

Marcos Délli Ribeiro Rodrigues

CRÉDITO CONSIGNADO: PRIVILÉGIO OU MALEFÍCIO AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSS E AOS DO BPC – LOAS?



EDITORA
POLIMATIA

**CRÉDITO CONSIGNADO:
PRIVILÉGIO OU MALEFÍCIO AOS APOSENTADOS E
PENSIONISTAS DO INSS E AOS BENEFICIÁRIOS DO
BPC - LOAS?**

CRÉDITO CONSIGNADO:
PRIVILÉGIO OU MALEFÍCIO AOS APOSENTADOS E
PENSIONISTAS DO INSS E AOS BENEFICIÁRIOS DO
BPC - LOAS?

Marcos Délli Ribeiro Rodrigues



Natal, 2024

INFORMAÇÕES EDITORIAIS

Tipo de Produção: Bibliográfica

Subtipo de Produção: Livro

Tiragem: Livro digital e impresso por demanda

Reedição: Não

Reimpressão: Não

Meio de Divulgação: Obra digital/eletrônica e livro impresso

Idioma: Idioma Nacional

Cidade / País: Natal, Brasil

Natureza da Obra: Obra

Tipo da Contribuição na obra: Obra completa

Tipo de Editora: Editora brasileira comercial

Nome da Editora: Polimatia

Cidade da Editora: Natal-RN

Financiamento: Própria editora

Conselho Editorial: Membros nacionais e internacionais

Distribuição e Acesso: Acesso universal livre

Informações Sobre o Autor: Sim

Parecer e Revisão por Pares: Não

Índice Remissivo: Não

Premiação: Não se aplica

Tradução da obra para outros idiomas: Não

Natureza do texto: Obra autoral

Leitor preferencial: Obra acadêmica destinadas a pesquisadores, docentes, discentes e profissionais especialistas da jurídica e áreas afins.

CONSELHO CIENTÍFICO

Erivaldo Moreira Barbosa (Universidade Federal de Campina Grande) **Fabio da Silva Veiga** (Universidade Lusófona do Porto - Portugal) **Fabício Germano Alves** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte) **José Carlos de Medeiros Nóbrega** (European Legal Studies Institute, Universität Osnabrück - Alemanha) **José Orlando Ribeiro Rosário** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte) **José Noronha Rodrigues** (Universidade dos Açores - Portugal) **Juan Manuel Velázquez Gardeta** (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea - Espanha) **Orione Dantas de Medeiros** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte) **Ricardo Sabastián Piana** (Universidad Nacional de La Plata) **Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani** (Universidade Federal do Sul da Bahia) **Rodrigo Espíuca dos Anjos Siqueira** (Centro Universitário Unieuro) **Robson Antão de Medeiros** (Universidade Federal da Paraíba) **Rubén Miranda Gonçalves** (Universidad de Santiago de Compostela) **Thiago Oliveira Moreira** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte) **Valfredo de Andrade Aguiar Filho** (Universidade Federal da Paraíba) **Yanko Marcus de Alencar Xavier** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte).

Coordenação Editorial: Polimatia

Capa: Lamonnier

Revisão ortográfica e gramatical: Responsabilidade dos autores

Catálogo da Publicação na Fonte.

R696c

Rodrigues, Marcos Délli Ribeiro.

Crédito consignado [recurso eletrônico] : privilégio ou malefício aos aposentados e pensionistas do INSS e aos beneficiários do BPC - LOAS? / Marcos Délli Ribeiro Rodrigues. – Natal: Polimatia, 2024.

PDF (162 p.).

Inclui referências.

ISBN 978-65-84539-92-1.

1. . Direito bancário. 2. Direito financeiro. 3. Crédito consignado - Brasil. 4. Aposentados. 5. Pensionistas. I. Título.

CDU 347.759

Elaborada por Shirley de Carvalho Guedes. CRB/15 – 440.

As opiniões externadas nas contribuições deste livro são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Todos os direitos desta edição reservados à Editora Polimatia

Rua Barão de Lucena, n. 62

Bairro Pitimbu | 59.066-285 | Natal-RN | Brasil

e-mail: editorapolimatia@gmail.com

Telefone: 84 99145-5262

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me conceder esta oportunidade e por me propiciar força ao longo da jornada acadêmica.

Agradeço à minha família, que significam a razão existencial deste singelo pesquisador, com destaques aos meus filhos (Nicole Maria Costa Ribeiro e Rafael Costa Riberio), à minha esposa (Bruna Paula da Costa Ribeiro), à minha mãe (Maria de Fátima Ribeiro Rodrigues) e a minha tia mãe (Maria do Socorro Ribeiro). O amor familiar mencionado, é incondicional e infinito (as palavras nem de longe conseguem exprimi-lo).

Expresso minha gratidão ao nosso escritório, MDR Advocacia, que estimula o estudo e à pesquisa, conferindo bolsas acadêmicas, bem como aos mais de cem colaboradores, pela troca de conhecimentos e pela oportunidade de vivenciar a prática jurídica, que enriquece minha visão, sobre o tema abordado.

Agradeço à minha professora e orientadora Marconiete, aos professores do PPGD e aos membros da banca, pelas orientações, ensinamentos valiosos e contribuições ao aprimoramento deste trabalho. Também agradeço a Dani Cruz, da administração, por todo o suporte, dado ao logo do biênio. Vocês são exemplos.

Agradeço ao meu assessor acadêmico, Gabriel e à minha professora de português Paula Heloíse Martins Souza da Silva, pela dedicação, paciência e pelo auxílio na revisão e organização dos materiais pesquisados.

Consto minha gratidão aos colegas de mestrado e de jornada, pela troca de experiências, debates e pelo apoio mútuo, ao longo da caminhada acadêmica.

Aos meus clientes (bancos, instituições financeiras, corbans, securitizadoras, etc.), agradeço por me apresentarem ao mercado e por serem objeto de pesquisa.

Agradeço aos colegas advogados, tanto aqueles que atuam em prol das peças brancas, quanto aqueles que trabalham em prol das peças negras, do metafórico jogo de xadrez mencionado nesse trabalho. A troca de experiências e debates com vocês, em todas as instâncias do Judiciário, contribuíram para o aprimoramento das reflexões apresentadas nesse trabalho.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Inflações em 12 Meses – IPCA (IBGE).....	39
Figura 2 – Passo a passo para negociar o Mutirão.....	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Panorama de Crédito.....	139
-------------------------------------	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Estatísticas dos valores a receber.....	59
Gráfico 2 – Detalhamento do gráfico: quantidade de beneficiários por faixa de valores a receber.....	60
Gráfico 3 – Evolução do crédito pessoal com recursos livres.....	88
Gráfico 4 – Ranking de Juros Reais.....	89
Gráfico 5 – Concessões de crédito.....	142

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	17
1 INTRODUÇÃO.....	21
2 A IMPORTÂNCIA DO CRÉDITO BANCÁRIO E A REVOLUÇÃO DO CONSIGNADO NO BRASIL.....	27
2.1 O crédito consignado no Brasil: aspectos gerais, históricos e conceituais.....	29
2.2 O marco histórico do plano real.....	38
2.3 O crescimento da oferta de crédito, após a implementação do plano real.....	41
2.3.1 Demanda por crédito na atualidade segundo relatório da economia bancária.....	50
3 O PROTAGONISMO DO BACEN NO ESCOPO DO CRÉDITO CONSIGNADO AO BENEFICIÁRIO DO INSS.....	57
3.1 A relutante controvérsia sobre a autonomia do BACEN.....	61
3.2 BACEN numa abordagem institucionalista.....	69
3.3 visão regulamentar e regulatória do BACEN.....	79
3.4 Crédito consignado, no âmbito do bacen, e provocações numa ótica realista do cenário brasileiro.....	87
4 CRÉDITO CONSIGNADO E A CONTROVÉRSIA INDUTOR DE (SUPER) ENDIVIDAMENTO OU (SUPER) BENEFICIAMENTO?.....	97
4.1 Base legal do crédito consignado.....	101
4.2 Consequencialismo do crédito consignado.....	110
4.3 Da visão do Judiciário sobre o crédito consignado com ênfase no STJ e STF.....	121
4.4 Do panorama do crédito consignado nos poderes Executivo e Legislativo.....	132
4.5 Análise dos dados do crédito consignado no Brasil.....	137

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	143
REFERÊNCIAS.....	147

PREFÁCIO

É com grande satisfação que prefacio esta obra significativa, “Crédito Consignado: Privilégio ou Malefício aos Aposentados e Pensionistas do INSS e aos Beneficiários do BPC - LOAS?”, adaptada da dissertação de mestrado do autor, Marcos Délli Ribeiro Rodrigues. Esta é uma tarefa que abraço com entusiasmo, não apenas como jurista, mas também como um amigo próximo e sócio do autor, na MDR Advocacia.

Nossa amizade remonta a quase uma década e, durante esse período, testemunhei de perto a dedicação incansável de Marcos, tanto no âmbito acadêmico quanto profissional. Na advocacia voltada ao Direito Bancário, compartilhamos desafios, triunfos e uma busca constante pelo conhecimento. A motivação para escrever este prefácio vai além do profissionalismo; é uma expressão de respeito profundo e apreço pelo trabalho, humildade e expertise do autor.

Este livro oferece uma análise aprofundada sobre o consignado no Brasil. Ele revela a profundidade de pesquisa do autor, não apenas fruto de dois anos no programa de mestrado do PPGD/UNIPÊ, mas de duas décadas de uma trajetória consolidada no mercado de crédito, fazendo, sem dúvida, que Marcos seja considerado uma das maiores referências sobre o assunto.

A pertinência temporal da pesquisa também é um grande atrativo para a obra, ainda mais à luz dos acontecimentos recentes. O Partido Democrático Trabalhista (PDT), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7223, trouxe ao Supremo Tribunal Federal (STF) questionamentos pertinentes sobre o crédito consignado, enfatizando, entre outros argumentos, a potencial ampliação do superendividamento dos beneficiários que aderem a essa modalidade de crédito.

A votação no STF, concluída em 11 de setembro de 2023, é um marco significativo para a pesquisa. As argumentações do autor sobre os riscos e oportunidades potenciais, além das implicações sociais e

econômicas da linha de crédito, ordenam-se com as preocupações e os posicionamentos levantados no mais alto tribunal do país.

A livro ultrapassa o patamar de uma mera revisão bibliográfica acerca da evolução histórica e conceitual, mas também examina suas regulamentações, os impactos associados e a relação vital entre o consignado e o desenvolvimento sustentável do Brasil, sem deixar de lado uma preocupação genuína com os grupos mais vulneráveis de nossa sociedade.

Como Marcos bem enfatizou, ao realizarmos a leitura, em diversos momentos, nos sentimos imersos em um jogo de xadrez normativo, no qual cada ação tem sua explicação e consequência, fazendo com que se faça necessária uma harmonização entre os Poderes, visando a supervisão mútua e sistêmica. Sem dúvida, a obra deixa bem explicitado cada detalhe desses “movimentos”.

Convido os leitores a explorarem estas páginas, guiados pela análise objetiva e perspicaz do autor, que não apenas identifica desafios, mas também aponta caminhos para sustentabilidade, segurança jurídica e crescimento econômico.

Weuder Martins Câmara
Mestre em Direito – UFRN
Advogado
Sócio MDR Advocacia

capítulo um



Fonte: www.canya.com/ratanakun

INTRODUÇÃO

Na esfera da economia, medidas são tomadas pelo governo para auxiliar e beneficiar determinados grupos da população, com o intuito de promover o desenvolvimento socioeconômico harmônico. Nesse sentido, o crédito consignado tem despertado considerável interesse nos últimos anos, especialmente no que diz respeito aos aposentados, pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Esse tipo de crédito, caracterizado pela retenção direta das parcelas na fonte pagadora, apresenta-se como uma alternativa viável àqueles que buscam suprir suas necessidades financeiras.

O tema em análise, “Crédito Consignado: Privilégio ou Malefício aos Aposentados e Pensionistas do INSS e aos Beneficiários do BPC – LOAS?” objetiva promover uma compreensão dos efeitos desse tipo de modalidade creditícia, sob uma perspectiva institucional, em consonância com o desenvolvimento sustentável no Brasil. A presente pesquisa busca examinar tanto os aspectos positivos, quanto os possíveis impactos negativos que o crédito consignado pode acarretar para essa parcela específica da população.

A justificativa desta pesquisa reside na necessidade de uma análise aprofundada sobre o crédito consignado e seus impactos na vida dos aposentados, pensionistas do INSS e beneficiários do BPC – LOAS. Esses grupos, muitas vezes, encontram-se em situações socioeconômicas vulneráveis e dependem de recursos financeiros para atender suas necessidades básicas. Diante disso, é fundamental compreender se o crédito consignado contribui para a melhoria de suas condições de vida ou pode se tornar um ônus adicional.

Além disso, este trabalho busca contribuir para a compreensão dos aspectos institucionais relacionados ao crédito consignado, oferecendo subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes e mecanismos de proteção adequados, visando garantir a dignidade e o bem-estar desses grupos populacionais.

Diante desse contexto, o problema de pesquisa que norteia este estudo consiste em: “O crédito consignado é um privilégio ou um malefício para os aposentados, pensionistas do INSS e beneficiários do BPC-LOAS?”. A partir dessa questão central, propõe-se investigar se o crédito consignado se apresenta como uma solução viável para o acesso ao crédito por esses grupos vulneráveis ou se pode gerar

consequências negativas, comprometendo sua qualidade de vida e harmonia financeira.

Como hipótese, este trabalho reflete que o acesso consignado é percebido como um benefício aos aposentados, pensionistas do INSS e beneficiários do BPC – LOAS, proporcionando a possibilidade de suprir necessidades financeiras imediatas, além de auxiliar no investimento de projetos pessoais e melhorar a qualidade de vida desses sujeitos. Não obstante, é necessário considerar que esse acesso também pode apresentar desafios, como o risco de endividamento, a falta de informações claras sobre as condições contratuais e possibilidade de exploração por parte de instituições financeiras.

O objetivo geral desta dissertação consiste em analisar o crédito consignado, a fim de compreender se ele configura como um privilégio ou um malefício aos aposentados, pensionistas do INSS e beneficiários do BPC e LOAS. Dessa forma, os objetivos específicos desta pesquisa são delineados da seguinte maneira: investigar as características e particularidades do crédito consignado, considerando seus contextos históricos e conceituais, plano real, bem como a base legal do crédito consignado; analisar os impactos socioeconômicos do crédito consignado sob os aposentados, pensionistas do INSS e beneficiário do BPC – LOAS, atentando para aspectos como endividamento ou beneficiamento; abordar sobre a regulamentação bancária, no escopo do crédito consignado ao aposentado e pensionista do INSS e, por fim, debater sobre o desenvolvimento, estabilidade e credibilidade das instituições e ampliação do crédito consignado aos beneficiários dos benefícios LOAS-BPC.

Assim, a dissertação é dividida em quatro capítulos. O primeiro, esta introdução, com a finalidade de apresentar o contexto da temática do trabalho. O segundo capítulo aborda a evolução do crédito consignado no Brasil, examinando seus aspectos gerais, históricos e conceituais. Serão explorados os principais marcos, que moldaram esse mercado e como ele se desenvolveu ao longo do tempo, bem como as regulamentações que disciplinam a temática.

O terceiro capítulo abordará a regulação bancária, com foco no regulador Banco Central do Brasil, seu protagonismo, controvérsias e levantamento de dados, no contexto do crédito consignado aos aposentados e pensionistas do INSS e aos beneficiários do BPC – LOAS. Serão analisadas as agendas, regulações e abordagem quanto aos

objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU, através da agenda 2030. O capítulo também abordará a visão institucional, como forma de semear reflexões e debates acadêmicos sobre meios de fomento ao desenvolvimento sustentável do país.

No quarto capítulo, será debatido a controvérsia em torno do crédito consignado, explorando os argumentos de autores como Santos (2022), Silva (1998) e Schrickel (1997). Esses autores acreditam que esse tipo de crédito pode levar ao superendividamento dos tomadores e comprometer o mínimo existencial, ou seja, tendem a ter uma posição pela extinção ou limitação do crédito. Além disso, serão considerados os pontos de vista daqueles que defendem os benefícios e vantagens do crédito consignado a este público consumidor. Nesse sentido, serão analisadas as possíveis implicações sociais, econômicas e jurídicas envolvidas nesse debate, bem como as questões jurisdicionais e políticas públicas recentes, implementadas para garantir a proteção dos consumidores e evitar abusos nesse mercado. São macro visões que perpassam por múltiplos escopos institucionais.

capítulo dois



Fonte: www.canva.com/rasto

A IMPORTÂNCIA DO
CRÉDITO BANCÁRIO E A
REVOLUÇÃO DO
CONSIGNADO NO BRASIL

O crédito bancário desempenha um papel essencial na economia brasileira, impulsionando o desenvolvimento e viabilizando o acesso a recursos financeiros por parte de empresas e indivíduos. Ao longo dos anos, foi observado uma evolução significativa nesse cenário, com destaque para o surgimento e a expansão do crédito consignado, como uma modalidade específica que trouxe mudanças significativas para o sistema financeiro do país.

No contexto econômico, o crédito bancário é considerado o próprio negócio das instituições financeiras, que atuam como intermediárias entre os depositantes e os tomadores de empréstimos. Por meio dessa intermediação financeira, os bancos emprestam dinheiro e financiam bens, permitindo a mobilização de recursos e a concessão de crédito para atender às necessidades de financiamento da economia. Nesse sentido, a gestão eficiente das carteiras de empréstimos é crucial para as instituições financeiras, visando evitar prejuízos aos acionistas e clientes, além de garantir a saúde financeira das operações.

Paralelamente, a modalidade de crédito consignado ganhou relevância no Brasil, apresentando características distintas em relação ao crédito bancário tradicional. O crédito consignado é baseado no desconto direto em folha de pagamento, direcionado principalmente aos aposentados, pensionistas e servidores públicos. Essa modalidade tem como principais atrativos taxas de juros mais baixas e maior facilidade de obtenção de crédito, uma vez que os pagamentos são garantidos pelas fontes de renda estáveis dos mutuários.

Com o passar do tempo, o crédito consignado vem se consolidando como uma opção de acesso ao crédito no Brasil, contribuindo para a inclusão financeira e proporcionando oportunidades de recursos a um maior número de pessoas. Sua evolução e expansão são reflexos das demandas da sociedade, que busca alternativas de crédito mais acessíveis e vantajosas.

Neste capítulo, exploraremos a importância do crédito bancário no contexto econômico brasileiro e analisaremos, em detalhes, a evolução do crédito consignado no país. Serão abordados aspectos gerais, históricos e conceituais do crédito consignado, com destaque para o marco histórico do Plano Real e o crescimento da oferta de crédito após a sua implementação.

Ademais, abordaremos a demanda contemporânea por crédito, conforme evidenciado pelos relatórios de economia bancária. Esta

análise se estenderá à exploração da base legal que fundamenta o crédito consignado, com o objetivo de oferecer um estudo abrangente que conecte a evolução histórica, a dinâmica atual do mercado e os princípios jurídicos que orientam o cenário do crédito consignado no Brasil.

2.1 O crédito consignado no Brasil: aspectos gerais, históricos e conceituais

A compreensão da evolução do crédito consignado no Brasil, por meio da exploração de seus aspectos históricos e conceituais, é fundamental para uma análise aprofundada do impacto dessa modalidade de crédito na sociedade brasileira. É necessário compreender o contexto no qual essa modalidade de crédito se insere, pois isso proporciona uma base sólida para o entendimento das transformações e dos desafios enfrentados ao longo do tempo. Ao examinar a trajetória do crédito consignado, desde seu surgimento até os dias atuais, é possível analisar suas implicações sociais, econômicas e regulatórias, oferecendo uma visão mais abrangente e embasada desse importante instrumento financeiro.

O mercado de crédito desempenha um papel fundamental na economia, sendo um instrumento essencial para viabilizar transações baseadas na confiança entre credores e devedores. Ao estabelecer a possibilidade de trocas no presente, com a expectativa de que as obrigações serão cumpridas no futuro, o crédito assume uma dimensão que abrange não apenas a dimensão financeira, mas também aspectos relacionados ao risco (CARVALHO, *et al.*, 2019).

O mercado de crédito no Brasil passou por diversas transformações ao longo do tempo, refletindo no contexto econômico e nas políticas adotadas. Em meados da década de 1990, durante o período de predominância do neoliberalismo, observou-se um movimento significativo de desnacionalização do setor bancário brasileiro. Nesse sentido, a reserva de mercado bancário diminuiu sua relevância, permitindo a entrada de instituições financeiras estrangeiras. Durante essa fase, a evolução do crédito foi notavelmente modesta, sob a administração do então presidente Fernando Henrique Cardoso (CARVALHO, *et al.*, 2019).

Uma das principais mudanças ocorridas nesse período foi o aumento expressivo da participação dos bancos controlados por empresas estrangeiras nas operações de crédito no país. Entre 1995 e 2000, essa participação saltou de 5,72% para 25,16%. Essa transformação refletiu os efeitos da desnacionalização do crédito, que reconfigurou a dinâmica do mercado. Além disso, os bancos privados passaram a desempenhar um papel dominante, com uma média de participação de 32,84%. Embora as cooperativas de crédito tenham apresentado uma participação menos expressiva nesse período, observou-se um crescimento constante, passando de 0,44% para 1,24% (CARVALHO, *et al.*, 2019).

