 40% do valor de seus benefícios. Veja-se a redação do art. 6º-B, da Lei 10.820/2003:

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 irretroatável, 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.

Estas inovações da Lei 14.431/2022 foram bastante criticados por alguns setores da sociedade, no sentido de haver possibilidade de ensejar o chamado *superendividamento* de aposentados, pensionistas e beneficiários da Assistência Social.

Nesse sentido é que foi ajuizada a referida ADI 7.223/DF, ora julgada improcedente pelo STF.

Em sua fundamentação, no voto que foi acompanhado pela maioria dos Ministros do STF, o Ministro Nunes Marques destacou que a Portaria 2/2022, do Ministério da Cidadania, foi bastante adequada na regulamentação do tema, evitando *marketing* ativo em relação a estes beneficiários, exigindo também que os formulários de adesão a esses contratos de empréstimo consignados sejam redigidos em linguagem coloquial acessível a esse público-alvo.

Destacou também a expressiva ampliação da oferta de crédito pessoal para essas famílias, especialmente no contexto pandêmico e pós-pandêmico.

O Ministro Relator apresentou, inclusive, o argumento de que o STF já havia se manifestado sobre as formas diferenciadas de comprovação da vulnerabilidade econômica para fins de acesso ao BPC (RE 567.985, Tema 27 da repercussão geral).

De outra parte, e apresentando um ponto bem relevante, mencionou 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*".

Finalmente, o voto apresenta o argumento da *judicial self-restraint*, no sentido de que deve haver ponderação do STF em relação a invalidar normas emanadas do Poder Legislativo, especialmente no tocante à criação e *design* das políticas públicas de fomento ao crédito: "*Ultrapassar a atuação desta Corte como legislador negativo implicaria a invasão no exame da discricionariedade política*".

Consideramos que os beneficiários do BPC previsto na Lei 8.742/1993, bem como os beneficiários de programas federais de transferência de renda, apesar de se encontrarem em situação de vulnerabilidade econômica, também são agentes econômicos, e efetuam pagamentos, realizam compras, etc, mormente para sua subsistência e a de suas famílias.

Nestes termos, é bastante interessante a possibilidade de que possam adentrar ao mercado formal de créditos e poderem contratar empréstimos consignados inclusive sobre seus benefícios sociais.

Por fim, é importante registrar que há algumas decisões judiciais recentes, inclusive do STJ, vêm limitando em patamares mais baixos do que estes previstos em lei o desconto mensal dos empréstimos consignados, sobretudo diante do caráter alimentar dos benefícios previdenciários e assistenciais.

Belo Horizonte, 13 de setembro de 2023.

MARCO AURÉLIO SERAU JUNIOR

**Diretor Científico**



# **IEPREV**

**INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS,  
TRABALHISTAS E TRIBUTÁRIOS**