A partir de 2003, ganharam destaque no cenário brasileiro iniciativas voltadas para a bancarização e inclusão financeira, com o objetivo de alcançar as camadas mais vulneráveis da população. Dentre as medidas adotadas, destacam-se a massificação de contas simplificadas, o estímulo à oferta de crédito através do redirecionamento dos recursos do recolhimento compulsório sobre os depósitos à vista e a formação de cooperativas de crédito. Esse período foi caracterizado por um ambiente macroeconômico favorável, marcado pelo crescimento das reservas internacionais brasileiras, a redução do endividamento do setor público, entre outros fatores que contribuíram para a expansão das operações de crédito. Nesse contexto, é possível observar dois momentos significativos na história do crédito no Brasil. No primeiro período, a atuação dos bancos públicos foi restringida, enquanto o segundo período foi marcado por uma tentativa de democratização do acesso ao crédito, reconhecendo seu potencial não apenas no âmbito econômico, mas também no social (CARVALHO, *et al.*, 2019).

Dando consecução, podemos perceber um aumento expressivo em termos do acesso de crédito continuamente durante o governo Lula (2003-2010). Dessa forma, o volume de crédito, que no período predecessor (em meados de dezembro do ano de 2002) que representava 26% do produto interno bruto (PIB), atingiu o patamar de 45,2% do PIB, ao final do segundo mandato de Lula, em dezembro de 2010. Nesse viés, é importante ressaltar que a ampliação no volume de crédito, vincula-se a um período macroeconômico de elevação na taxa de juros, *a priori* capitaneada por bancos privados, no âmbito da pessoa física e jurídica (MORA, 2015).

Em 2003, o governo implementou duas importantes ações. Elenca-se o direcionamento das microfinanças, com o objetivo de ampliar e simplificar o acesso ao crédito para a população de baixa renda, além de possibilitar o desenvolvimento de micro e pequenos empreendimentos que não eram contemplados pelos programas convencionais. Noutro passo, se relacionou à estruturação e operação das cooperativas de crédito, buscando fortalecer esse modelo de organização e facilitar seu funcionamento (COELHO, 2005).

Durante esse período (2003-2010), tivemos a explosão inicial, e em seguida houve a estabilização. É importante ressaltar que o período de estabilização ocorreu em resposta a crise econômica que atingiu o mundo a partir de 2008. A declaração de falência do Lehman Brothers em setembro de 2008 evidenciou a extensão da crise econômica global e, por óbvio teve impactos na disponibilidade de crédito no Brasil.

Diante da necessidade de encontrar soluções, o governo brasileiro adotou uma abordagem preventiva ao recorrer aos bancos públicos, visando evitar uma crise sistêmica de grandes proporções e impedir que os problemas financeiros se disseminassem para a economia real. Durante esse período, a expansão do crédito manteve-se em níveis elevados, impulsionada por uma estratégia política interna. O governo atuou de forma proativa no crédito direcionado, além de promover a ampliação do crédito livre com taxas referenciais, agora intermediado por instituições financeiras federais (MORA, 2015).

Com a diminuição na oferta de crédito pelos bancos privados, decorrente de uma postura mais cautelosa em relação ao risco e da preferência por manter liquidez, o governo adotou medidas tributárias e, como já expresse, os bancos públicos desempenharam um papel crucial ao adquirirem carteiras de bancos em situação de dificuldade e suprir a demanda por crédito do mercado. Com isso, conseguiu mitigar a redução do crédito com recursos livres.

Nesse processo, também houve uma expressiva elevação do crédito com recursos direcionados. Tal modalidade configurou-se por um crédito, ofertado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), permitiu ao governo evitar a inadimplência de alguns setores e estimular outros segmentos especialmente relevantes para evitar a retração da atividade econômica. Assim, o BNDES e a CAIXA direcionaram esforços com a finalidade

de financiar, respectivamente, o investimento privado e o setor habitacional (LUNDBERG, 2011).

Ainda sobre aspectos evolucionais do crédito consignado no Brasil, é fundamental apresentar as especificidades da expansão no volume de crédito durante o governo Lula, destinados à pessoa física e à pessoa jurídica. Os dados evidenciam que o crédito à pessoa física cresceu de 9 pontos percentuais do PIB, em dezembro de 2002, para 21 pontos percentuais do PIB, em dezembro de 2010, (MORA, 2015). Esse aumento se deu em face da ampliação do crédito livre.

O crédito direcionado entre os anos de 2007 e 2008, sofreu uma alta expansão no período da crise financeira internacional, a fim de controlar os efeitos negativos da crise sobre a economia brasileira. Nesses termos, o crédito consignado, com marco em 2003, pela Lei n. 10.820/2003, tornou possível a trabalhadores vinculados a certos setores sindicais, servidores públicos e aposentados, acesso ao crédito bancário, congregando taxas de juros em proporções mais baixas (MORA, 2015).

Após um período de onze anos de estabilidade, em 2015 a taxa de inflação efetiva registrou um índice de 10,67% ao ano, situando-se acima do intervalo de confiança estabelecido. O descumprimento da meta nesse período pode ser atribuído a diversos fatores, sendo os principais o alto crescimento e variação dos preços administrados, bem como o realinhamento dos preços domésticos em relação aos preços internacionais, impulsionado pela depreciação da moeda nacional. Essas condições contribuíram para um ambiente inflacionário desafiador e demandaram medidas para controlar a inflação e restabelecer a estabilidade econômica (RIZZO, 2018).

A utilização do mercado de crédito como um dos mecanismos para impulsionar o consumo e, conseqüentemente, promover o crescimento no Brasil durante a primeira década do século XXI, apresenta particularidades notáveis em relação às medidas adotadas pelas instituições financeiras, sobretudo as privadas, para iniciar um movimento de abertura de linhas de crédito direcionadas aos clientes de renda mais baixa (BRANDÃO, 2021). O autor referenciado, discute que as medidas implementadas tinham como finalidade garantir maior segurança aos bancos no processo de concessão de crédito, em particular no caso do crédito consignado, o qual se refere

a empréstimos destinados a pessoas físicas, com desconto direto das parcelas em suas folhas de pagamento.

O crédito consignado enfrenta restrições significativas em relação ao seu potencial de crescimento, principalmente devido à estratégia adotada pelos bancos, que priorizam servidores públicos e beneficiários do INSS, constituindo um grupo limitado de potenciais tomadores de empréstimo (BRANDÃO, 2021). No entanto, é notável que essa modalidade de crédito ainda não atingiu seu limite máximo de expansão, apesar do número restrito de potenciais tomadores. Além disso, o contínuo crescimento do crédito consignado pode ser interpretado como um reflexo da crise econômica que o Brasil vem enfrentando desde 2015.

Constata-se uma desaceleração no crescimento do consumo. Esse ciclo de redução no crescimento do consumo, combinado com a falta de perspectivas favoráveis por parte dos investidores, provavelmente contribuiu para uma queda nos investimentos e sua contribuição para o crescimento econômico. Mesmo os estímulos fiscais implementados pelo governo Dilma, especialmente direcionados ao setor industrial, não foram capazes de reverter a tendência de declínio nos investimentos durante esse período (BRANDÃO, 2021).

É possível inferir que o crédito consignado constitui um produto bancário com perspectivas de crescimento tanto nos ciclos de expansão da economia quanto nos ciclos de recessão. Os efeitos decorrentes dessa elevação contínua no volume de crédito consignado podem acarretar implicações negativas na economia como um todo, especialmente em médio e longo prazo, sobretudo durante períodos de recessão econômica.

No entanto, é válido ressaltar que durante o período em que Michel Temer ocupou a presidência da república, houve um estímulo renovado ao crédito consignado, especificamente direcionado aos trabalhadores do setor privado. Através da Medida Provisória nº 719 de 2016, o então presidente possibilitou que um determinado percentual do saldo das contas do FGTS e a multa rescisória sem justa causa fossem utilizados como garantia nas instituições financeiras para o pagamento de empréstimos consignados em caso de demissão do funcionário. Essa medida evidencia uma tentativa de ampliar ainda mais o crédito pessoal, em especial o consignado, ao mesmo tempo

que busca reduzir os riscos do setor financeiro ao fornecer esse tipo de empréstimo:

Poderá ser oferecido em garantia 10% do saldo da conta vinculada no FGTS. No caso de despedida sem justa causa ou de despedida por culpa recíproca ou força maior, poderá ser oferecido em garantia 100% do valor da multa paga pelo empregador. Essa multa é de 40% sobre o saldo da conta do FGTS, no caso de despedida sem justa causa, e de 20% na despedida por culpa recíproca ou força maior. Não se aplica, em relação à referida garantia, a impenhorabilidade prevista em lei. (BRASIL, 2016).

Nesse segmento, Motta (2022), afirma que ao longo do período de 2007 a 2018, o crédito consignado experimentou um crescimento substancial, passando de um montante total emprestado de R\$53,7 bilhões em 2007 para R\$323,8 bilhões em 2018. Além disso, dados do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), indicam que, em 2020, apesar da crise sanitária do COVID-19, os principais bancos brasileiros concederam um volume significativo de empréstimos consignados no valor de R\$419 bilhões, representando um aumento de 14% em relação ao ano anterior.

Entre 2019 e 2020, torna-se interessante destacar o contexto pandêmico, no qual a sociedade presenciava, os créditos foram afetados, devido ao declínio de diversos setores da economia, ocasionado pelas medidas restritivas, tais como o isolamento social e o fechamento do comércio físico. De acordo com Silva *et al.*, (2021), a pandemia da Covid-19 impactou mais de 150 países, levando os governantes a adotarem medidas rápidas para enfrentar a crise política e econômica, como, facilidade de acesso ao crédito e apoio financeiro aos cidadãos que enfrentaram instabilidade econômica.

Os dados do banco do Serasa Experian revelam esse contexto, destacando que no mês de agosto de 2020, em comparação com agosto de 2019, foi observado um aumento nas demandas por créditos, chegando a 0,7%. As regiões que apresentaram maior destaque foram o Sudeste, com um aumento de 2,8%, seguido pela região Sul, com um acréscimo de 0,4%. Entre as regiões que apresentaram queda pela demanda, o Nordeste se destaca, registrando uma queda de (-0,6%)

enquanto o Centro-Oeste uma redução de (-6,4%) e região Norte uma diminuição de (-0,5%) (SERASA EXPERIAN, 2020).

No contexto atual de 2023, são observados múltiplos aspectos intrínsecos a essa modalidade de crédito, como por exemplo as instruções normativas que dão embasamento a essa modalidade. Entre elas, temos a Instrução Normativa PRES/INSS N. 143, de 10 De Fevereiro De 2023¹, Instrução Normativa PRES/INSS N. 144, de 15 De Março De 2023², Instrução Normativa PRES/INSS N. 145, de 22 de Março De 2023³, Instrução Normativa PRES/INSS N.146, de 30 de Março de 2023⁴ Instrução Normativa PRES/INSS N.147, de 15 de Maio de 2023⁵ e, por fim, a Instrução Normativa PRES/INSS N 148, de 1º de junho de 2023⁶.

A Instrução Normativa PRESS/INSS nº 143, de 10 de fevereiro de 2023, visa regular os critérios e procedimentos operacionais relacionados à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado contraídos nos benefícios pagos pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) (BRASIL, 2023).

1 BRASIL (2023). *Instrução Normativa PRES/INSS Nº 143, de 10 de fevereiro de 2023*. Altera a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-143-de-10-de-fevereiro-de-2023-463867770>. Acesso em: 23 jun. 2023.

2 BRASIL (2023). *Instrução Normativa PRES/INSS Nº 144, de 15 de março de 2023*. Altera a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-144-de-15-de-marco-de-2023-470398267>. Acesso em: 23 jun. 2023.

3 BRASIL (2023). *Instrução Normativa PRES/INSS Nº 145, de 22 de março de 2023*. Altera a Instrução Normativa nº 84, de 15 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-145-de-22-de-marco-de-2023-472373772>. Acesso em: 23 jun. 2023.

4 BRASIL (2023). *Instrução Normativa Pres/Inss Nº 146, de 30 de março de 2023*. Altera a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-146-de-30-de-marco-de-2023-474127851>. Acesso em: 23 jun. 2023.

5 BRASIL (2023). *Instrução Normativa PRES/INSS Nº 147, de 15 de maio de 2023*. Instituir as diretrizes dos procedimentos para recuperação, abrangidas a restituição e a cobrança administrativa. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-147-de-15-de-maio-de-2023-484559150>. Acesso em: 23 jun. 2023.

6 BRASIL (2023). *Instrução Normativa PRES/INSS Nº 148, de 1º de junho de 2023*. Altera a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-148-de-1-de-junho-de-2023-487691272> Acesso em: 23 jun. 2023.

No atual contexto brasileiro, em que as transações financeiras têm se tornado cada vez mais digitalizadas, uma das principais mudanças introduzidas por essa instrução normativa é a possibilidade de acesso autenticado para autorização por meio eletrônico. Essa medida tem como objetivo facilitar a contratação de crédito consignado, possibilitando que a identidade do cliente seja confirmada e que a operação seja realizada diretamente com as instituições financeiras, por meio de seus canais físicos ou eletrônicos. Para isso, serão utilizadas ferramentas tecnológicas, incluindo a biometria, já utilizadas pelas instituições financeiras (BRASIL, 2023).

Em relação a Instrução Normativa PRES/INSS nº 144, de 15 de março de 2023, é possível identificar impactos significativos no âmbito do crédito consignado contraído nos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em primeiro lugar, é crucial ressaltar que a Instrução Normativa PRES/INSS nº 144/2023 visa estabelecer critérios mais específicos e transparentes para a concessão de empréstimos consignados. Entre os aspectos destaca-se, por exemplo, a limitação da taxa de juros para as operações de empréstimo consignado em benefício previdenciário. Conforme estabelecido em seu artigo 12, a taxa de juros não poderá ultrapassar 1,70% ao mês, devendo ser expressa através do Custo Efetivo Total (CET) do empréstimo. Essa medida tem como objetivo assegurar a proteção dos beneficiários e evitar a ocorrência de práticas abusivas por parte das instituições financeiras (BRASIL, 2023).

No que tange à Instrução Normativa PRES/INSS nº 145/2023, de 22 de março de 2023, esta traz modificações relevantes na disciplina do deslocamento no interesse do serviço e na utilização dos sistemas de concessão de diárias e passagens do INSS. Ao alterar a Instrução Normativa n 84/2016, as mudanças se concentram no processo de anuência prévia para assistentes sociais ou analistas do seguro social, convocados para missões de atendimento de avaliação social. Agora, a anuência prévia ficará a critério exclusivo da Divisão de Serviço Social, com possíveis ajustes nas agendas dos profissionais pelas chefias técnicas. Essas alterações têm como objetivo otimizar os processos internos e garantir maior eficiência nas atividades relacionadas aos serviços previdenciários. A norma entra em vigor na data de sua publicação, promovendo assim os ajustes necessários para aprimorar a gestão das diárias e passagens no âmbito do INSS (BRASIL 2023).

Já, a Instrução Normativa PRES/INSS nº 146/2023, de 30 de março de 2023, promove alterações significativas no âmbito da regulação dos critérios e procedimentos operacionais relacionados à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado nos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Ao modificar a Instrução Normativa nº 138/2022, essa nova normativa traz modificações relevantes que impactam diversas dimensões do sistema de consignação, abrangendo aspectos como a definição de espécies não permitidas para consignação, a estipulação de limites para as taxas de juros incidentes nas operações de empréstimo consignado e cartão consignado de benefício, além do estabelecimento de critérios para o reajuste do teto das operações de empréstimo consignado em benefício previdenciário. Por meio dessas modificações, a norma busca aprimorar a transparência, a segurança e a eficiência do sistema de crédito consignado no contexto do INSS (BRASIL, 2023).

A Instrução Normativa PRES/INSS nº 147, de 15 de maio de 2023, visa estabelecer diretrizes e procedimentos para a recuperação administrativa de valores indevidamente creditados ou disponibilizados após o falecimento do titular de benefício previdenciário ou assistencial. Essa normativa abrange a restituição dos valores pós-óbito e a cobrança administrativa dos responsáveis pelo ressarcimento dos danos ao erário. Os valores pós-óbito são aqueles referentes ao período posterior ao óbito, independentemente da data de crédito ou disponibilização. O procedimento envolve a restituição dos valores indevidos e, se necessário, a cobrança administrativa dos envolvidos, seguindo critérios legais específicos. A instrução busca regularizar a situação dos valores pós-óbito e promover a responsabilização financeira adequada, visando à eficiência e transparência na gestão previdenciária (BRASIL, 2023).

E por fim, a Instrução Normativa PRES/INSS nº 148/2023, de 01 de Junho de 2023, a qual altera a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138/2022, que trata dos critérios e procedimentos operacionais para consignação de descontos em benefícios pagos pelo INSS. As principais alterações incluem a inclusão do valor do saldo remanescente da dívida em modalidades de desconto em cartão de crédito consignado, a atualização de informações obrigatórias nos contratos de consignação, a disponibilização de um número de atendimento ao beneficiário e a divulgação diária das taxas de juros no aplicativo “Meu INSS”. A Instrução também prevê penalidades para o descumprimento das

obrigações pelas instituições financeiras e entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL, 2023).

Em suma, a compreensão aprofundada da evolução histórica e das implicações socioeconômicas do crédito consignado no Brasil revela sua importância como instrumento financeiro. Embora sujeito a limitações e desafios, o crédito consignado tem mostrado um notável crescimento ao longo do tempo, acompanhando a expansão creditícia e a estabilização econômica. Sua relevância persiste, mesmo diante de períodos de desaceleração econômica, e ele se mantém como uma opção viável para a população, contribuindo para o desenvolvimento da economia nacional.

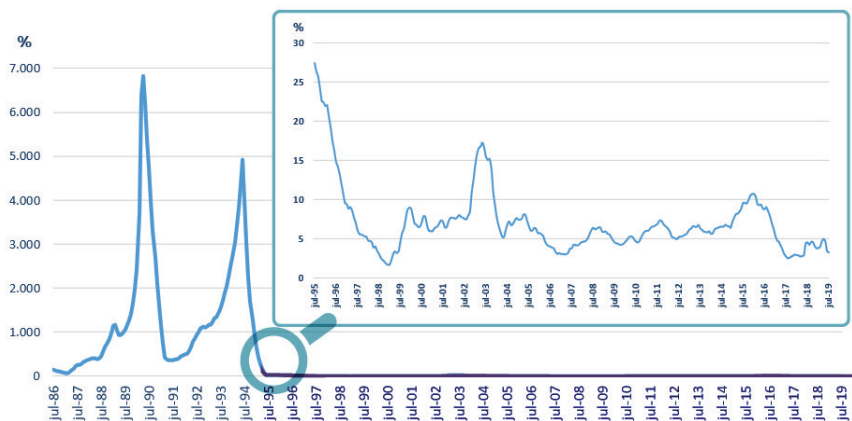
2.2 O marco histórico do plano real

No decorrer da história, conforme ressalta Porto (2014), o plano real desencadeou uma nova era na qual o crédito pessoal passou a ser amplamente utilizado pela população. De acordo com Nascimento (2008), o plano real promoveu uma transformação significativa no padrão de consumo, cujo marco representou uma ruptura com a concepção de que o acesso ao crédito era restrito às classes mais privilegiadas, abrindo portas para que um número maior de pessoas pudesse desfrutar de bens e serviços, anteriormente considerados exclusivos. Antes e depois da implementação do Plano Real, essa profunda mudança consolidou um novo paradigma, possibilitando que uma parcela mais ampla da sociedade brasileira tivesse acesso ao crédito e pudesse usufruir dos benefícios decorrentes desse acesso facilitado.

A combinação dos erros nas políticas econômicas resultou em uma crise, tanto política quanto financeira. Isso significa que houve um colapso ou uma situação muito grave, tanto no sistema político como no sistema financeiro do Brasil. Essa crise pode ter incluído problemas como instabilidade econômica, inflação elevada, desemprego, falta de confiança dos investidores, escândalos políticos, entre outros. O Banco Central do Brasil traduziu as consequências em dados, acerca da inflação à época:

Figura 1 – Inflações em 12 Meses – IPCA (IBGE)

Inflação em 12 meses - IPCA (IBGE)



Fonte: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/planoreal>

Partindo para análise histórica do Plano Real, conforme aponta Filgueiras (2006), este plano foi construído com base no Consenso de Washiton e nas lições aprendidas com o Plano Cruzado. Enquanto o Consenso de Washington contribuiu com os aspectos teóricos e ideológicos, o Plano Cruzado ofereceu ensinamentos sobre as políticas econômicas a serem evitadas. Antes da implementação do Plano Real, foi adotado o Plano de Ação Imediata (PAI), que buscava o equilíbrio das contas públicas como uma medida para combater a inflação, através de cortes orçamentários e reorganização dos gastos públicos.

O PAI, enfatiza Faro (2017), não obteve grandes resultados na redução da inflação, uma vez que os mecanismos de indexação estavam fortemente presentes no período Pós-Plano Collor. Diante disso, a equipe econômica, composta pelos economistas Pêrsio Arida, André Lara Resende e Edmar Bacha, desenvolveram um plano de estabilização econômica baseado em uma reforma monetária austera, considerando a inflação brasileira como inercial.

Nesse contexto, a Reforma Monetária do Plano Real foi dívida em três etapas: a implantação do Fundo Social de Emergência (FSE), a introdução da Unidade Real de Valor (URV) e a efetiva implementação da nova moeda, o Real. O FSE visava equilibrar o orçamento público, sendo uma medida de curto prazo para reorganizar as finanças públicas, embora fosse claro que questões estruturais necessitariam de reformas

para resolver o problema de forma definitiva. Vale destacar que a etapa seguinte, introdução da URV, foi iniciada sem que a etapa de reorganização das contas públicas fosse totalmente cumprida (FARO, 2017).

A URV era uma moeda fictícia que funcionava como uma unidade de conta, tendo o dólar americano como referência. Não circulava como papel-moeda, mas seu valor era anunciado diariamente pelo Banco Central. O objetivo era fixar todos os preços em URVs, uma moeda que se autocorrigia. Essa abordagem não poderia ser totalmente aplicada no Brasil, devido à resistência dos trabalhadores e da sociedade em geral em relação ao congelamento dos salários. No entanto, como os salários foram fixados em URVs e os trabalhadores não entendiam completamente o conceito, com isso houve uma aceitação geral (FARO, 2017).

Foi estabelecido um prazo para a conversão de todos os preços e contratos em URVs, o que resultou em aumento dos preços e inflação elevada, levando à hiperinflação. Essa situação foi induzida com o objetivo de provocar a autodestruição da hiperinflação, como já havia sido teorizado por Lara e Arida em 1986. À medida que a inflação acelerava, os preços eram reajustados com uma frequência cada vez maior, levando a uma hiperinflação na qual todos os preços convergiam para um único indexador (FARO, 2017).

A etapa seguinte foi a introdução da nova moeda, o Real, em julho de 1994, com base na URV. A fórmula de conversão estabelecia que 1 Real equivalia a 1 URV, 1 dólar e 2750 cruzeiros. Essa medida resgatou a função de reserva de valor da moeda nacional e foi possível devido ao acúmulo de reservas decorrente da situação internacional favorável e à política cambial adotada pelo Banco Central. Essa política permitia a apreciação da moeda, mas não sua depreciação, o que proporcionou ao governo o controle da inflação e a manutenção da paridade, favorecido pela abertura comercial e financeira (FARO, 2017).

Filgueiras (2006) argumenta que os elementos fundamentais do Plano Real foram capazes de manter a inflação em níveis muito baixos. No entanto, não foram suficientes para tirar o país da armadilha que envolvia baixo crescimento econômico e alto desemprego em contraposição a um crescimento mais expressivo com risco de crise cambial.

Partindo deste contexto, Lanoli (2009), discute que as transformações ocorridas no processo do Plano Real representam uma refundação do poder político e a emergência de um novo Estado brasileiro pós-nacional-desenvolvimentista. De acordo com o autor, o plano real impulsionou um salto histórico, marcando uma fase distinta na revolução democrática brasileira, na qual as incertezas, preferências e escolhas dos atores passaram a fluir em novas bases. Ao ser eleito em 1994, FHC declarou, em um discurso no Senado Federal, que aquelas eleições encerraram a transição e consolidaram a democracia.

Ainda em Lanoli (2009), a partir do Plano Real, o regime democrático passou a se mover em um novo padrão de poder estatal, resultado de um processo que reorganizou as esferas sociopolíticas e político-institucionais. No entanto, é importante ressaltar que isso não implica em uma aprovação ou desaprovação do Plano Real, uma vez que as reformas monetárias e as mudanças estruturais a ela relacionadas não têm sido eficazes no cumprimento de algumas de suas metas e promessas fundamentais, como por exemplo a capacidade de investimento do Estado, o desenvolvimento econômico, geração de empregos e a justiça social.

Em suma, nessa etapa histórica de liberalização iniciada após as eleições de 1994, surgem desafios significativos representados pelas novas e antigas contradições que continuam a desafiar os atores dominantes e dominados no cenário político e socioeconômico do país. Tais contradições refletem a necessidade de conciliar interesses divergentes e superar desigualdades estruturais, visando a consolidação da democracia, ao desenvolvimento econômico e à busca por justiça social. Essas questões complexas exigem uma abordagem abrangente e contínua para enfrentar os desafios que ainda persistem no Brasil (LANOLI, 2009).

2.3 O crescimento da oferta de crédito, após a implementação do plano real

Após a implementação do Plano Real, o Brasil vivenciou um notável crescimento da oferta de crédito, caracterizando uma importante transformação no cenário econômico do país. A estabilização da moeda e a redução da inflação, proporcionadas pelo plano, criaram um ambiente propício para o desenvolvimento do setor financeiro e

a expansão do acesso ao crédito. Esse fenômeno desempenhou um papel crucial no impulsionamento do crescimento econômico e na promoção da inclusão financeira.

Com a diminuição da incerteza inflacionária e a concomitante queda das taxas de juros, as instituições financeiras se sentiram encorajadas a ampliar sua oferta de crédito. Esse movimento foi impulsionado tanto pela demanda dos consumidores, ávidos por aproveitar as novas oportunidades decorrentes da estabilidade econômica, quanto pela busca das instituições financeiras por novos mercados e maiores retornos financeiros.

De acordo com Ercolin (2009), a economia brasileira tornou-se dependente do sistema bancário como fonte de recursos tanto para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas. Com a estabilidade da inflação em níveis baixos, as operações de crédito expandiram-se significativamente após a implementação do Plano Real. No entanto, observou-se uma queda nas operações de crédito, imediatamente após o referido plano.

No período de junho de 1995 a junho de 2001, o setor público liderava a oferta de crédito. Segundo Luft e Zilli (2013), essa situação reverteu-se após o ano de 2000, quando o setor privado nacional se igualou ao setor público, e a partir de junho de 2005, passou a liderar. No ano de 2009, o setor público novamente ultrapassou o setor privado, permanecendo no topo.

No mesmo período de 1995 a 2002, o setor privado estrangeiro apresentou uma tendência de elevação no volume de crédito concedido. Em 2006, a parcela das operações de crédito feita pelo setor privado nacional era de 40,94%, registrando um aumento significativo para 44,5% em agosto de 2008. A partir desse ponto, no entanto, o setor privado nacional apresentou um declínio, registrando 40,6% em agosto de 2011 (LUFT; ZILLI, 2013).

Nesse cenário mercadológico mais atrativo aos negócios, houve diversificação de produtos e serviços, aproveitando o ambiente de maior estabilidade econômica. Assim, a oferta de crédito foi ampliada, impulsionando a necessidade de adaptação das instituições para atender à demanda. Em suma, as instituições financeiras passaram por uma reinvenção pós Plano Real, buscando inovação e ajustando-se às novas condições econômicas para garantir a geração de receita.

Os bancos foram especialmente afetados, uma vez que estavam acostumados a obter lucros extraordinários por meio das receitas inflacionárias durante o período de hiperinflação. Essas receitas eram representadas pelo chamado imposto inflacionário, conforme apontado por Rubens Cysne (1994, p. 121):

Sistemática perda de poder aquisitivo da moeda, penalizando a população e beneficiando o Banco Central, decorrente do fato da moeda render juros nominais nulos e, em consequência, estar sistematicamente desprotegida contra a inflação. Ocorre que os depósitos à vista do público nos bancos comerciais também não rendem juros, o que torna as instituições financeiras, autorizadas a emití-los (bancos comerciais), sócias do Banco Central neste processo ilegal e camuflado de transferência de renda do setor não bancário (empresas não financeiras, pessoas físicas etc.) para o setor bancário (Banco Central e bancos comerciais) da economia. É ilegal por se tratar de um imposto arbitrário, sem que haja qualquer legislação que o tenha instituído. É camuflado porque, ao contrário do que ocorre com outros impostos, não gera uma operação de arrecadação (por tratar-se de um ganho de capital).

Após a estabilização da moeda e o controle da inflação, as instituições bancárias enfrentaram a necessidade de reduzir custos e encontrar novas formas de geração de lucro. Isso resultou na adoção de estratégias voltadas para a demanda de crédito, conforme observado por R. P. Soares (2002, p. 1):

Os bancos, ao perderem a vantagem financeira proporcionada pelos depósitos, teriam de reduzir a estrutura de captação e adaptar a estratégia operacional para recompor a perda de lucratividade. Vários autores consideravam que, após a mudança no cenário econômico, a lucratividade dos bancos deixaria de depender da captação de depósitos e passaria a depender do crescimento das operações de crédito. O pensamento dominante era o de que o processo de ajustamento dos bancos desencadearia a expansão das operações de crédito.

Nesse sentido, os bancos mais adaptáveis encontraram, nas operações de crédito, uma opção viável para manter sua liquidez. Um

dos desdobramentos mais significativos após a estabilização econômica foi o ressurgimento do crédito, em especial do crédito voltado ao consumo. Esse crescimento, por um lado, atendia à demanda reprimida, resultante de décadas de alta inflação e, ao mesmo tempo, supria a necessidade dos bancos de encontrar uma alternativa para as receitas inflacionárias, que representavam uma parcela considerável de seus lucros até então (PORTO, 2014).

De acordo com alguns especialistas, a expansão do crédito nos primeiros anos do Plano Real não alcançou as expectativas do mercado. Isso ocorreu porque, com a estabilidade econômica se tornando realidade, o governo previu o risco de uma possível explosão na demanda por crédito, o que poderia ter consequências negativas, como o ressurgimento da inflação, devido ao aumento do consumo em geral. Além disso, os bancos não estavam totalmente preparados para lidar adequadamente com essa oferta de crédito. Diante dessas preocupações, o governo adotou medidas para evitar essa explosão descontrolada da demanda por crédito no país (PORTO, 2014).

Dessa forma, o governo agiu de forma proativa, implementando medidas bem-sucedidas, embora temporárias, para conter a demanda de crédito de forma geral. Para esse fim, foram adotadas ações como o recolhimento compulsório e o aumento das taxas de juros. Essas medidas impuseram ao setor bancário a necessidade de realizar reformulações profundas em suas estruturas, a fim de se adaptarem efetivamente ao programa de estabilização econômica e às regras internacionais relacionadas ao crédito, às quais o Brasil aderiu. Um exemplo é o Acordo da Basileia, bem como suas revisões, que estabelecem requisitos de reserva de capital para os bancos que concedem empréstimos (PORTO, 2014).

Conforme Luiz F. R. Paula (1998, p. 1), a crise bancária resultante levou os bancos sobreviventes a adotarem uma postura cautelosa em relação à concessão de crédito, reavaliando sua carteira de empréstimos com prudência:

[...] no primeiro momento do Real os bancos, no contexto de forte crescimento da demanda por crédito, compensaram as perdas das receitas inflacionárias expandindo crédito e adotando uma postura financeira mais ousada; no segundo momento, a partir da crise bancária de 1995 e, posteriormente, com a crise

externa de 1997-1998, passaram a adotar uma postura mais defensiva, expressão de sua maior preferência pela liquidez e aversão ao risco.

De fato, durante o período pós Plano Real, as operações de crédito para o consumo experimentaram um aumento significativo em comparação ao período anterior. Os bancos, ansiosos por obter lucros rápidos e expressivos, expandiram sua oferta de crédito a partir de 1996. No entanto, eles não estabeleceram sistemas adequados de avaliação e controle da concessão de crédito, conforme mencionado por Soares (2002).

Entre os anos de 2000 e 2001, o crédito direcionado à pessoa física registrou um aumento significativo devido às políticas de estímulo adotadas. Essas medidas incluíam a redução do recolhimento compulsório, a criação da cédula de crédito bancário e a redução da taxa de juros, determinada pelo Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), o que impulsionou o crescimento das operações de crédito nesse período. No entanto, a partir de meados de 2001, houve uma nova mudança nesse cenário (SOARES, 2002).

A crise energética brasileira, o aumento da taxa de juros, as crises da Argentina e do atentado de 11 de setembro nos Estados Unidos impactaram a economia nacional, resultando em um arrefecimento e em uma retração na oferta de crédito. Esses eventos adversos contribuíram para um período de desaceleração econômica e restrições no acesso ao crédito (SOARES, 2002).

O ano de 2002 seguiu a tendência de incertezas, sendo marcado por instabilidades tanto internas quanto externas. Crises no Oriente Médio e nos Estados Unidos, juntamente com a disputa eleitoral no Brasil, em que o chamado “Risco Lula” ganhou destaque, levaram os bancos a adotarem uma postura conservadora em relação à concessão de crédito. Esses eventos geraram um ambiente de cautela e restrição na oferta de crédito (SOARES, 2002).

Já em 2003, com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi iniciado um novo ciclo de estímulo ao crédito. O governo adotou medidas de incentivo e facilitação do acesso ao crédito, visando impulsionar a economia e estimular o consumo, tais como o direcionamento impulsionador das micro finanças ou dos microcréditos, com o objetivo de ampliar e simplificar o acesso ao crédito para a população de baixa renda, além de possibilitar o

desenvolvimento de micro e pequenos empreendimentos, que não eram contemplados pelos programas convencionais. Noutro passo, a estruturação e operação das cooperativas de crédito, também foi impulsionada, buscando fortalecer esse modelo de organização e facilitar seu funcionamento (COELHO, 2005).

Segundo Lima (2017), foram identificadas três mudanças expressivas que contribuíram para o acesso da população de baixa renda ao sistema bancário. A primeira delas foi a liberação e regulamentação dos correspondentes bancários. Essa medida permitiu que estabelecimentos como lotéricos e varejistas se tornassem agentes de instituições financeiras, possibilitando a realização de operações bancárias básicas, como abertura de contas e pagamento de contas, em locais de fácil acesso para a população.

A segunda mudança destacada foi a criação das contas simplificadas, que se tornaram uma alternativa viável para a população de baixa renda. Essas contas possuíam um limite e custo baixo, facilitando o acesso aos serviços bancários. A abertura dessas contas não exigia endereço fixo ou comprovante de renda tornando o processo menos burocrático e mais inclusivo.

A terceira mudança destacada por Lima (2017), foi a disponibilização de crédito popular mais acessível e subsidiado. Essa medida visava proporcionar às pessoas de baixa renda a oportunidade de obterem empréstimos para fins produtivos, impulsionando atividades empreendedoras e geradoras de renda.

Além das mudanças mencionadas, é interessante considerar também o papel das microfinanças, no acesso ao crédito para a população excluída do sistema financeiro tradicional. Segundo o BNDES no ano de 2002, as microfinanças são definidas como a oferta de serviços financeiros para a população de baixa renda, incluindo pequenos empréstimos de curto prazo, crédito produtivo e crédito para o consumo. O microcrédito, por sua vez, é um componente importante das microfinanças, caracterizado pela concessão de crédito com finalidade produtiva.

Em suma, as mudanças implementadas visaram promover a “bancarização” da população de baixa renda, tornando o acesso aos serviços financeiros mais fácil, inclusivo e desburocratizado. As contas simplificadas, o crédito popular mais acessível e subsidiado, juntamente com o papel das microfinanças, foram estratégias adotadas

para viabilizar o acesso ao crédito e outros serviços bancários para as classes excluídas do sistema financeiro tradicional (LIMA, 2017).

No ano de 2006, as operações de crédito direcionadas ao consumo no Brasil evidenciaram indícios de exaustão, enfrentando novamente as oscilações do mercado financeiro. No entanto, foi somente a partir do segundo semestre desse mesmo ano que ocorreu uma modificação positiva desse panorama. Em 2007, essas operações mantiveram a tendência de crescimento, resultando no aumento significativo da carteira de financiamentos, que passou a representar 30,8% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Tal percentual englobava tanto os créditos concedidos a pessoas físicas como a pessoas jurídicas (LIMA, 2017).

Em 2011, o Brasil passou por eleições presidenciais, e Luiz Inácio Lula da Silva, após dois mandatos, elegeu sua sucessora, Dilma Rousseff, que manteve a continuidade das principais diretrizes de sua política econômica. No ano seguinte, em 2012, observou-se uma desaceleração no ritmo do crédito pessoal e um aumento nos níveis de inadimplência no segmento de Pessoa Física, de acordo com o Relatório Anual de 2012 das redes bancárias. No ano de 2013, uma série de fatores desencadeou uma desaceleração na carteira de crédito em relação ao ano anterior, conforme evidenciado pelo relatório do Banco Central do Brasil (BCB) em 2014:

O total de crédito do sistema financeiro, computadas as operações com recursos livres e direcionados, alcançou R\$2.715 bilhões em dezembro, após crescimento mensal de 2,4%, acumulando expansão de 14,6% no ano, comparativamente a 16,4% em 2012. A relação crédito/PIB atingiu 56,5%, ante 55,5% em novembro e 53,9% no final de 2012. [...] O menor ritmo de expansão do crédito em 2013 refletiu a desaceleração nas operações com recursos livres, influenciada pela elevação da taxa básica de juros a partir de abril e pelo menor dinamismo do consumo das famílias (BRASIL, 2014).

Segundo Porto (2014), em ritmo desacelerado, a demanda por crédito ao consumidor sempre se manteve em níveis elevados, oscilando em altos patamares e tendo o crédito consignado como seu principal protagonista. A causa da expressiva demanda por financiamento reside na compra excessiva, de modo generalizado no país, após a estabilização

da economia e incentivada pelas políticas públicas, gerando consequências como alta inadimplência e superendividamento.

Esta instabilidade financeira, segundo Teixeira, Tiryaki e Drummond (2020), resultante do comportamento de risco dos agentes econômicos, desempenha um papel crucial no contexto do crescimento da oferta de crédito após a implementação do Plano Real. Durante os períodos de estabilidade econômica, quando as perspectivas futuras são consideradas otimistas, os agentes econômicos tendem a reduzir sua aversão ao risco e tornam mais propensos a assumir dívidas. Essa postura otimista, aliada a competição entre as instituições financeiras, estimula a expansão da oferta e a flexibilização das condições de financiamento. No entanto, é importante levar em consideração que quanto mais agentes econômicos adotam uma postura de menor aversão ao risco e expectativas excessivamente otimistas, maior é o risco de fragilização do sistema financeiro.

Os autores salientam que essas flutuações, de curto prazo, na atividade econômica são interpretadas como resultado das mudanças na predisposição ao risco dos agentes econômicos, influenciadas por suas crenças e estado de ânimo. A expansão da atividade econômica continua, enquanto as instituições financeiras estão dispostas a validar posições financeiras mais arriscadas. No entanto, é importante notar que essa expansão de crédito tende a cessar quando o grau de fragilidade financeira se torna insustentável.

Nesse sentido, à medida que a oferta de crédito continua a expandir, torna-se fundamental avaliar se a quantidade dos empréstimos e a capacidade de pagamento dos mutuários estão sendo adequadamente analisadas e monitoradas pelas instituições financeiras, pois caso haja uma flexibilização excessiva nos critérios de concessão de crédito, pode haver um aumento no risco de inadimplência e de problemas nos balanços patrimoniais das instituições financeiras, resultando na fragilidade do sistema financeiro como um todo.

Conforme Tiryaki, Teixeira e Drummond (2020), ao abordarem sobre os mecanismos de transmissão da política monetária, especialmente através dos canais do crédito, destacam a importância do sistema financeiro nas flutuações de curto e médio prazo da atividade econômica. Os autores afirmam que a presença de assimetria de informações entre credores e devedores no mercado financeiro amplia o impacto das intervenções do banco central na economia, através

do chamado “acelerador financeiro” durante os períodos de expansão econômica, quando ocorre o aumento da riqueza, os problemas da assimetria de informações tendem a ser menos severos, contribuindo para uma maior robustez financeira.

No entanto, compreende-se que é necessário avaliar com cautela os efeitos dessa dinâmica. A expansão de crédito durante períodos de expansão econômica pode criar um ciclo vicioso, em que o crescimento econômico se torna cada vez mais dependente do crédito, aumentando a vulnerabilidade do sistema financeiro. Caso essa expansão seja excessiva e não sustentável, podem surgir desequilíbrios financeiros e um aumento de instabilidade financeira no longo prazo.

Em um contexto mais amplo, a instabilidade financeira geralmente é atribuída a disfunções no funcionamento do sistema financeiro, que prejudicam a fluidez das informações e a alocação eficiente de recursos para projetos de investimento produtivo. Deteriorações nos balanços patrimoniais tanto das instituições financeiras quanto das empresas, aliadas às taxas de juros resultantes da demanda por crédito ou das intervenções de política monetária, são elementos que podem contribuir para a instabilidade. Além disso, o aumento da incerteza, frequentemente associado à fragilização de instituições financeiras de grande porte ou a episódios de pânico bancário, também pode desencadear turbulências no sistema financeiro.

Contudo, a implementação do Plano Real no Brasil trouxe uma transformação significativa no cenário econômico do país, com um notável crescimento da oferta de crédito e uma maior inclusão financeira. A estabilização da moeda e a redução da inflação proporcionaram um ambiente propício para o desenvolvimento do setor financeiro e a expansão do acesso ao crédito, impulsionando o crescimento econômico. No entanto, o processo de expansão do crédito passou por períodos de altos e baixos, enfrentando desafios como crises internas e externas, o que exigiu adaptação e reformulação por parte das instituições bancárias. Ao longo dos anos, medidas foram adotadas para conter a demanda de crédito de forma descontrolada e garantir a estabilidade financeira do país. Além disso, o acesso ao crédito foi ampliado para a população de baixa renda por meio de políticas de inclusão, como a liberação dos correspondentes bancários, contas simplificadas e o incentivo às microfinanças. Essas estratégias contribuíram para uma maior bancarização e oportunidades de

empreendedorismo, promovendo a inclusão econômica e social. No entanto, é fundamental manter um equilíbrio entre o crescimento do crédito e a sustentabilidade financeira, garantindo a estabilidade econômica a longo prazo.

2.3.1 Demanda por crédito na atualidade segundo o Relatório da Economia Bancária

De acordo com o relatório da Economia Bancária, no ano 2021 o crédito consignado no Sistema Financeiro Nacional (SFN), apresentou um forte crescimento pelo segundo ano consecutivo, impulsionado principalmente pelo segmento de pessoas físicas. Esse aumento foi observado devido ao avanço da vacinação contra a COVID-19 e à retomada da atividade econômica, que resultaram em uma expansão significativa de operações de crédito para pessoas físicas, tanto nas linhas de crédito livre quanto nas de crédito direcionado (BRASIL, 2021).

No que se refere as pessoas jurídicas, após o término dos programas emergenciais no início de 2021, houve um aumento de operações no segmento de crédito livre. Posteriormente, o crédito direcionado foi retomado com o retorno do programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), que teve uma grande procura por parte das micro e pequenas empresas. (BRASIL, 2021).

A mudança na política monetária, com o aumento da taxa Selic a partir de março de 2021, resultou em um aumento do custo do crédito, mas com um impacto moderado sobre os spreads, uma vez que os níveis de inadimplência permaneceram historicamente baixos (BRASIL, 2021).

O saldo total dos empréstimos e financiamentos do SFN cresceu 16,3% no ano, em comparação com a expansão de 15,6% observada em 2020, atingindo um volume de R\$4,7 trilhões. A razão crédito/Produto Interno Bruto (PIB) se manteve estável, situando-se em 53,9% no final de 2021 (BRASIL, 2021).

Em contraste com o ano de 2020, em que o mercado de crédito cresceu impulsionado principalmente pelo aumento nos empréstimos para pessoas jurídicas, em 2021, a evolução do crédito

refletiu principalmente a expansão dos empréstimos para pessoas físicas. Destaca-se, em particular, o crescimento do crédito livre nesse segmento, com destaque para operações de crédito consignado, financiamento de veículos, cartão de crédito à vista e crédito pessoal não consignado (BRASIL, 2021).

A carteira de crédito direcionado para pessoas físicas também apresentou um crescimento significativo, impulsionada pela redução dos juros no ano anterior, que estimulou a demanda por financiamentos imobiliários. O crédito rural também teve um crescimento acentuado, impulsionado pelo nível de preços das commodities agrícolas e pelo aumento nos custos de produção, principalmente dos insumos agrícolas, como adubos e fertilizantes (BRASIL, 2021).

O ritmo de crescimento do estoque de crédito para pessoas jurídicas diminuiu em 2021, sendo aproximadamente a metade do registrado em 2020. Esse crescimento foi impulsionado pela contratação de crédito para fins precaucionais e pelos programas de crédito emergenciais. Em 2021, a contratação de crédito livre pelas empresas acelerou em março, principalmente nas linhas de curto prazo, como desconto de duplicatas e recebíveis, e antecipações de faturas de cartão de crédito. A inflação também contribuiu para o aumento no saldo dessas modalidades, uma vez que elevou o faturamento nominal das empresas, gerando um volume de recebíveis maior. Ao mesmo tempo, o crédito precaucional contratado nos meses de março e abril de 2020 foi sendo amortizado, especialmente nas linhas de capital de giro com prazo de até um ano e de financiamento a exportações (BRASIL, 2021).

O encerramento das contratações dos programas de crédito emergencial em janeiro de 2021 e o retorno das amortizações dos financiamentos resultaram em uma mudança na dinâmica do crédito direcionado, cujo saldo começou a diminuir na primeira metade do ano. Com a reativação do Pronampe no meio do ano, que gerou um volume de R\$25 bilhões em novas operações de crédito e permitiu a postergação das parcelas vencidas e vincendas em até um ano, o saldo da carteira de crédito direcionado se estabilizou, encerrando o ano sem variação significativa (BRASIL, 2021).

Dessa forma, o estoque de crédito para pessoas físicas registrou um acréscimo de 21,0% em 2021 (11,1% em 2020), com variações de 23,0% nas modalidades de crédito livre (destaque para cartão de crédito

à vista) e 18,5% no crédito direcionado (ressaltando-se tanto o crédito rural como os financiamentos imobiliários). No segmento de pessoas jurídicas, houve um aumento de 10,5% no saldo (21,8% em 2020), refletindo o crescimento de 17,3% no crédito livre, com destaque para desconto de duplicatas e recebíveis, financiamento de veículos e adiantamento sobre contratos de câmbio. O crédito direcionado reduziu 0,3%, com a queda de 3,9% no saldo das operações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sendo compensada pelos aumentos de 17,8% nos saldos do crédito rural e de 2,2% na modalidade outros créditos direcionados, na qual estão classificados os programas emergenciais (BRASIL, 2021).

No que tange o ano de 2022, o relatório da economia bancária, destaca que houve uma expansão notável no montante de crédito concedido pelo Sistema Financeiro Nacional (SFN) pelo terceiro ano consecutivo. O saldo total dos empréstimos e financiamentos registrou um crescimento significativo de 14,0%, atingindo o impressionante valor de R\$5,3 trilhões. A relação entre o crédito e o Produto Interno Bruto (PIB) aumentou em 1,2 ponto percentual, chegando a 53,8% em dezembro. É importante destacar que o crescimento do crédito apresentou características distintas ao longo de cada semestre.

No primeiro semestre de 2022, houve um crescimento acelerado no crédito concedido às pessoas físicas, com ênfase em modalidades de custo elevado, como o cartão de crédito rotativo e o cheque especial. No segmento de pessoas jurídicas, observou-se um aumento nas operações de capital de giro, compensando a desaceleração na carteira de desconto de recebíveis.

Já no segundo semestre, o ritmo de expansão do crédito desacelerou, principalmente no crédito livre. Esse cenário foi influenciado pela queda na atividade econômica e pelo ressurgimento de programas de crédito direcionado, como o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac), que atenderam às necessidades das micro, pequenas e médias empresas.

O crédito direcionado teve um impulso significativo no segundo semestre, impulsionado pelo aumento do Plano Safra e pela reativação do Pronampe e Peac, o que gerou uma maior demanda das empresas por esses recursos. Além disso, o financiamento imobiliário

se manteve em um nível de crescimento estável, apesar do aumento nas taxas de juros.

Ao final de 2022, o saldo de crédito para pessoas físicas apresentou um aumento expressivo de 17,7%, com destaque para o crédito livre e o crédito direcionado, como o rural e os financiamentos imobiliários. No segmento de pessoas jurídicas, o saldo de crédito aumentou em 9,0%, impulsionado pelo crédito livre, especialmente nas modalidades de capital de giro, desconto de duplicatas e recebíveis, e financiamento de veículos. O crédito direcionado também registrou crescimento, com destaque para as operações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o crédito rural e outros programas direcionados, como o Pronampe.

No conceito de crédito ampliado ao setor não financeiro, o saldo das dívidas alcançou o montante de R\$14,8 trilhões em dezembro de 2022, representando 149,7% do PIB. Houve crescimento tanto nos empréstimos e financiamentos como nas dívidas mobiliárias, enquanto as dívidas em moeda estrangeira contraídas por não residentes tiveram uma redução. O crédito concedido ao governo geral e às pessoas jurídicas não financeiras registrou expansão, enquanto as dívidas das pessoas físicas aumentaram.

As concessões de crédito foram impactadas por diversas variáveis, como a taxa de juros, influenciada pela política monetária restritiva adotada pelo Banco Central para controlar a inflação.

Em relação à inadimplência, houve um aumento nos atrasos superiores a 90 dias tanto no crédito para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas. Nas famílias, a inadimplência foi mais acentuada nas modalidades de cartão de crédito rotativo e crédito pessoal não consignado. No segmento de pessoas jurídicas com recursos livres, observou-se um aumento nos atrasos superiores a 90 dias, principalmente no capital de giro. A taxa de inadimplência do crédito bancário atingiu 3,0% em dezembro, com aumentos tanto nas pessoas físicas como nas pessoas jurídicas.

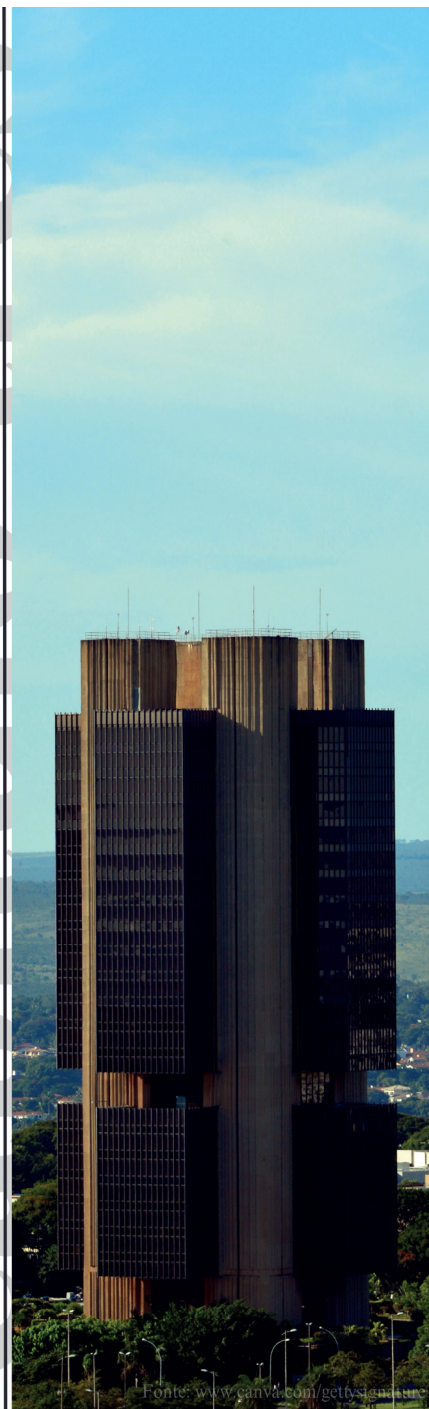
Esses dados revelam um cenário de crescimento expressivo no crédito do Sistema Financeiro Nacional (SFN) em 2022, impulsionado principalmente pelo segmento de pessoas físicas e pelas operações de crédito direcionado. No entanto, a desaceleração no segundo semestre, o aumento das taxas de juros e o aumento na inadimplência são

indicadores de desafios e possíveis impactos na economia e no sistema financeiro.

Em suma, o relatório da Economia Bancária destaca o forte crescimento do crédito consignado no Sistema Financeiro Nacional (SFN) em 2021, impulsionado pelas pessoas físicas. Esse aumento foi impulsionado pela retomada da atividade econômica e pelo progresso da vacinação contra a COVID-19. Por outro lado, as pessoas jurídicas viram um aumento no crédito livre após o término dos programas emergenciais, juntamente com a retomada do Pronampe. A mudança na política monetária resultou em um aumento no custo do crédito, mas com um impacto moderado nos spreads, devido aos níveis historicamente baixos de inadimplência. O saldo total dos empréstimos e financiamentos aumentou em 16,3%, atingindo R\$4,7 trilhões, e a relação crédito/PIB permaneceu estável. No entanto, em 2022, o crescimento do crédito teve um ritmo diferenciado em cada semestre, com desaceleração no segundo semestre devido à queda na atividade econômica. O crédito direcionado ganhou impulso com o Pronampe e o Plano Safra, enquanto o crédito para pessoas físicas apresentou um aumento significativo. Embora haja desafios, como o aumento das taxas de juros e da inadimplência, o cenário geral mostra um crescimento expressivo no crédito do SFN, indicando possíveis impactos na economia e no sistema financeiro.

Dito isto, é importante passar a tratar da instituição reguladora do mercado de créditos, que é protagonista e detém peculiaridades que serão examinadas e investigadas, no capítulo seguinte.

capítulo três



**O PROTAGONISMO DO BACEN
NO ESCOPO DO CRÉDITO
CONSIGNADO AOS
BENEFICIÁRIOS DO INSS**

Em primeiro lugar, é notória a existência de um sentimento social hostil, imerso no inconsciente coletivo e perceptível na história mundial, que muitas pessoas e organizações sociais nutrem em relação ao sistema financeiro e seus participantes, na medida em que o veem como um ambiente de especuladores e expropriadores de recursos sociais sem qualquer contrapartida, na economia real, em termos de bem-estar (ERLING, 2015).

A funcionalidade do mercado financeiro é controversa sob o ponto de vista moral, sendo, muitas vezes, taxado de antidemocrático no âmbito político, o que impõe aos formuladores de políticas públicas financeiras um ônus de justificação pública racional das estratégias regulatórias cuja prioridade deve ser a estabilidade financeira sustentável no longo prazo, sem apego, portanto, a sentimentos pessoais de toda ordem, clientelismos políticos variados, apelos midiáticos e/ou apelos populares imediatistas, que são, quase sempre, irracionais, parciais e egoístas (ERLING, 201).

Apesar das críticas democráticas ao mercado financeiro, no contexto do presente estudo, fica registrada a sua salutar importância e imprescindibilidade sistêmica, notadamente no aspecto do desenvolvimento sustentável do Brasil. Tanto é que o art. 192, da CRFB/1988 prevê que o sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

No que diz respeito à regulação bancária, tecnicidade e especialidade são peculiaridades do setor e estão diretamente atreladas ao desenvolvimento econômico e à sustentabilidade do país. Assim, o presente estudo enfatizará as atuações do BACEN, como protagonista regulador do mercado bancário, com foco no crédito consignado aos beneficiários do INSS.

O BACEN tem natureza jurídica de autarquia especial, nascida da Lei nº 4.595/1964 e autonomia dada pela Lei Complementar nº 179/2021, sendo o guardião dos valores do Brasil e considerado o Banco dos bancos, haja vista que as instituições financeiras precisam manter contas no BACEN. Faz parte da missão da autarquia assegurar que o sistema financeiro seja sólido (tenha capital suficiente para arcar

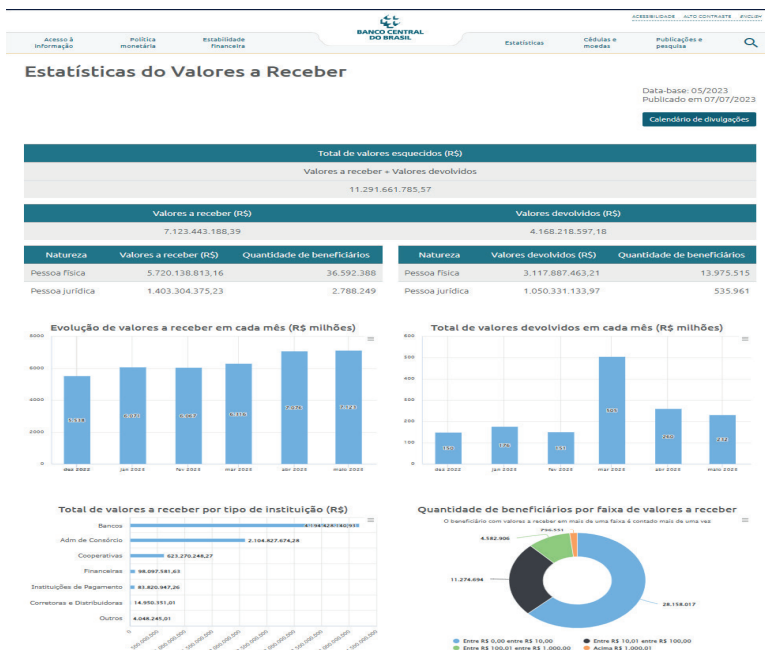
com seus compromissos) e eficiente. O regulador também detém as contas mais importantes do governo e é o depositário das reservas internacionais do país (BRASIL, 2022).

As agendas do BACEN contemplam inclusão, competitividade, transparência, educação, sustentabilidade e excelência, ou seja, demonstram o estabelecimento de um elo, traduzido no binômio econômico-social (BRASIL, 2022).

A exemplo de efetiva contemplação do aspecto social, o regulador disponibiliza o programa “Sistema de Valores a Receber (SVR)”, que já beneficiou e milhões de consumidores, que denominamos bancarizados esquecidinhos. As estatísticas disponibilizadas pelo regulador merecem dois destaques.

Primeiro, está se ajudando a devolver R\$ 11.291.661.785,57 (onze bilhões, duzentos e noventa e um milhões, seiscentos e sessenta e um mil, setecentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e sete centavos). Este valor representa a soma dos valores a receber e dos valores já devolvidos:

Gráfico 1 Estatísticas dos valores a receber



Fonte: <https://www.bcb.gov.br/meubc/estatisticas-do-valores-a-receber>

Como segundo destaque, percebe-se que 98,22% dos esquecidinhos, são beneficiários que possuem valores abaixo de R\$ 1.000,01 (um mil reais e um centavos), o que demonstra que o programa tem o viés de contribuição no aspecto social.

Gráfico 2 – Detalhamento do Gráfico: Quantidade de Beneficiários por faixa de valores a receber.



Fonte: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/detalhamentoGrafico/GraficosSVR/InstituicaoSegmentoBeneficiariosFaixaValorPorCento>

A agenda da educação financeira do BACEN também contempla um aspecto social. Segundo o regulador, a dimensão Educação almeja conscientizar o cidadão para que todos participem do mercado e cultivem o hábito de poupar. Nesse sentido, é chave a participação de agentes de mercado, como cooperativas e distribuidores de microcrédito. Para atingir alta capilaridade, a dimensão prossegue também no esforço de plena implementação da Base Nacional Comum Curricular, em que consta a educação financeira como conteúdo programático elegível para escolas (BRASIL, 2022)

Quanto ao aspecto econômico, são dezenas de Instituições Financeiras que ofertam o crédito consignado e, portanto, são importantes ao mercado; à econômica e ao público tomador. Tais

Instituições são reguladas pelo BACEN. Entre 19 de junho de 2023 e 23 de junho de 2023, constam 35 (trinta e cinco) Instituições Financeiras que ofertam a modalidade crédito pessoal consignado INSS (BRASIL, 2022).

Antes de adentrar nas questões do crédito consignado, no âmbito do BACEN, é necessário tratarmos de uma questão precedente, a qual é controversa e vem sendo debatida democraticamente: a sua autonomia.

3.1 A relutante controvérsia sobre a autonomia do BACEN

Mesmo no corrente ano, de 2023, faz-se necessário adentrar, no debate acerca da autonomia da protagonista regulatória, BACEN, o qual se prolonga ao longo dos tempos e percorre discussões nos âmbitos político e jurídico. Uma literal controvérsia, que necessita alguns exaurimentos investigativos.

O Projeto de Lei Complementar (PLP) 19/2023 representa uma proposta político-legislativa de retirar a autonomia do BACEN: Altera a Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, que “Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores” para caracterizar o Banco Central do Brasil como autarquia de natureza especial caracterizada pela subordinação hierárquica ao Presidente da República e estabelecer critérios econômicos e sociais para as nomeações, composição e condução das atividades de competência da autoridade monetária (BRASIL, 2023).

A justificação do PL 19/2023 apresenta como principal fundamento o fato de que a autonomia do BACEN não seria democrática com o governo eleito, uma vez que pode ter objetivos distintos:

O diagnóstico político do projeto de lei em tela é que não se pode pensar em um Banco Central com objetivos distintos das políticas do governo federal, quando mais em um país em desenvolvimento e repleto de demandas sociais, políticas e econômicas prementes. No aspecto econômico, a nossa proposta reestabelece a coordenação das políticas monetária e

fiscal e, portanto, a harmonia da política econômica. Atrelar política fiscal e de juros, taxa inflacionária e política cambial ao contexto nacional e das políticas do governo é fundamental. Para alcançar os objetivos propostos, o projeto de lei, além de reverter a autonomia do Banco Central, inseriu os seguintes dispositivos ao nosso ordenamento: a) Acrescentou como objetivo fundamental a busca pelo pleno emprego. A título de experiência internacional, o FED, diferente do atual modelo brasileiro, tem como objetivos expressos também o pleno emprego, a estabilidade de preços e as taxas de juros moderadas, políticas que devem ser aplicadas de modo igual ao controle inflacionário para a promoção do crescimento da economia norte americana. b) Fica vedado aos diretores e presidente, após o exercício de cargo na diretoria colegiada do Banco Central do Brasil, no período de 48 (quarenta e oito) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, aceitar cargo, estabelecer vínculo profissional ou de sociedade com pessoa física ou jurídica privada que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ocupado, incluindo instituições que sejam fiscalizadas ou reguladas pelo Banco Central do Brasil. c) Também fica vedado assumir cargo na diretoria colegiada do Banco Central do Brasil, na hipótese de, nos 48 (quarenta e oito) meses anteriores à entrada em exercício no cargo, ocorrência de vínculo profissional ou de sociedade com pessoa física ou jurídica privada que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ocupado, incluindo instituições que sejam fiscalizadas ou reguladas pelo Banco Central do Brasil. d) Fica vedado ao Presidente e aos Diretores do Banco Central do Brasil a exercer qualquer outro cargo, emprego ou função, públicos ou privados, exceto o de professor; e) Fica vedado ao Presidente e aos Diretores manter participação acionária, direta ou indireta, em instituição do sistema financeiro que esteja sob supervisão ou fiscalização do Banco Central do Brasil, incompatibilidade que se estende a cônjuges e parentes até o segundo grau;

Por fim, visando a participação democrática, o PL prevê que ato do Poder Executivo determinará a criação do “Observatório de política monetária” para avaliar o cumprimento dos objetivos fundamentais do Banco Central estabelecidos. A autonomia retira a autoridade do governo eleito sobre um instrumento central de definição da política econômica, inclusive interferindo

Marcos Délli Ribeiro Rodrigues

na coordenação dos instrumentos disponíveis para implantação dessa política e reduzindo sua eficácia, ao diluir a responsabilidade sobre os seus resultados.

Não é democrático, portanto, especialmente no sistema representativo estabelecido na Constituição Federal, que o cidadão e quase todos os setores sociais e políticos, deixem de ter a possibilidade de influenciar os rumos da política monetária, seja pelos mecanismos de controle e fiscalização, seja pela atuação do governo democraticamente eleito (BRASIL, 2023).

Sobre o PLP 19/2023, também contribui à presente pesquisa a notícia, diretamente da fonte, da Agência Câmara de Notícias:

O Projeto de Lei Complementar (PLP) 19/23 desfaz a autonomia do Banco Central, aprovada em 2021, inclui o pleno emprego como uma das metas da autoridade monetária e estabelece quarentena para diretores do órgão.

A proposta foi apresentada pelo líder do Psol, deputado Guilherme Boulos (SP), na semana em que a manutenção da taxa de juros em 13,75% gerou críticas do governo federal à atuação do Banco Central.

O texto também é assinado por outros onze deputados do Psol.

A proposta revoga os mandatos conferidos aos nove diretores do Banco Central e torna o órgão uma autarquia subordinada ao presidente da República, cancelando a autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira adquirida em 2021.

Para os parlamentares, a atual legislação não tornou a atuação do Banco Central mais neutra, mas apenas criou obstáculos para a fiscalização e o controle do órgão.

“A mudança afeta o sistema representativo e os mecanismos de funcionamento e controle dos órgãos estatais, colocando a salvo e ileso de controle social o Banco Central e a própria condição das políticas econômicas e monetárias do país”, avaliam os autores.

Os parlamentares avaliam que a revogação da autonomia reestabelece a coordenação das políticas monetária e fiscal. “Atrelar política fiscal e de juros, taxa inflacionária e política cambial ao contexto nacional e das políticas do governo é fundamental”, justificam.

A autonomia do Banco Central, segundo o partido, retira a autoridade do governo eleito sobre um

A independência (ou autonomia) do banco central, conforme argumentado por De Paula (2004), além de indesejável, não resolve os problemas de gerenciamento macroeconômico de um país emergente que tenha passado por um processo de liberalização financeira. Diante desse cenário, surge a indagação: Existe uma alternativa viável? É importante notar que a exploração detalhada dessa questão não se insere nos objetivos do presente artigo. Contudo, a seguir, delinearemos uma possível alternativa para abordar essa problemática.

Uma estratégia alternativa para o crescimento sustentado e financeiramente estável para a economia brasileira passa principalmente por um esforço sistemático e planejado de diminuição da vulnerabilidade externa e da dependência em relação a capitais estrangeiros. Uma estratégia de crescimento com estabilidade para a economia brasileira que vise estabelecer uma alternativa que permita um crescimento econômico sustentável deve procurar compatibilizar equilíbrio interno com equilíbrio externo, de modo a superar o comportamento de *stop-and-go* e a tendência à semi-estagnação que têm caracterizado a economia brasileira nos últimos anos (DE PAULA, 2004).

Por equilíbrio interno entende-se a manutenção da inflação sob controle sem a adoção de políticas contracionistas de demanda agregada, bem como o estabelecimento de condições para um gerenciamento da dívida pública, entendido como fundamental para a retomada da condição do Governo para realizar políticas fiscais contracíclicas (DE PAULA, 2004).

Já segundo Rodriguez (2023), a política monetária brasileira é provavelmente um dos principais exemplos de comportamento da taxa de juros completamente avesso à expansão da produção e do crescimento de riqueza reais. O BCB, por sua vez, cada vez mais é responsável por essa política monetária conservadora, enquanto os governos perdem o domínio de ação para conduzir uma política econômica em defesa do investimento, produção e emprego.

Para perseguir a meta soberana de inflação, os bancos centrais passam a precisar de muito mais espaço de ação na política monetária, isto é, precisam de mais poder e legitimidade para adotar medidas mais duras (RODRIGUEZ, 2023).

Os principais elementos contrários e favoráveis à discussão, segundo Verndl (2020), podem ser sintetizados da seguinte forma: a garantia da autonomia atende à necessidade de estabelecer o objetivo de estabilidade de preços como principal missão do banco central, permitindo à instituição persegui-lo com total independência e utilizar os instrumentos necessários para atingi-lo. Isso, por sua vez, tende a reduzir a percepção de risco, aumentar a credibilidade do banco e manter a transparência de suas contas públicas. Vale ressaltar que o sistema de metas de inflação é visto como um facilitador dessa condição, fortalecendo as decisões dos dirigentes na consecução da meta estabelecida, mesmo que seja pelo conselho monetário nacional. Por outro lado, críticos argumentam que a base de dados disponíveis para estabelecer provas empíricas sobre esse fenômeno é reduzida, sobretudo na América Latina:

Os mandatos dos dirigentes do banco devem ser definidos para que os efeitos de política monetária possam ser acompanhados sem que haja interferência política. Entretanto, a crítica a que se faz se refere a uma espécie de “déficit democrático”, uma vez que o corpo técnico e operacional não passa pelo voto e pelo crivo de escolha da sociedade, indo contra o regime democrático, onde a sociedade deve responsabilizar as autoridades competentes diante da escolha. Por outro lado, para os próprios políticos apoiam que a independência da escolha dos dirigentes pode permitir que em ambientes de crise, o crivo de responsabilidade não afete as questões do pleito eleitoral, embora, os cidadãos sempre tendam a responsabilizar o comandante. Além disso, deve-se levar em consideração que uma alteração institucional demanda um grande esforço de adequação e adaptação dos *policymakers*, bem como de toda a sociedade. O que é consenso, se deve ao fato da iminente necessidade de se garantir o insulamento das questões políticas (VERNDL, 2020, p. 73).

Feitas essas considerações sobre a controvérsia da autonomia do BACEN, é necessário ressaltar que a Lei Complementar (LC) nº 179/2021 conferiu a sua autonomia:

Art. 6º O Banco Central do Brasil é autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação

Marcos Délli Ribeiro Rodrigues

hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei Complementar ou de leis específicas destinadas à sua implementação (BRASIL, 2021).

A autonomia do BACEN, entretanto, está sendo objeto de debate no Judiciário, onde se põe em xeque à constitucionalidade da LC nº 179/2021.

O noticiado pela Agência Senado, em 27 de agosto de 2021, num contexto de pluralidade de fontes de pesquisas, também traz contribuição valiosa, ao presente estudo e ao deslinde da constitucionalidade da autonomia do BACEN:

Por oito votos a dois, o Supremo Tribunal Federal (STF) manteve nessa quinta-feira (26) a validade da lei de autonomia do Banco Central, que passou por um amplo processo de discussão no Parlamento e foi aprovada em fevereiro. A medida foi sancionada pelo presidente Jair Bolsonaro, por meio da Lei Complementar 179/2021, mas teve a constitucionalidade questionada por uma ação do PT e do PSOL. Os partidos alegaram que houve vício de iniciativa na tramitação da matéria, por ter sido originada pela proposta (PLP 19/2019) de um senador.

Após a decisão do STF, o presidente do Congresso Nacional, senador Rodrigo Pacheco, lembrou que se manifestou à Corte em fevereiro, argumentando não existir irregularidades no texto aprovado pelo Legislativo e sancionado em seguida. Para Pacheco, a determinação da Supremo “reafirma o entendimento do Congresso e assegura maior solidez ao sistema financeiro (AGÊNCIA SENADO, 2021).

No aspecto jurídico, a ADI 6.696/DF foi julgada improcedente, por maioria, sendo declarada constitucional formal e materialmente, conforme se observa na ementa, a qual destacou que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, endossam a autonomia do BACEN:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.

1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 179/2021, que define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe acerca de sua autonomia, bem como sobre nomeação e exoneração de seu Presidente e diretores. Arguição de inconstitucionalidade formal e material. [...]

7. Caso o Tribunal venha a conhecer da arguição de inconstitucionalidade material, é fato indubitado que a questão da autonomia do Banco Central divide opiniões. Há visões como a dos autores da ação, segundo a qual ela retira de governos eleitos o controle sobre a política econômica e monetária. E há visões opostas, professadas por economistas e atores institucionais, como a OCDE e o Banco Mundial, de que a política monetária deve ser preservada das interferências políticas, muitas vezes motivadas por interesses eleitorais de curto prazo e que cobram um preço alto no futuro.

8. Como se percebe, trata-se de questão essencialmente política, que não se situa no âmbito da interpretação constitucional, mas sim no plano da liberdade de conformação legislativa do Congresso Nacional. Como consequência, deve o Supremo Tribunal Federal ser deferente para com as escolhas políticas do Poder Legislativo.

9. Improcedência do pedido, com fixação da seguinte tese de julgamento: “É constitucional a Lei Complementar nº 179/2021, que define os objetivos do Banco Central e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu presidente e de seus diretores (STF, ADI 6696, Relator MIN. RICARDO LEWANDOWSKY).”

Contextualizando o fundamento, usado na fixação da tese, é pertinente entender o que a OCDE apregoa, em relação à questão da autonomia: Instituições Fiscais independentes (IFIs) são instituições públicas independentes com mandato para avaliar criticamente e, em alguns casos, fornecer aconselhamento não partidário sobre política fiscal e desempenho. As IFIs visam promover políticas sólidas e finanças públicas sustentáveis por meio do apoio a uma maior transparência e responsabilidade. Houve um aumento no número de IFIs desde a crise financeira global, com 35 instituições nacionais em funcionamento em

29 países da OCDE (seis países têm mais de uma IFI nacional). Onde as IFIs funcionam bem, sua existência pode apoiar o debate democrático no parlamento e ajudar a promover a confiança nas decisões de política fiscal. Os Princípios da OCDE para Instituições Fiscais Independentes pedem às IFIs que desenvolvam canais de comunicação eficazes desde o início, pois essa área é fundamental para alcançar o impacto (OCDE, 2014). Dado que a influência das IFIs na formulação de políticas fiscais é persuasiva (em vez de coercitiva por meio de sanções legais ou outras medidas punitivas), a cobertura da mídia sobre seu trabalho ajuda a promover um eleitorado informado que pode então encorajar o governo a se comportar de forma transparente e responsável em questões fiscais. assuntos. A credibilidade da independência da IFI é uma pré-condição importante para que suas opiniões sejam influentes no debate público. Além disso, é importante que as IFIs tenham uma presença constante na mídia e assegurem que as mensagens-chave sejam focadas e transmitidas quando mais importam durante o processo orçamentário (OECD, 2023).

Estabelecidas tais premissas nos âmbitos político, jurídico e acadêmico, acerca da autonomia do BACEN, que segue firme no “*chess game* normativo”.

Cabe passar a refletir sobre a importância desta autonomia, como forma de contribuir à solidez e à sustentabilidade do mercado financeiro, ou seja, sua importância no *habitat* econômico. Logo, cabe estabelecer que a autonomia da BACEN está diretamente ligada às suas competências institucionais.

A propósito, as competências do Banco Central do Brasil podem ser sintetizadas da seguinte maneira: (i) execução da política monetária (operações de redesconto, exigências de depósitos compulsórios e operações de open Market; (ii) prestação de serviço do meio circulante; (iii) tutela sistêmica das infraestruturas financeiras de mercado, essencialmente da integridade do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB); (iv) gestor da política cambial, além do controle de entrada e saída de capitais externos e gestão financeira das reservas internacionais; (v) regulação sistêmica de entrada, funcionamento e saída das instituições autorizadas a funcionar pela autarquia, especialmente os conglomerados financeiros ou bancos múltiplos, com foco no controle do risco sistêmico, em atenção ao ideal de estabilidade financeira sustentável ao longo do tempo (ERLING, 2015).

Atualmente, o banco central – com o monopólio da emissão de dinheiro, da intervenção no mercado financeiro e da função de emprestador de último recurso – é considerado uma pedra angular da economia capitalista estável. É acalorada a polêmica sobre até que ponto ele deve ser politicamente independente, assim como sobre as metas, os alvos e os instrumentos que lhe são mais adequados. Todavia, por inflamado que seja esse debate, pouca gente discute a necessidade de um banco central. Mas não era bem assim na aurora do capitalismo (CHANG, 2004).

Já a partir do século XVIII, os bancos dominantes, como o Bank of England ou os grandes estabelecimentos bancários de Nova York, eram obrigados a fazer o papel de emprestador de último recurso em tempos de crise financeira. A capacidade desenvolvida por essas instituições de lidar com o pânico financeiro sistêmico a curto prazo, assim como a consequente estabilidade que isso ajudava a gerar a longo prazo, acabou apontando naturalmente para a criação de um banco central plenamente amadurecido (CHANG, 2004).

Ressalvada a importância sistêmica do BACEN, faz-se necessário aprofundar a sua relevância, no que tange ao aspecto institucional.

3.2 BACEN numa abordagem institucionalista

Para a presente pesquisa, é salutar a concepção institucional de Douglass North (2018, p. 13), o qual expressa:

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos. A mudança institucional molda a maneira pela qual as sociedades evoluem no decorrer do tempo e por isso é a chave para a compreensão da mudança histórica. A noção de que as instituições afetam o desempenho das economias é incontroversa. A noção de que o desempenho diferencial das economias ao longo do tempo é fundamentalmente influenciado pelo modo como as instituições evoluem também não é controversa.

Ainda quanto ao conceito sobre instituição, é crível a lição de Pereira, Larruscaim, Lopes (2022):

Há o entendimento de que os indivíduos fazem escolhas em condições estabelecidas, daí a ênfase na ideia de restrições e incentivos. Ao diminuir as incertezas e o oportunismo, por exemplo, as instituições (as restrições ou constrangimentos, com base em direitos e obrigações) reduziriam os custos de transação ao aumentarem a previsibilidade das trocas, ou seja, tornariam mais efetivos o cumprimento dos contratos e mais eficientes as relações econômicas. Destaca-se a tomada de decisão individual em um ambiente institucional, que pode estabelecer também mecanismos de incentivo, aumentando a cooperação e reduzindo os conflitos transacionais. Portanto, é um conceito que enfatiza os aspectos microeconômicos do desenvolvimento. Ao estado, em seu papel institucional, caberia acima de tudo as funções atreladas aos mecanismos de enforcement action (uma espécie de árbitro “vigilante”), ou seja, o papel de garantidor do cumprimento das “regras do jogo”, no sentido de operar o sistema legal para o cumprimento das normas, leis, contratos, etc., e de executor de punições, quando necessário.

A previsão constitucional consagrou o BACEN como emissor exclusivo de moeda (art. 164, CRFB/88) e depositário dos caixas da União, Estados Distrito Federal, Municípios e órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas (art. 164, § 3º, CRFB/88). Somente este aspecto constitucional já seria suficiente para demonstrar a sua importância institucional.

Para além deste aspecto normativo constitucional, a Lei nº 4.595/64 – que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, regulamento que o Sistema Financeiro Nacional (SFN) – é estruturado e regulado, prestigiando o BACEN e dando diversas competências privativas, onde se destacam ao objeto da presente pesquisa: a promoção de empréstimos internos; o exercício da vigilância nos mercados financeiros e de capitais, prevista no art. 11, II e VII, da citada Lei.

Marcos Délli Ribeiro Rodrigues

Do Sistema Financeiro Nacional

Art. 1º O sistema Financeiro Nacional, estruturado e regulado pela presente Lei, será constituído:

[...]

II – do Banco Central do Brasil;

Art. 11. Compete ainda ao Banco Central da República do Brasil;

[...]

II – Promover, como agente do Governo Federal, a colocação de empréstimos internos ou externos, podendo, também, encarregar-se dos respectivos serviços;

[...]

VII – Exercer permanente vigilância nos mercados financeiros e de capitais sobre empresas que, direta ou indiretamente, interfiram nesses mercados e em relação às modalidades ou processos operacionais que utilizem;

Art. 18. As instituições financeiras somente poderão funcionar no País mediante prévia autorização do Banco Central da República do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras (BRASIL, 1964).

Levando-se em consideração que o BACEN é uma instituição que já dota de protagonismo nacional e internacional, cabe a reflexão de Camilo Junior (2018): quaisquer que sejam os objetivos que concretizem a missão do desenvolvimento, eles jamais poderão desconsiderar um pré-requisito essencial: a existência de instituições adequadas e eficientes que direcionem e induzam os agentes nessa direção. A preexistência dessas instituições está implícita em todas as teorias de desenvolvimento referidas.

Com a pandemia mundial COVID-19, as relações cibernéticas foram multiplicadas exponencialmente, o que não necessita de exaurimentos ou de maiores estudos acadêmicos, por se tratar de fato público. O que não é tão notório é que o setor bancário foi essencial para a manutenção econômica do país, onde o BACEN contribuiu com redução da taxa Selic ao patamar de 2%; aumento da oferta de crédito e prorrogação de parcelas atinentes aos juros contratados antes do período pandêmico, dentre outras. (CAMPOS NETO, 2020).

O Tribunal de Contas da União (TCU) acompanhou a atuação do BACEN no período da crise pandêmica, endossando a importância da instituição reguladora e concluindo que as providências tomadas

pelo BACEN contribuíram de forma relevante e positiva para a expansão da concessão de crédito pelas instituições financeiras, uma vez que possibilitaram maior liquidez aos bancos e suavizaram temporariamente os requerimentos de capital regulatório (SECOM TCU, 2020).

O Acórdão 1843/2020, julgado pelo Plenário em sessão de 15 de julho de 2020, oriundo do processo TC 016.028/2020-1, corrobora a importância institucional do BACEN, em um dos momentos mais críticos da história recente:

SUMÁRIO

ACOMPANHAMENTO DA ATUAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB), EM SUA FUNÇÃO DE REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (SFN), EM FACE DA CRISE PROVOCADA PELA PANDEMIA DA COVID-19. QUARTA ETAPA. Medidas de flexibilização de capital regulamentar e de incremento de liquidez. Afrouxamento das exigências de capital e aumento da oferta de crédito das instituições financeiras. medidas direcionais de capital e de liquidez para fomento do crédito ao segmento das micro e pequenas empresas (MPE). medidas adotadas pelo BCB, em conjunto com programas estatais (Pronampe, PEAC-FGI e CGPE), PARA FAVORECER o aumento da concessão de créditos às MPE. AUSÊNCIA DE OPERAÇÕES RELATIVAS À compra definitiva de ativos pelo BCB. REDUZIDA POSSIBILIDADE DE MATERIALIZAÇÃO DE RISCOS OPERACIONAIS NAS OPERAÇÕES DAS LINHAS TEMPORÁRIAS ESPECIAIS DE LIQUIDEZ (ltel). ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO AOS ÓRGÃOS e entidades INTERESSADOS PARA CONHECIMENTO E MEDIDAS CABÍVEIS. fim DO ACOMPANHAMENTO. arquivamento. (TCU, 2020).

O BACEN, portanto, apresenta uma relevância institucional para o cenário econômico brasileiro. Tanto é, que os diferentes pensamentos sobre sua autonomia traduzem um cabo de guerra, que vem impregnado de certa carga ideológica política.

Nesse sentido, cabe um parêntese, sobre um posicionamento da OCDE, a qual recomenda que seus países membros atentem e

evitem influência política em órgãos reguladores, principalmente às instituições de importância ímpar, sob pena insatisfação pública e consequente enfraquecimento institucional:

4. GOVERNANÇA DO CICLO POLÍTICO

Lobby e influência

Os grupos de interesse podem fornecer aos governos informações valiosas sobre várias políticas públicas e regulamentos em vigor ou em consideração. Mesmo assim, experimente mostra que, sem as necessárias salvaguardas, o abuso de práticas de lobby – como o monopólio de influência por grupos de interesses especiais, influência indevida por meio de ou evidências enganosas, ou a manipulação de informações públicas opinião – pode resultar em decisões sobre políticas públicas essenciais que ocultaram impactos nocivos. Em última análise, o resultado pode ser a insatisfação pública com as instituições públicas e processos democráticos.

Há uma percepção generalizada de que os formuladores de políticas e as políticas públicas podem ser influenciadas por grupos de interesse especiais levando a resultados políticos contrários ao interesse público.

De acordo com a Pesquisa de Confiança da OCDE, 47,8% das pessoas em média em 22 países da OCDE, acho que um alto nível oficial político concederia um favor político em troca para a oferta de um emprego bem remunerado no setor privado (OECD, 2023)

Salvo (2011), em consonância com Chang (2004), defende a necessidade da presença de ‘boa governança’, ‘instituições boas’ e um ‘bom sistema financeiro público’ como pré-requisitos para o desenvolvimento econômico:

Exatamente quais instituições hão de entrar no pacote da “boa governança” é coisa que varia de uma recomendação para outra, mesmo porque ainda não se conseguiu entender a relação entre determinadas instituições e o desenvolvimento econômico. Em todo caso, esse pacote de “instituições boas” geralmente inclui a democracia, uma burocracia e um Judiciário limpos e eficientes; a forte proteção ao direito de propriedade (privada), inclusive de propriedade intelectual; boas

instituições de governança empresarial, sobretudo as exigências de divulgação de informação e a Lei de Falência; e instituições financeiras bem desenvolvidas. Menos frequentemente mencionados, mas nem por isso menos importantes, são um bom sistema financeiro público e boas instituições previdenciárias e trabalhista capazes de oferecer “redes de amparo” e proteger os direitos do trabalhador (SALVO, 2011, p. 26).

Deve-se estimular o aprimoramento institucional, sobretudo diante do enorme potencial de crescimento que uma combinação de (verdadeiramente) boas políticas e boas instituições pode gerar (CHANG, 2004).

A presente pesquisa não só enaltece a autonomia do BACEN, como entende que o mais importante regulador do país e, portanto, deve ter um processo contínuo e constante de fortalecimento institucional.

Tal entendimento foi endossado pelo Decreto nº 11.563, de 13 de junho de 2023, que estabeleceu ao BACEN a competência para regular, autorizar e supervisionar os serviços e prestadoras de serviços de ativos virtuais. Este avanço tecnológico é um indicador de competência institucional com o viés desenvolvimentista.

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022, para estabelecer ao Banco Central do Brasil competência para:

- I – regular a prestação de serviços de ativos virtuais, observadas as diretrizes da referida Lei;
- II – regular, autorizar e supervisionar as prestadoras de serviços de ativos virtuais; e
- III – deliberar sobre as demais hipóteses estabelecidas na Lei nº 14.478, de 2022, ressalvado o disposto no art. 12, na parte que inclui o art. 12-A na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

Art. 2º Para fins do disposto no art. 6º da Lei nº 14.478, de 2022, o Banco Central do Brasil disciplinará o funcionamento das prestadoras de serviços de ativos virtuais e será responsável pela supervisão das referidas prestadoras (BRASIL, 2023)

Segundo North (2018), a mudança tecnológica e a mudança institucional são as chaves elementares da evolução socioeconômica e ambas apresentam as características da dependência da trajetória. Pode um único modelo dar conta tanto da mudança tecnológica como da institucional? Elas têm, sim, muita coisa em comum. Rendimentos crescentes são um ingrediente essencial para ambas. As percepções dos atores são mais decisivas na mudança institucional do que na tecnológica porque as convicções ideológicas influem na formulação subjetiva dos modelos que determinam as escolhas. As escolhas são mais multifacetadas em um contexto institucional em razão das complexas relações entre restrições formais e informais. Em consequência, tanto o enredamento como a dependência da trajetória se afiguram bem mais complexos no caso das instituições do que no caso da tecnologia. A interação do regime político e da economia, os tantos atores com diversos graus de poder de barganha para influenciar a mudança institucional, o efeito de herança cultural que parece subjazer à persistência de muitas restrições informais, tudo isso contribui para essa complexidade.

A instituição BACEN, em consonância com os princípios de ESG (ambiental, social e governança), mantém agendas de significativa importância e eficácia, identificadas como BC. Tais agendas desempenham um papel crucial no fomento do desenvolvimento, notadamente no que diz respeito aos avanços tecnológicos e à introdução de novas tecnologias. Um exemplo notório é o sistema PIX, que revoluciona a forma de realizar pagamentos e transferências, oferecendo a conveniência de operações instantâneas, praticidade e segurança, disponíveis a qualquer hora do dia e durante toda a semana. Além disso, o PIX permite o pagamento de contas com datas de vencimento, agendamento de transações e até mesmo a realização de saques, destacando-se como uma inovação de relevância no cenário financeiro contemporâneo (BRASIL, 2023).

Um segundo exemplo é o *open finance* ou sistema financeiro aberto, que previu a possibilidade de clientes de produtos e serviços financeiros permitirem o compartilhamento de suas informações entre diferentes instituições autorizadas pelo Banco Central e a movimentação de suas contas bancárias a partir de diferentes plataformas e não apenas pelo aplicativo ou site do banco, de forma segura, ágil e conveniente (BRASIL, 2023).

O Real Digital fecha as exemplificações, constatando a importância institucional do BACEN brasileiro. O tema moeda digital de banco central (da sigla em inglês CBDC, Central Bank Digital Currency) tem chamado a atenção de diversos bancos centrais. Uma parte significativa deles, representando quase a totalidade do PIB mundial, está estudando, explorando ou testando projetos, aspectos operacionais e tecnológicos de um sistema de CBDC (BRASIL, 2022).

Todas essas mudanças propositivas e tecnológicas, no âmbito institucional do BACEN, são de suma importância, em busca da mudança econômica do Brasil, mirando o crescimento sustentável.

A mudança econômica em longo prazo é a consequência cumulativa de inúmeras decisões em curto prazo dos empreendedores políticos e econômicos, que moldam o desempenho da economia tanto de modo direto como indireto (por via de efeitos externos). As opções feitas refletem a modelação subjetiva do ambiente concebida pelos empreendedores. Desse modo, o grau em que os resultados são congruentes com as intenções vai refletir o grau em que os modelos dos empreendedores são fiéis. Uma vez que os modelos refletem noções, ideologias e crenças que na melhor das hipóteses são apenas parcialmente refinadas e aprimoradas pelo *feedback* das informações sobre as efetivas consequências das políticas implementadas, as consequências de determinadas políticas não somente são incertas como em boa medida são imprescindíveis. Até o mais causal exame das decisões políticas e econômicas, tomadas tanto ao longo da história como atualmente, evidencia a grande disparidade entre intenções e resultados. No entanto, as características de rendimentos crescentes da matriz institucional e os modelos subjetivos complementares dos atores fazem crer que, por mais que determinadas trajetórias em curto prazo sejam imprevisíveis, o rumo geral em longo prazo tanto é mais previsível como é mais difícil de reverter (NORTH, 2018).

O cenário amplo e complexo, atrelado às competências do BACEN, revela uma abordagem institucionalista voltada ao desenvolvimento, com um caráter multidisciplinar, onde são contempladas agendas em que se entrelaçam a Economia, o Direito, a Política e a Sociologia, o que corresponde às perspectivas no contexto do crédito consignado e suas nuances.

Segundo Junior Camilo (2018), ao defender a relativa abertura do pensamento jurídico para os argumentos econômicos, sociais e

políticos, a abordagem institucionalista faz com que o Direito ceda um pouco do seu caráter autorreferenciado, sem, no entanto, abandoná-lo. Isso não implica desrespeitar ou enfraquecer o caráter vinculante da norma, pois apenas se busca profundidade analítica em sua aplicação, ampliando as variáveis necessárias para a sua interpretação e para a compreensão da situação fática a ela subjacente. Não há nada de mal em considerar o raciocínio judicial como um silogismo. O incorreto é pensar que as premissas do raciocínio judicial – as normas jurídicas relevantes e a descrição dos fatos decisivos – se abstenham por procedimentos mecânicos. Trata-se de uma postura não anti-positivista, mas sim pós-positivista.

As instituições proporcionam a estrutura básica por meio da qual, no decorrer da história, os seres humanos têm gerado ordem e buscado reduzir a incerteza na troca. Juntamente com a tecnologia empregada, elas determinam os custos de transação e transformação e com isso a viabilidade e o proveito de participar da atividade econômica (NORTH, 2018).

Atividade econômica está diretamente ligada ao desenvolvimento da economia. Assim, Junior Camilo (2018) afirma que a promoção do desenvolvimento econômico constitui um desafio regulatório específico, sendo imprescindível que o Estado regulador construa instituições jurídicas estáveis, transparentes e indutoras de segurança jurídica, para fomentar os investimentos em capital físico e humano necessários.

Com relação à estabilidade, credibilidade e eficácia das instituições, é oportuno suscitar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, que busca promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis (ONU, 2019).

O BACEN, a propósito, conforme se pôde observar na presente pesquisa, resguardadas as imperfeições ínsitas a qualquer instituição, pode ser considerado um literal modelo de instituição eficiente, em todos os níveis e para todos os nacionais e estrangeiros.

Como país-membro original, o Brasil contribui para que o Fundo Monetário Internacional (FMI) cumpra sua missão de assegurar o bom funcionamento do sistema financeiro global, por intermédio da promoção da cooperação monetária internacional, da estabilidade

cambial e do crescimento econômico. Atualmente, além de participar como credor do FMI nas operações de concessão de empréstimos para países em dificuldades, o Brasil se submete ao monitoramento regular das suas condições econômicas e da estabilidade do sistema financeiro local, bem como toma parte em missões de prestação de assistência técnica e aconselhamento econômico a outros países-membros (BRASIL, 2022).

Dada a contribuição ao sistema financeiro global e o protagonismo institucional desenvolvimentista do BACEN na economia nacional; no mercado financeiro e, consequentemente, no mercado de crédito consignado, é salutar estabelecer um diálogo entre desenvolvimento e regulação, observando as premissas constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência:

O desenvolvimento deve ser uma preocupação constante de nossa reflexão e de nosso debate regulatório. A construção de uma identidade nacional marcou o pensamento social e histórico brasileiro no século XX, desde *Os sertões*, de Euclides da Cunha, até *Os donos do poder*, de Raymundo Faoro, passando por toda a obra de Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre e Darcy Ribeiro. No pós-guerra, no contexto dos processos de descolonização, a luta pelo desenvolvimento passou a marcar nossas reflexões, com a obra de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso, mas ainda sob um viés autárquico e por vezes estatizante. No século XXI, o objetivo desenvolvimentista deve ser conjugado com a integração internacional do país. A definição de desenvolvimento liga-se à indagação das finalidades do Estado e da sociedade. Desenvolver-se significa aproximar-se do bem comum a ser perseguido pelos membros da polis (CAMILO JUNIOR, 2018, pág. 30).

Como imanente ao sistema econômico capitalista e à consagração da livre-iniciativa, contempla igualmente o texto constitucional a *livre concorrência*, citada como outro dos princípios básicos da ordem econômica, no art. 170, IV, e, em seguida, apontada, em aparente paradoxo, como razão para que o Estado, em sua defesa, intervenha sobre a livre disposição de agentes econômicos no mercado, no art. 173, § 4º (TAVARES, 2006).

Percebe-se claramente o caráter de decorrência lógica da proteção à livre-iniciativa que tipifica o respeito à livre concorrência. Assim, nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999), ao afirmar: “O princípio da livre-iniciativa reclama a livre concorrência, que também é erigida em princípio”; ou de Celso Ribeiro Bastos (1988), que ressalta: “só pode existir a livre concorrência onde há livre-iniciativa. O inverso, no entanto, não é verdadeiro – pode existir livre-iniciativa sem livre concorrência. Assim, a livre concorrência é algo que se agrega à livre-iniciativa” (TAVARES, 2006).

3.3 Visão regulamentar e regulatória do BACEN

Antes de adentrarmos na temática regulação no BACEN, é importante ao debate acadêmico, o estabelecimento do diálogo com a corrente liberal clássica. Segundo Mises (2020), no mercado de uma sociedade capitalista, o homem comum é o consumidor soberano que, comprando ou abstendo-se de comprar, determina em última instância o que deve ser produzido, em que quantidade e com qual qualidade.

O controle dos meios materiais de produção é uma função social, sujeita à confirmação ou revogação pelos consumidores soberanos. Este é o significado do conceito moderno de liberdade. Cada adulto é livre para modelar sua vida de acordo com os seus próprios planos. Ele não é forçado a viver de acordo com o projeto de uma autoridade que planeja e impõe esse projeto para todos por meio da força policial, ou seja, do aparato social de coerção e imposição (MISES, 2020).

O estabelecimento desses fatos não nos leva a uma justificação para a liberdade individual do ponto de vista de um padrão absoluto ou de noções metafísicas. Também não expressa qualquer julgamento sobre as modernas doutrinas dos defensores do totalitarismo, sejam elas de “direita” ou de “esquerda”. Não lida com as afirmações dessas doutrinas de que as massas são muito estúpidas e ignorantes para saber o que atende melhor às suas “verdadeiras” necessidades e interesses, e, portanto, necessitam muito de um guardião – o governo – para evitar que essas pessoas se prejudiquem (MISES, 2020).

Não obstante o respeito à teoria da praxeologia, desenvolvida pelo economista austríaco liberal Ludwig von Mises – que se concentra na ação humana intencional e orientada aos objetivos, a abordagem

da presente pesquisa é de imprescindibilidade da presença do Estado Regulador, no Brasil.

Economia e Estado vêm se intercomunicando no continente europeu, apesar do apelo de Adam Smith à mão invisível da livre competição. A mão invisível do governo na intervenção e cartelização da economia por um longo tempo não foi contestada no pensamento econômico, político e jurídico europeu, apesar do ponto de partida ideológico desse pensamento. Os governos europeus desde o século XIX vêm utilizando todos os mecanismos de regulação que são discutidos e criticados pela literatura norte-americana: propriedade pública, impostos, subsídios, barganha, padronização (*standards*), permissões, cartelização etc. (MATTOS, 2017)

Quanto à formação do Estado regulador, Mattos (2006) explica que o novo Estado regulador – caracterizado pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correções de “falhas de mercado”, em substituição a políticas de planejamento industrial – representou uma clara descentralização do poder do presidente da República e de seus ministros, ao mesmo tempo em que se tentaram criar novos mecanismos jurídico-institucionais de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo da regulação de setores da economia brasileira.

O autor citado segue seu raciocínio, afirmando que a reforma do Estado na década de 1990 não teria sido apenas uma resposta no plano técnico-econômico à crise fiscal do Estado, mas resultado de um claro movimento político de transformação do funcionamento da burocracia estatal, tendo por base um movimento intelectual de interpretação do Brasil posto em prática a partir das eleições de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República.

A partir de 1990, o Brasil passou a implementar o processo de desestatização da ordem econômica, nos termos da Lei 8.031/1990, devolvendo-se à iniciativa privada a liberdade de exploração de diversos setores da economia (FIGUEIREDO, 2010). Tornou-se mais evidente, desse modo, a necessidade de regulação do mercado, tendo em vista que essa exploração pela iniciativa privada não poderia ser realizada arbitrariamente, sem controle estatal (JAKOBI; RIBEIRO, 2014).

Essa evidência tornou-se ainda maior no contexto da globalização. Pinheiro (2008) ressalta que a integração econômica internacional tornou indispensável a regulamentação estatal e contratos bem elaborados. Ensina que a necessidade de crescimento interno dos países, para que possam competir no mundo globalizado, tem levado à crescente interação entre o direito e a economia, o que se constata pelo aumento da regulação e pelo uso mais intenso dos contratos como forma de organizar a produção, viabilizar o financiamento e distribuir os riscos. Nesse contexto, as reformas dos anos 1990 – privatizações, abertura comercial, desregulamentação, reforma regulatória, na infraestrutura e no sistema financeiro – proporcionaram um impulso à integração do Brasil no âmbito mundial e ao volume de regulação e utilização de contratos (JAKOBI; RIBEIRO, 2014).

No âmbito do mercado financeiro brasileiro, há protagonismo de um BACEN, institucionalmente fortalecido e, até então, autônomo, que tem os desafios de seguir contribuindo estrategicamente para a estabilidade financeira e para o desenvolvimento sustentável do Brasil.

Sinteticamente, o ideal de estabilidade financeira de logo prazo, que constitui o objeto da regulação financeira sistêmica, envolve a análise conjunta de questões de ordem social, política e jurídico-dogmática, daí a importância de: (i) estudar-se a essência, a complexidade e a funcionalidade da atividade financeira para a economia; (ii) estabelecer as diretrizes políticas de indagação filosófica a respeito do modo pelo qual a estrutura básica da sociedade deve ser moldada para se atingir o ideal de estabilidade financeira dentro do contexto de globalização; (iii) demonstrar, segundo a ideia de razão prática regulatória e o paradigma da *better regulation*, os fundamentos constitucionais de legitimidade na concessão de autonomia reforçada e poder normativo aos reguladores financeiros, sucedida por uma análise descritiva e propositiva quanto ao desenho da regulação financeira sistêmica brasileira; e, ao final, (iv) definir parâmetros para o controle jurisdicional dos atos regulatórios financeiros (ERLING, 2015).

A estabilidade financeira sistêmica depende de muitos fatores, dentre os quais podem ser exemplificados a força e credibilidade das instituições; a segurança jurídica; a previsibilidade negocial; a estabilidade política; disciplina fiscal, reforma tributária e melhores condições econômicas. Todos estes fatores estão atrelados ao *custo Brasil* ou *risco Brasil*.

A governança regulatória também se destaca, como sendo um importante fator de contribuição ao desenvolvimento e, portanto, interessa à sociedade como um todo e não somente ao sistema financeiro. A OCDE prega a transparência e estímulo à participação de todos os atores envolvidos, ou seja, incentiva a adoção de requisitos para conduzir ao engajamento das partes interessadas, com consultas mais frequentes; aumento de reuniões, que, inclusive, podem ser virtuais:

5. GOVERNANÇA REGULATÓRIA

Engajamento das partes interessadas Diante de crises globais e problemas políticos complexos, os governos foram obrigados a regular mais rápido e melhor e tentar construir um senso de política compartilhada propriedade. Dar oportunidade a empresas, cidadãos e o público para moldar, reformar e desafiar os regulamentos é importante para melhorar o desenho e a qualidade dos regulamentos. Os Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) medem a qualidade da comunicação, consulta, e engajamento das partes interessadas ao desenvolver regulamentos. A qualidade do envolvimento das partes interessadas no desenvolvimento regulamentos tem melhorado lentamente (OECD, 2023).

Abordada a questão da governança regulatória, é chegado o momento de se mencionar o conceito de regulação, onde são cabíveis as lições de Camilo Junior (2018):

Conceito nômade, a noção de regulação migra para as ciências humanas. Passa a ser usada na economia e no Direito, principalmente nos Estados Unidos, ainda no século XIX. O emprego do termo é quase alegórico. Em lugar de um objeto físico, o regulador passa a ser um ente personalizado: a autoridade pública. De fato, apresentar o Estado como regulador é uma metáfora emprestada da regulação nos sistemas físicos. Em um sistema físico – como um motor a vapor ou um aquecedor central doméstico –, o regulador é um balanceador, mantendo o sistema em algum equilíbrio predeterminado. Aplicado à regulação econômica, ela sugere que o Estado é um gestor do sistema de

mercado, mas um gestor que intervém apenas para fazê-lo retornar ao ponto de equilíbrio.

Em primeiro lugar, por todos, como representativo da visão estrita – a regulação como instrumento do Estado, cujo uso representa uma ação externa ao sistema econômico –, cumpre citar a clássica definição de Selznick, para quem a regulação é o controle contínuo e focado exercido por uma agência pública sobre atividades que são valorizadas por uma comunidade.

Os traços fundamentais dessa definição tão citada são os seguintes: a) a natureza contínua, o que implica que a regulação não é alcançada apenas pela aprovação de uma lei, mas requer conhecimento detalhado e envolvimento íntimo com a atividade regulada, abrangendo atos heterogêneos; b) a relatividade do foco – qualquer atividade valorizada pela comunidade, o que dá à regulação um caráter político; c) sua natureza estatal, marcada pela referência a agência pública. Nesse ponto, mesmo que a atividade regulatória seja exercida por agente privado, será sempre por delegação e autorização do Poder Público.

De qualquer forma, é importante que o Estado reconheça que em alguns setores da economia, é necessário que haja uma regulação mais intensa, mais presente, que garanta a higidez, segurança e estabilidade econômica imprescindíveis ao bom funcionamento daquele setor, considerado como essencial para o bom andamento das relações no mercado como um todo. O setor bancário é um segmento da economia, no qual uma falha pode ocasionar um custo social que pode se alastrar de maneira incontrollável, causando prejuízo a milhares de pessoas e efeitos nefastos por toda a cadeia produtiva. Mais do que qualquer outra atividade, a atividade bancária é extremamente calcada na confiança e, por este motivo, torna-se imperiosa a intervenção do Estado no setor financeiro (CHAVES, 2019).

O artigo 18, § 2º da Lei nº 4.595/64, que regula as condições de concorrência entre as instituições financeiras, dispõe que “o Banco Central da República do Brasil, no exercício da fiscalização que lhe compete, regulará as condições de concorrência entre instituições financeiras, coibindo-lhes os abusos com a aplicação da pena, nos termos desta lei” (CHAVES, 2019).

Art. 18. As instituições financeiras somente poderão funcionar no País mediante prévia autorização do Banco Central da República do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras (BRASIL, 1964).

Nota-se, pois, a pertinência da livre concorrência em relação ao desenvolvimento econômico, objetivo fundamental do Estado brasileiro. A defesa constitucional da livre concorrência, enfim, contém em si a pretensão de impedir uma posição de supremacia ou domínio, em detrimento de uma necessária igualdade, o que é essencial para o adequado desenvolvimento do mercado e do país, ao mesmo tempo em que acaba por tutelar o consumidor (TAVARES, 2006).

Em um Estado regulador, há uma dada altura em que se definem e cristalizam as “regras do jogo”. Trata-se de um momento – razoavelmente localizável no tempo em cada setor regulado – em que se forma entre o poder público e os investidores privados o que se chama no jargão da regulação compromisso regulatório (COUTINHO, 2014). Traduzindo a pertinência desta contextualização, pode-se citar, como “regra do jogo” a questão da competência dada ao BACEN, para regular a prestação de ativos virtuais, conforme art. 1º, I, do Decreto 11.563, de 13 de junho de 2023.

Seguindo o raciocínio, Coutinho (2014) afirma que é importante sublinhar o fato de que a violação do compromisso regulatório – tanto por parte do poder público como por parte da empresa privada – representa um grave risco para a regulação de serviços públicos. Além das consequências jurídicas que podem advir da violação de um contrato de concessão, há um efeito simbólico extremamente poderoso em países que dependem do ingresso e permanência de capitais estrangeiros. A quebra das “regras do jogo” pode sinalizar uma falta de comprometimento cujas consequências, que não se podem antecipar, envolvem aspectos outros de governo ou Estado para além da regulação.

Abordando a regulação do Banco Central do Brasil (BACEN), Jakobi e Ribeiro (2014) destacam que a instituição, criada pela Lei nº 4.595 de 1964, durante o regime militar, possui atribuições como a execução da política financeira governamental, emissão de papel-moeda, autorização e supervisão de instituições financeiras, recebimento de depósitos, transações com títulos públicos e entidades

estatais, custódia de reservas nacionais, controle de crédito e capital estrangeiros, e representação do governo brasileiro em organismos financeiros internacionais.

A regulação do BACEN tem sido objeto de ampliação e importantes experimentos, com visível avanço tecnológico, o que contribui à estabilidade financeira; estimula a livre concorrência e provoca *correntezas* em busca da *foz* do desenvolvimento. Com o fenômeno da *celularização*, pode-se dizer, sem necessidade de maiores teorizações, que o cidadão tem um banco à sua disposição em seu bolso, hoje em dia, o que obriga o Regulador a proceder constantes atualizações.

Dada as suas competências institucionais e seu dinamismo tecnológico, há uma pluralidade de vertentes a serem reguladas pelo BACEN, tais como:

a) a fiscalização no cumprimento dos requisitos pelos bancos, no Programa Desenrola, onde é prevista a renegociação de R\$ 50 bilhões em dívidas, de até 30 milhões de pessoas (PIMENTA, 2023);

b) regulamentação e regulação do pix (BRASIL, 2022);

c) regulação dos ativos virtuais e dos criptoativos (NALDIS, 2023). Neste ponto, inclusive, o BACEN prepara consultas públicas sobre regulamentação de criptoativos, uma vez que terá prosseguimento o processo regulatório necessário para a prestação de serviços de ativos virtuais no país (BRASIL, 2023);

d) avanços no open finance (BRASIL, 2022);

e) tratativas do Sandbox Regulatório (BRASIL, 2022);

f) estatísticas econômicas – estatísticas mensais do setor externo; monetárias; de crédito; fiscais e de mercado aberto; estatísticas monetárias e de crédito (BRASIL, 2022).

Trata-se, enfim, de uma situação delicada e frágil: as regras do compromisso regulatório não podem ser violadas sob pena de aniquilar a credibilidade de um país perante investidores estrangeiros – não somente aqueles que atuam nos mercados regulados (COUTINHO, 2014).

Brandi e Carvalho e Brandi (2019), por oportunidade da Nota Técnica do Banco Central do Brasil 49 – O Processo Regulatório em

Retrospectiva: uma investigação exploratória da regulamentação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil: Dois fatores relevantes influenciam a dimensão da carga regulatória em um segmento: a variedade de tipos de instituições reguladas e a quantidade de instituições em cada um desses tipos. Para cada modalidade de instituição, são necessárias novas normas para tratar as especificidades do segmento. Ainda que se considere um mesmo tipo de instituição regulada, grande quantidade de instituições singulares tende a potencializar a heterogeneidade de atuação, refletida na diversidade de produtos e serviços criados e oferecidos à população, bem como nas práticas de gestão, que demandam carga regulatória mais complexa e robusta.

A questão regulatória e regulamentar, portanto, é tão ampla e importante, que é prevista no Regimento Interno do BACEN:

Art. 4º O Banco Central tem a seguinte estrutura:

I – Diretoria Colegiada:

1. Presidente
2. Diretor de Administração
3. Diretor de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos
4. Diretor de Fiscalização
5. Diretor de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução (NR) (2)
6. Diretor de Política Econômica
7. Diretor de Política Monetária
8. Diretor de Regulação
9. Diretor de Relacionamento, Cidadania e Supervisão de Conduta (NR) (BRASIL, 2023).

Em relação às instituições financeiras reguladas, o BACEN adota a chamada regulação prudencial, que é um tipo de regulação financeira que estabelece requisitos para as instituições financeiras com foco no gerenciamento de riscos e nos requerimentos mínimos de capital para fazer face aos riscos decorrentes de suas atividades. O gerenciamento de riscos e os requerimentos mínimos de capital contribuem para que eventual quebra de uma instituição financeira não gere um efeito dominó no sistema financeiro e, em última instância, perdas para a sociedade como um todo. Esse efeito dominó é conhecido como risco sistêmico. Os requisitos prudenciais não impedem necessariamente que uma instituição financeira enfrente dificuldades ou vá à falência, mas

minimizam efeitos negativos de eventual encerramento das atividades de uma instituição financeira (BRASIL, 2022).

O comprometimento macroeconômico, social e ambiental da regulação prudencial do BACEN, gera endosso jurisdicional quando se põe em xeque suas decisões:

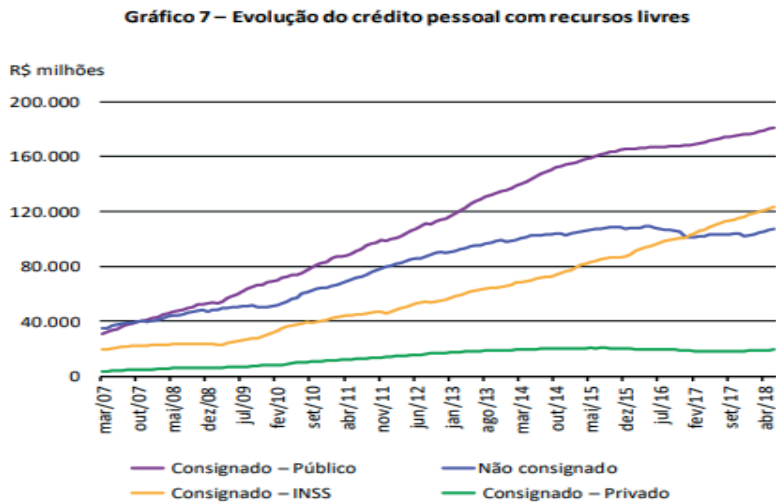
ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL. LEI Nº 6.024/74. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. PROTEÇÃO. MERCADO FINANCEIRO E CONSUMIDORES. CONTRADITÓRIO POSTECIPADO. INQUÉRITO. SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA. INDÍCIOS DE DIFICULDADES NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS. EMISSÃO DE LETRAS DE CâMBIO. SPREAD NEGATIVO. RESGATE DE TÍTULOS FALSOS. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADA. ART. 255/RISTJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DO VERBETE SUMULAR 211/STJ. (STJ, REsp 930.970/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/10/2008, DJe 03/11/2008).

Ainda no espectro do BACEN, passaremos a abordar como se dá o trato no aspecto do crédito consignado aos beneficiários do INSS.

3.4 Crédito consignado, no âmbito do BACEN e provocações, numa ótica realista do cenário brasileiro

É necessário fazer um recorte, dada a ampla gama regulatória do BACEN e tratar da questão específica do crédito consignado aos beneficiários do INSS. Nesse aspecto, um estudo disponibilizado pelo BACEN – *Empréstimo consignado: características, acesso e uso* – demonstra o cenário de crescimento do crédito consignado aos tomadores do INSS, considerando o interstício entre março de 2007 e abril de 2018:

Gráfico 3 – Evolução do crédito pessoal com recursos livres



Fonte: fonte: https://www.bcb.gov.br/nor/releidfin/docs/art7_emprestimo_consignado.pdf

Um dado que chama atenção no crédito consignado é sua penetração entre os idosos: 61% dos tomadores têm mais de 55 anos, sendo responsáveis por 57% da carteira nessa modalidade. Esse indicador contradiz a teoria econômica da suavização do consumo, segundo a qual os indivíduos tendem a estabilizar o padrão de consumo na velhice, tendo, em geral, menor necessidade de crédito (BRASIL, 2018).

Considerando as mudanças demográficas e o envelhecimento da população, o tema da gestão de recursos e do uso de serviços financeiros pelas pessoas mais velhas vem ganhando relevância ao redor do mundo, tendo sido, inclusive, escolhido como prioritário pela Parceria Global para Inclusão Financeira do G20 (*Global Partnership for Financial Inclusion* – GPMI) para a agenda de trabalho de 2019. No contexto do Brasil, o uso do crédito consignado e suas implicações em termos de endividamento para a terceira idade é um dos pontos que merecem ser melhor estudados (BRASIL, 2018).

A reduzida taxa de juros é um fator importante, que contribui aos altos índices de interessados pelo crédito consignado. A parametrização

desta taxa, deve levar em consideração o custo do crédito, o que envolve despesas operacionais; inadimplemento e dificuldade na recuperação do crédito; riscos de portabilidade contratual; atraso por comprometimento da margem consignável; óbito; decisão judicial, notadamente liminares suspensivas de pagamentos; provisionamentos decorrentes de ações judiciais e despesas processuais correlatas, a exemplo de custas judiciais, honorários contratuais e sucumbenciais, etc.

Segundo o BACEN, no período entre 16 de outubro de 2023 e 20 de outubro de 2023, as taxas de juros pré-fixadas e relativas ao crédito consignado aos beneficiários do INSS, variaram entre 1,34% e 3,11% ao mês (BRASIL, 2023). Antagonicamente, o Brasil lidera o Ranking de juros mais altos do mundo:

Gráfico 4 – Ranking de Juros Reais



Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/11/01/brasil-volta-a-ter-a-maior-taxa-de-juros-reais-do-mundo-mesmo-apos-novo-corte-veja-ranking.ghtml>

Com esses dados, é pertinente ao presente estudo tecer algumas provocações acadêmicas e de cunho pragmático mercadológico: a) será razoável e proporcional ceifar o crédito consignado? b) e a imposição do teto de juros ao crédito consignado, é uma política pública adequada, no aspecto sistêmico desenvolvimentista?

Respondendo aos questionamentos, como visto, o martelo do Judiciário, via decisão na ADI 7.223, consagrou a continuidade da oferta do crédito consignado, endossando a constitucionalidade da legislação que ampliou os beneficiários e aumentou o percentual da margem consignável.

No que diz respeito às taxas de juros, o Ministério da Previdência Social vem intervindo e impondo teto, conforme noticiado em 27 de outubro de 2023:

Aposentados, pensionistas e beneficiários de auxílios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), inclusive Benefício de Prestação Continuada (BPC), podem consultar a taxa de juros do empréstimo pessoal consignado cobrado por instituições financeiras pelo aplicativo ou site Meu INSS. Atualmente, o teto dos juros para empréstimo consignado está em 1,84% ao mês e para cartão de crédito consignado e no cartão de benefício, a taxa passou de 2,83% para 2,73% ao mês. A redução foi aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) em 11 de outubro.

[...]

Para se ter uma ideia, o ano nem acabou e 6.796.060 pessoas contrataram consignado. O valor médio dos empréstimos está em R\$ 4.940,48. No ano passado, o valor médio do crédito e a quantidade de pessoas foram maiores: R\$ 6.241,52 e 7.782.910, respectivamente. O número de segurados, inclusive, foi o maior registrado desde 2018, quando 7.084.174 pessoas pegaram empréstimo médio de R\$ 9.165,53, conforme balanço da Dataprev (BRASIL, 2023).

Os próprios números, divulgados na notícia do governo federal, comprovam a importância desta modalidade de crédito: aos consumidores tomadores e à economia do país.

A imposição coercitiva da intervenção não se configura como uma alternativa assertiva, mesmo sob a perspectiva de um mercado

regulamentado. Nesse contexto, é imperativo considerar que as Instituições Financeiras possuem a prerrogativa de retirar o produto de crédito consignado de seu portfólio, como exemplificado pelo ocorrido no primeiro trimestre de 2023 (FLOR; DUAILIBI, 2023).

Nessa senda, até banco público deliberou pela suspensão, o que significa um grave erro na política pública intervencionista, onde o mercado se rebelou e demonstrou que antes de se impor, o debate é sempre uma sabia deliberação, ao menos com os principais atores do mercado, a exemplo do BACEN, da FEBRABAN (Federação Brasileira de Bancos), da ABBC (Associação Brasileira de Bancos), da ANEPS (Associação Nacional dos Profissionais e Empresas Promotoras de Crédito e Correspondentes no País).

Nesse contexto, em 19 de outubro de 2023, a ANEPS noticiou que os bancos podem suspender consignado do INSS novamente:

Bancos podem suspender consignado do INSS novamente devido a recente redução na taxa de juros do crédito. Dessa maneira, as instituições financeiras alegam que o valor cobrado não cobre os custos do crédito.

Assim como era de se esperar, a redução das taxas do crédito recebeu críticas das instituições financeiras, representadas pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban). De acordo com o órgão, a medida está em um “patamar não economicamente viável” e manifestou preocupação sobre uma possível diminuição da oferta dessa modalidade de empréstimo. Os bancos defendem que a mudança deveria ser congelada neste mês, aguardando uma nova reunião do Banco Central para discutir a Taxa Selic. No entanto, a decisão já está em vigor neste mês de outubro, o que gerou tensões entre as instituições financeiras e o Governo. Dessa maneira, pode ser que ocorra a suspensão do consignado para os segurados do INSS, como aconteceu no início do ano, quando as taxas também ficaram bem abaixo do praticado. (ANEPES, 2023).

Na mesma data, o presidente do INSS destacou a necessidade de critérios técnicos e de um modelo matemático, na definição dos juros do consignado:

O presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Alessandro Stefanutto, defendeu em entrevista à CNN que o teto dos juros do consignado seja fixado com base em “modelo matemático”, não por decisão política. Ele faz parte do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), que define a taxa.

“O que posso dizer, como membro do CNPS, é que precisamos de um critério. Queremos chegar em um critério que independa da vontade política de aumentar ou diminuir o juro. Não pode depender do governo de plantão. Deve haver um modelo matemático, defendendo que tenha um critério”, disse. (MOLITERNO, 2023).

Em 12 de outubro de 2023, foi noticiado que a FEBRABAN e a ABBC consideraram arbitrária e artificial a imposição de teto dos juros do consignado:

Em nota conjunta, a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e a Associação Brasileira de Bancos (ABBC) criticaram a redução do teto de juros do crédito do INSS pelo Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), de 1,91% ao mês para 1,84% mensais, anunciada nesta quarta-feira, 11. De acordo com as duas entidades, as reduções feitas desde o começo do ano são artificiais e arbitrárias.

“É visível e meritório o esforço da equipe econômica do governo em adotar medidas para melhoria do ambiente de crédito, a exemplo da aprovação do Marco de Garantias e da implantação do Programa Desenrola.

Numa direção oposta, o Ministério da Previdência, sem envolver o Ministério da Fazenda, insiste em diminuir, de forma artificial e arbitrária, o teto de juros do consignado do INSS, sem levar em conta qualquer critério técnico e a estrutura de custos, tanto na captação de funding, quanto na concessão de empréstimos para aposentados”, afirma o texto (ESTADÃO, 2023).

O criticismo institucionalizado apresenta uma entonação perspicaz, incitando reflexões acerca da dicotomia entre política de estado e política de governo. O desdobramento de como é fácil impor obstáculos desnecessários carece de uma análise sob a perspectiva do artigo 170 da Constituição Federal de 1988, que consagra a ordem econômica em conjunto com as questões sociais. O processo

de etiquetamento de um mercado, notável por sua volatilidade, disparidades regionais e influência do mercado externo, é passível de críticas. Nesse contexto, ressoa o sábio adágio popular “quem não ajuda, não deve atrapalhar”.

O mercado, sendo multifacetado, é influenciado pela globalização econômica, um fenômeno que regula os aspectos econômicos brasileiros. A máxima “a lei da oferta e da procura” é aplicável, indicando que, em condições normais de temperatura e pressão, as instituições não devem obstaculizar a demanda por crédito quando esta se manifesta. O estímulo ao crédito não apenas contribui para a arrecadação estatal, mas também gera recursos retornáveis à população e ao Estado, promovendo uma concepção coletivista real e viável.

As projeções econômicas, conforme discutido pelo presidente do Banco Central em 7 de novembro de 2023, sugerem que os países emergentes devem se preparar para um estrangulamento da liquidez global. O presidente alerta para o aumento do custo de financiamento em um cenário de taxas de juros internacionais elevadas por períodos prolongados, juntamente com uma demanda fiscal crescente, o que tende a retirar liquidez do sistema financeiro.

Na visão do presidente do BC, custo de financiamento mais elevado em ambiente de taxas de juros internacionais altas por mais tempo e demanda fiscal crescente tende a retirar liquidez do sistema financeiro. Textos, fotos, artes e vídeos do Valor estão protegidos pela legislação brasileira sobre direito autoral. Não reproduza o conteúdo do jornal em qualquer meio de comunicação, eletrônico ou impresso, sem autorização do Valor (falecom@valor.com.br). Essas regras têm como objetivo proteger o investimento que o Valor faz na qualidade de seu jornalismo.

O processo de desinflação global enfrenta vários desafios que não são, necessariamente, tão óbvios, avaliou o presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, durante o Fórum de Investimento 2024, promovido pela Bradesco Asset e pelo Bradesco Global Private. “A desinflação global tem sido atribuída a vários fatores, mas começamos a ver que existem

Textos, fotos, artes e vídeos do Valor estão protegidos pela legislação brasileira sobre direito autoral. Não reproduza o conteúdo do jornal em qualquer meio de

comunicação, eletrônico ou impresso, sem autorização do Valor (falecom@valor.com.br). Essas regras têm como objetivo proteger o investimento que o Valor faz na qualidade de seu jornalismo (TAUHATA, 2023).

Em meio a esse panorama desafiador, surge a preocupação com os beneficiários do INSS e do BPS-LOAS, que podem ter a oferta de crédito consignado suspensa. A ausência desse tipo de crédito pode acarretar impactos significativos no cenário interno e na percepção externa do Brasil. A falta de garantias para esses tomadores pode resultar em condições de superendividamento, caso sejam lançados ao mercado com taxas mais elevadas.

Contudo, há aspectos positivos a serem considerados. O Decreto nº 11.761, de 30 de outubro de 2023, trouxe mudanças na gestão de consignações em folha de pagamento para servidores públicos, ampliando as possibilidades de consignações facultativas. Essa regulamentação presidencial, respaldada sistemicamente pelo artigo 2º, parágrafo único, II, da Lei 14.509/2022, aumentou o percentual da margem consignável para 45%. Outras alterações incluem a permissão de pagamento, com desconto em folha, de contribuições para fundações ou associações formadas por servidores, empregados públicos ou outros beneficiários.

No capítulo seguinte, será feita uma alusão didática a um *jogo de xadrez normativo*. Neste metaforizado jogo, pode-se atuar com movimentos impulsivos ou jogadas cuidadosamente ponderadas, inclusive, sujeitas a revisões minuciosas antes de movimentar a peça no *tabuleiro*.

O cenário normativo, portanto, tem importância salutar ao presente estudo e é dotado de uma controvérsia, onde se põe em *xequê* a manutenção do crédito consignado no Brasil. Afinal, o crédito consignado causa endividamento ou leva benefícios aos contratantes?

capítulo quatro



**CRÉDITO CONSIGNADO E A
CONTROVÉRSIA INDUTOR DE
(SUPER) ENDIVIDAMENTO OU
(SUPER) BENEFICIAMENTO?**

Segundo Santos (2022), a Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro de 2003, que dispõe sobre as operações de crédito consignado, que foi convertida na Lei 10.820, em 17 de dezembro de 2003, que regulamentou os empréstimos consignados em folha de pagamento, dando amplo acesso dos trabalhadores a esta modalidade de crédito, que se trata de uma opção que garante segurança as instituições financeiras, em razão da certeza da liquidez, ou seja, estava dentro das opções que reduziam os riscos dos bancos, diminuía a incerteza, e contribuíram para o processo de aumento de oferta de crédito nesta perspectiva, parafraseando a autora citada atesta-se a correlação entre o crescimento das concessões de crédito e o aumento do consumo. Observa-se uma transformação na estratégia econômica, que antes era pautada em privilegiar o crédito produtivo como mecanismo de geração de emprego e renda para os empreendedores de baixa renda, para uma lógica pautada no crédito popular, incentivando o consumo e, conseqüentemente, gerando demanda na economia para o crescimento do emprego e da renda. Em paralelo, com o aumento da renda e do emprego, ou seja, o ambiente favorável, contribuía para elevar a oferta do crédito, com conseqüente ampliação da capacidade de consumo. Desse modo, a expansão do crédito favoreceu a implantação de um círculo virtuoso na economia brasileira, no qual o crescimento, somado a um contexto de políticas sociais de redistribuição de renda, culminou com a queda da desigualdade social, levando a uma melhoria da capacidade de consumo da unidade familiar.

Silva (1998) discorre que, a concessão de crédito, em uma instituição financeira, envolve a ação de emprestar dinheiro, ou seja, disponibilizar ao cliente um determinado valor monetário em um momento específico, mediante a promessa de pagamento futuro. Nesse contexto, a taxa de juros é a remuneração por esse serviço prestado, podendo ser recebida antecipadamente, de forma periódica ou no final do período, juntamente com o valor principal emprestado.

Conforme Schrickel (1998), o conceito de crédito abrange qualquer ato de vontade ou disposição em que uma pessoa destaca ou cede temporariamente parte de seu patrimônio a um terceiro, com a expectativa de que essa parcela retorne integralmente à sua posse após um período determinado. Essa porção do patrimônio pode se materializar em dinheiro, por meio de empréstimos monetários, ou em bens, como no caso de empréstimos para uso, vendas com pagamento parcelado ou a prazo. O autor ressalta que o crédito desempenha

um papel essencial ao viabilizar transações comerciais e financeiras, impulsionando o funcionamento da economia.

A essencialidade do mercado de crédito, como meio de inclusão social e desenvolvimento econômico, é objeto de estudos e políticas públicas. No período da pandemia COVID-19, conforme levantamento do Serasa, 79% dos consumidores brasileiros contrataram algum tipo de crédito. A lei 13.999/2020, que instituiu o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE), consagrou o fortalecimento dos pequenos negócios, contribuindo ao incentivo desenvolvimentista (BRASIL, 2020). O debate no PL 4.188/2021, que trata do marco legal das garantias, é um exemplo de debate legislativo, onde se busca ampliar a oferta de crédito. A proposta pretende possibilitar que um único imóvel, por exemplo, sirva de garantia a mais de um financiamento (BRASIL, 2021).

Conforme Sen (2020), ser genericamente contra os mercados seria quase tão estapafúrdio quanto ser genericamente contra a conversa entre as pessoas (ainda que certas conversas sejam claramente infames e causem problemas a terceiros – ou até mesmo aos próprios interlocutores). A liberdade de trocar palavras, bens ou presentes não necessita de justificativa defensiva com relação a seus efeitos favoráveis, mas distantes; essas trocas fazem parte do modo como os seres humanos vivem e integram na sociedade (a menos que sejam impedidos por regulamentação ou decreto). A contribuição do mecanismo de mercado para o crescimento econômico é obviamente importante, mas vem depois do reconhecimento da importância direta da liberdade de troca – de palavras, bens, presentes.

A Lei 13.874/2019 instituiu a Declaração de Liberdade Econômica, consagrando a livre iniciativa e a liberdade do exercício da atividade econômica, prestigiando a Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, IV;¹ art. 170, parágrafo único;² e art. 174.³ Conforme

1 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

2 Parágrafo único: É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei

3 Art 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado

Pompeu e Lima (2021), o Brasil, por meio do Decreto n. 591, de 06 de julho de 1992 formalizou sua adesão ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, que prevê em seu artigo sexto que cada Estado parte tomará medidas para assegurar o direito ao trabalho e elaborará programas para assegurar um desenvolvimento econômico, social e o pleno emprego produtivo em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais.

Conforme Monte (2023), o crédito começa a se tornar um problema, no entanto, quando o consumidor não tem uma ideia da extensão dos seus débitos, tampouco tem um plano de pagamento realista. Comumente, o tomador do empréstimo não consegue prever como o comprometimento da renda mensal com o pagamento da dívida afetará sua subsistência nos meses seguintes e não tem noção de como os juros compostos e demais encargos elevam sobremaneira o montante devido.

É oportuno, neste momento, fazer um recorte e dar ênfase à pesquisa sobre o mercado bancário do crédito consignado ao aposentado, pensionista e beneficiário do BPC-LOAS.

Dessa forma, iremos realizar uma metáfora para auxiliar na melhor compreensão da dogmática jurídico-acadêmica. Sob esse prisma, podemos estabelecer uma analogia com um tabuleiro de xadrez, que denominaremos “conflito normativo”. Nesse tabuleiro, temos duas facções representadas por peças brancas e peças negras, simbolizando diferentes conjuntos de leis.

As peças brancas representam a Lei do Superendividamento, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e o Estatuto do Idoso. Estas leis adotam uma abordagem mais conservadora e protecionista, priorizando a defesa dos consumidores em situações de vulnerabilidade. Entretanto, é importante notar que essa perspectiva frequentemente não leva em consideração as implicações macroeconômicas mais amplas (BRASIL, 2021), (BRASIL, 1990), (BRASIL, 2003).

Por outro lado, as peças negras simbolizam a Lei da Liberdade Econômica (LLE) e do Livre Mercado, a Lei da Defesa da Concorrência e a Lei do Crédito Consignado. Estas leis refletem motivações legais e liberais, buscando promover a eficiência econômica e a livre concorrência, embasadas em uma abordagem mais ampla,

considerando os aspectos econômicos envolvidos (BRASIL, 2003), (BRASIL, 2011).

No tabuleiro do conflito normativo, traz-se o art. 170 da CRFB/1988, parágrafo único, que determina o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos.

A questão normativa tem uma amplitude considerável, percorrendo normatizações infraconstitucionais e questões constitucionais. Temos um cenário regulatório que tem um papel de protagonista mercadológico e que é inserido no “jogo de xadrez”, quando se trata de um possível conflito normativo: *“dignidade humana x livre iniciativa de contratação do crédito consignado”*.

4.1 Base legal do crédito consignado

A mais remota regulamentação sobre crédito consignado aparece no século XIX, no cerne do pacote econômico denominado encilhamento, elaborado pelo então Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, do governo provisório de Marechal Deodoro da Fonseca. No decorrer do ano de 1890, com a Proclamação da República, uma série de medidas econômicas previstas em decretos governamentais foram implementadas por Ruy Barbosa, com o objetivo de flexibilizar o crédito, até então dificultado pela organização monetária e bancária do governo imperial. Entre tais medidas, destaca-se, o decreto nº 771, de 20 de Setembro de 1890, que previu a possibilidade de descontos em folha de pagamento dos servidores públicos (BAPTISTA, 2022).

Beneficiar esta numerosa classe, facilitando-lhe empréstimos de dinheiro e a aquisição de predios para si ou suas famílias e contractos de seguros de vida; Considerando que taes empréstimos, a longo prazo e juro modico, absorvem apenas uma pequena parte do vencimento mensal dos funcionarios, tirada a quota de todas as despesas occasionadas pelos empréstimos; Considerando que o funcionario público, cedendo uma pequena parte dos seus vencimentos, cousa sua, para determinado fim, e com vantagem propria, mediant contracto com direitos e obrigações

claramente definidas, não incorre na censura de direito (BRASIL, 1890).

De acordo com Baptista (2022), fica evidente que essa disposição normativa apresenta uma divergência em relação à modalidade contratual desenvolvida, principalmente porque a garantia de estabilidade do servidor público e do pagamento previdenciário surgiu no momento posterior.

O Decreto n. 20.225, de 18 de julho de 1931, regulamentou as operações de crédito consignado para servidores públicos, estabelecendo a consignação em folha de pagamento. Do exame deste Decreto, destacam-se dois aspectos: o primeiro diz respeito ao artigo 3º, que estabelecia que as taxas de juros não poderiam ultrapassar 12% ao ano, nas operações realizadas no prazo de 24 meses, podendo chegar a 15% e 18% ao ano, nos prazos de 26 a 48 meses, respectivamente, o segundo aspecto refere-se ao limite de comprometimento mensal, conhecido com a margem consignável, que não poderia exceder dois terços do vencimento, conforme o artigo 6º (BAPTISTA, 2022).

É interessante salientar, conforme expressa Baptista (2022), que no decorrer do século XX, notou-se a prática de uma operação denominada assistência financeira, que envolvia entidades de previdência privadas e servidores públicos federais, bem como trabalhadores de categorias específicas. Essa operação era respaldada pela lei n. 6.435, de 17 de julho de 1977.

Segundo Agostinho (2020), no Brasil coexistem dois tipos de Previdência, no formato de repartição, o qual é administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), uma autarquia do governo federal; e o sistema previdenciário complementar, que opera com base no regime de capitalização, sendo oferecido por entidades de previdência complementar, sejam fechadas ou abertas. De acordo com o autor destacado, na doutrina, existe consenso de que a origem da Previdência Social remonta à promulgação do Decreto Legislativo n. 4.682 de 1923, popularmente conhecido como Lei Eloy Chaves. Essa legislação foi criada com o objetivo de proteger o futuro dos trabalhadores ferroviários do setor privado, estabelecendo as Caixas de Aposentadoria e Pensões nas empresas de estradas de ferro existentes no Brasil. Essa medida representou um marco inicial na implementação de um sistema previdenciário voltado à segurança social e ao amparo dos trabalhadores.

A partir desse contexto, devido à segurança disponibilizada pelos benefícios previdenciários, surgiram operações denominadas de assistência financeira, que possuem uma clara função de mútuo generalício. Até os dias atuais, diversas entidades de previdência oferecem esse tipo de assistência financeira a servidores públicos, aposentados, pensionistas e beneficiários do INSS e de planos previdenciários privados. Essas operações visam fornecer recursos financeiros aos indivíduos com base em sua condição de beneficiários de programas previdenciários, promovendo assim um suporte adicional para suas atividades financeiras (AGOSTINHO, 2020).

Nesse sentido, é importante salientar que as bases das fontes normativas, mencionadas anteriormente, foram estabelecidas em circunstâncias históricas distintas e distantes da realidade contemporânea, em tempos em que a dignidade da pessoa humana era frequentemente negligenciada. Além disso, essas normas foram elaboradas em épocas nas quais não existia uma sociedade de consumo desenvolvida e a democratização do crédito ainda não havia ocorrido. Isso evidencia a falta de adequação dessas regras ao atual paradigma do crédito consignado, que busca atender às demandas e necessidades de uma sociedade voltada para o consumo e preocupada com a proteção dos direitos e da dignidade dos indivíduos (AGOSTINHO, 2020).

Em vista disso, o crédito consignado tem apresentado um crescimento significativo nos últimos anos, impulsionado por suas vantagens atrativas. Uma das principais vantagens é a oferta de taxas de juros mais baixas em comparação com outras modalidades de crédito disponíveis no mercado. Além disso, a burocracia para contratação é reduzida, facilitando o acesso dos clientes a esse tipo de empréstimo. Essas vantagens são viabilizadas devido à maior segurança que as instituições financeiras possuem ao oferecer o crédito consignado. Essa modalidade de crédito é considerada de menor risco de inadimplência, o que permite às instituições financeiras oferecerem taxas mais competitivas. Além disso, o crédito consignado também contribui para a fidelização de clientes, tornando-se uma opção atraente tanto para os consumidores como para as instituições financeiras (SCHUH; CORONEL; BENDER FILHO, 2017).

Nesse contexto, a modalidade de crédito consignado foi estabelecida no decorrer dos primeiros anos do Governo Lula, através da promulgação da Lei n. 10.820, em 17 de dezembro de 2003.

Tal norma infraconstitucional, que teve como destaque principal a proposta da Central Única dos Trabalhadores (CUT), foi criada com o objetivo de viabilizar empréstimos aos trabalhadores com desconto em folha de pagamento, proporcionando taxas de juros mais baixas e facilidades de acesso ao crédito.

O crédito consignado é uma das medidas que tem como propósitos estimular o crescimento econômico e conceder oportunidade creditória a quem mais precisa. Essa modalidade de crédito é regulamentada pela Lei n. 10.820/03, que autoriza o desconto das parcelas diretamente na folha de pagamento dos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e dos beneficiários de aposentadoria e pensão do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Essa legislação estabelece as diretrizes e regras para a concessão e operação do crédito consignado, garantindo maior segurança e transparência tanto para os trabalhadores como para as instituições financeiras envolvidas:

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 irretirável, 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 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.

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar que o Instituto Nacional do Seguro Social

– INSS proceda aos descontos referidos no art. 1º e, de forma irrevogável e irretratável, 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 (BRASIL, 2003).

Nessa contextura, após a implementação dos consignado, conforme salienta Assis (2017), observou-se uma significativa expansão da oferta de crédito aos aposentados e pensionistas, o que gerou uma verdadeira corrida entre os bancos para capturar esse segmento. Segundo dados do Sistema Único de Informações sobre Benefícios (SUIBE) do INSS, em 2004, ano de lançamento do consignado para esse público, apenas 9 bancos operavam nessa modalidade. No entanto, em apenas um ano, esse número já havia aumentado para 38 bancos, e nos anos seguintes, em 2006 e 2007, ultrapassou a marca de 60 instituições financeiras atuando nesse segmento. Esses números evidenciam o crescimento expressivo do crédito consignado, com desconto em folha de pagamento, em comparação com outras formas de crédito para pessoa física, conforme aponta o Relatório de Economia Bancária e Crédito de 2004 do Banco Central do Brasil (BCB).

De acordo com o autor, essa expansão do crédito consignado indica uma demanda significativa por parte dos aposentados e pensionistas, que encontraram nessa modalidade uma opção atrativa de empréstimo devido às taxas de juros mais baixas e à facilidade de acesso. O rápido aumento no número de bancos atuando nesse setor demonstra a resposta positiva do mercado financeiro à introdução do crédito consignado.

Além disso, é importante ressaltar que o crédito consignado para aposentados e pensionistas superou o crescimento do crédito livre, evidenciando sua relevância como um instrumento efetivo de inclusão financeira e de estímulo ao consumo. Essa constatação, presente no Relatório de Economia Bancária e Crédito de 2004 do BCB, reforça a importância do crédito consignado como uma política econômica eficiente para impulsionar a economia e melhorar as condições de vida dos beneficiários do INSS (ASSIS, 2017).

Nessa esfera dos consignados, observa-se uma dinâmica na qual os trabalhadores não possuem a opção de não efetuar o pagamento, uma vez que o dinheiro é transferido diretamente dos fundos públicos para os bancos. Essa modalidade de crédito se tornou um negócio seguro e lucrativo para a acumulação de capital nos tempos atuais. A regulamentação do crédito consignado pelo Estado brasileiro tem como objetivo pavimentar o caminho para sua consolidação e expansão. O empréstimo consignado é vantajoso para o capital, pois os bancos emprestam com a certeza de retorno acrescido de juros, o que aumenta a lucratividade bancária. Mesmo que o dinheiro obtido por meio do empréstimo seja utilizado para consumo e não para a produção de mercadorias, os juros pagos pelo trabalho retornam com valor acrescido, possibilitando a potencialização de um novo ciclo de valorização do capital. A confiança depositada nos trabalhadores deriva da garantia de pagamento seguro e do acréscimo de valor. No entanto, além de se apropriarem dos juros pagos pelos trabalhadores, o capital com juros encontra nos consignados uma oportunidade efetiva para aumentar seus lucros (ASSIS, 2017).

Embora sejam apresentados argumentos sobre os benefícios para os trabalhadores, como juros baixos e acesso ao consumo, é necessário considerar o reverso dessa perspectiva. A ampliação do lucro bancário, o volume significativo de dinheiro retido nos bancos pelos aposentados e o processo de endividamento e empobrecimento do segmento são aspectos que merecem atenção. Ainda que o crédito consignado seja apresentado como uma alternativa favorável para os trabalhadores, é importante analisar os impactos negativos decorrentes desse sistema, como o agravamento do endividamento e a consequente redução da qualidade de vida desses indivíduos (ASSIS, 2017).

Essa situação revela a existência de um contexto em que a relação entre o capital financeiro e os trabalhadores se configura de forma desigual. Enquanto os bancos se beneficiam da segurança e rentabilidade proporcionadas pelos consignados, os aposentados são expostos a um ciclo de endividamento e empobrecimento. Portanto, é fundamental considerar os efeitos contraditórios do crédito consignado, ponderando tanto seus aspectos positivos para os trabalhadores quanto suas consequências negativas, que podem ampliar a lucratividade dos bancos em detrimento do bem-estar financeiro dos aposentados (ASSIS, 2017).

Nesse segmento, o crédito consignado, conforme salienta Abrão (2010), caracteriza-se por ser atrativo aos mutuários por três razões fundamentais: primeiramente, oferece taxas de juros mais baixas, comparando-se a outras formas de empréstimos; em segundo lugar, disponibiliza conveniência, uma vez que pode ser acessado de maneira simplificada, oferecendo agilidade, pois a contratação não depende de verificações extensas sobre a situação financeira do tomador, dispensando a necessidade de um fiador ou avalista.

Nessa perspectiva, Costa (2013), enfatiza que para as consignatárias, o crédito consignado é altamente vantajoso, pois a cobrança das parcelas é realizada de modo automático e é responsabilidade do empregador, do sindicato ou do órgão público intermediador do negócio, garantindo assim o recebimento das parcelas de maneira segura.

Conforme mencionado por Vieira *et al.* (2013), o aprimoramento do sistema financeiro tem desempenhado um papel importante ao facilitar o acesso ao crédito para diversos segmentos da população. No entanto, é válido ressaltar que os servidores públicos são particularmente visados pelas ofertas de empréstimos, principalmente na modalidade do crédito consignado. Isso ocorre devido à estabilidade do vínculo empregatício e à baixa volatilidade da renda dos servidores públicos, o que reduz o risco de inadimplência para as instituições financeiras. Além disso, as condições favoráveis oferecidas no crédito consignado, como taxas de juros mais baixas e prazos mais longos de pagamento, tornam essa modalidade ainda mais atrativa para os servidores públicos. Portanto, o crédito consignado se destaca como uma opção de crédito viável e acessível para essa categoria profissional.

Nesse segmento, Cypriano (2008), destaca que entre as características específicas do crédito consignado, está a sua classe de contratantes. Para tornar elegível para essa modalidade de empréstimo, o interessado deve atender aos requisitos legais para realizar negócios e se enquadrar em uma das três categorias, as quais se destacam da seguinte maneira: ser trabalhador ativo, mesmo que seja dispensado durante a vigência do contrato; ser trabalhador aposentado; ou ser pensionista. De acordo com Cypriano, o mutuário, que pode ser um trabalhador celetista, estatutário, aposentado ou pensionista, é o indivíduo elegível à contratação do crédito consignado. A instituição que concede o crédito, é chamada de consignatária e pode ser um

banco ou outra instituição financeira. O prazo de pagamento, bem como os valores e outras condições do negócio se caracterizam por ser objeto de negociação entre a instituição consignatária e o mutuário, desde que respeitem o limite legal de 30% da margem consignável, conforme texto originário da lei que instituiu o crédito consignado. Essa limitação deve ser aplicada à remuneração disponível do mutuário, conforme definido pelo Decreto n. 4.840/2003:

Art. 2º – Para fins desse decreto, considera-se: § 1º Para os fins deste Decreto, considera-se remuneração básica a soma das parcelas pagas ou creditadas mensalmente em dinheiro ao empregado, excluídas: I – diárias; II – ajuda de custo; III – adicional pela prestação de serviço extraordinário; IV – gratificação natalina; V – auxílio-natalidade; VI – auxílio-funeral; VII – adicional de férias; VIII – auxílio-alimentação, mesmo se pago em dinheiro; IX – auxílio-transporte, mesmo se pago em dinheiro; e X – parcelas referentes a antecipação de remuneração de competência futura ou pagamento em caráter retroativo § 2º [...] Para os fins deste Decreto, considera-se remuneração disponível a parcela remanescente da remuneração básica após a dedução das consignações compulsórias, assim entendidas as efetuadas a título de: I – contribuição para a Previdência Social oficial; II – pensão alimentícia judicial; III – imposto sobre rendimentos do trabalho; IV – decisão judicial ou administrativa; V – mensalidade e contribuição em favor de entidades sindicais; VI – outros descontos compulsórios instituídos por lei ou decorrentes de contrato de trabalho (BRASIL, 2003).

Ao realizar o negócio através da entidade à qual o empregado está vinculado, essa entidade se torna responsável por fornecer diversas informações ao consignatário e também por repassar o valor devido. Embora essa intermediação não torne a entidade corresponsável pelo pagamento do empréstimo, ela cria a possibilidade de responsabilidade caso ocorra algum erro no repasse devido a falha do intermediário. Nesses casos, o intermediário responde perante a instituição consignatária como devedor principal e solidário, após o desconto ter sido feito na remuneração do empregado. Segundo a lei 10.820/2003 em seu artigo 5º, nessas situações, a instituição financeira não pode incluir o nome do mutuário nos cadastros dos órgãos de proteção ao crédito.

De acordo com Baptista (2022), o Banco Central do Brasil (BACEN) estabeleceu uma norma para a concessão de empréstimos consignados aos trabalhadores ativos da administração pública direta e indireta, bem como da iniciativa privada. Essa norma prevê que a instituição consignatária pode debitar os valores das parcelas diretamente da conta do trabalhador, caso essas parcelas não tenham sido descontadas em folha de pagamento, por falta de margem consignável ou pelo término do vínculo de trabalho ou emprego. No entanto, essa ação de débito deve ser previamente autorizada no próprio contrato ou por meio de outros meios legais. O Banco Central (BACEN) também regula sobre taxas de juros e demais encargos que tendem a ser cobrados nessa modalidade de créditos.

Ressaltam Cavallazzi e Marques (2006), que não se pode negar o caráter social do crédito consignado, uma vez que ele contribui para a inclusão financeira ao democratizar o acesso ao crédito, possibilitando que indivíduos, previamente excluídos dessa oportunidade, possam se beneficiar. Além disso, é interessante salientar que o crédito consignado foi estabelecido dentro dos princípios do Código de Defesa do Consumidor (CDC), o qual tem como intuito garantir a proteção dos consumidores e cujas diretrizes são consideradas fundamentais para essa modalidade de contratação.

Nesse segmento, Schuh, Coronel e Bender Filho (2017), afirmam que o crédito consignado é reconhecido como um instrumento importante capaz de influenciar o comportamento da atividade econômica. No entanto, os autores ressaltam que sua concessão proporciona um impulso econômico apenas a curto prazo. A disponibilidade do crédito consignado leva a um aumento temporário no consumo doméstico, resultando em um aumento na produção industrial e nos investimentos no setor. No entanto, os efeitos dessa expansão não se sustentam a longo prazo, indicando que o crédito consignado tem um impacto limitado na sustentabilidade do crescimento econômico. É importante considerar esses aspectos ao avaliar os efeitos e a eficácia do crédito consignado como instrumento de estímulo econômico.

Em síntese, para que o crédito consignado se adeque plenamente às exigências do mercado atual, deve ser adequar aos novos paradigmas constitucionais, que enfatizam a dignidade humana, a função social dos contratos, o equilíbrio contratual e a boa-fé. Além disso, é interessante

que seja concedido ao mutuário um período mínimo para reflexão, que sejam fornecidas informações detalhadas sobre o conteúdo do contrato, que as renovações automáticas sejam eliminadas e que haja disposição para renegociar dívidas que se mostrem excessivamente penosas ao consumidor.

4.2 Consequencialismo do crédito consignado

Quanto ao aspecto infraconstitucional, o crédito consignado é uma modalidade de crédito que possui maior segurança financeira, haja vista a maior probabilidade do pagamento, com descontos diretamente na margem consignável do tomador consumidor, conforme previsão da Lei n. 14.431/2022, a qual alterou a Lei 10.820/2003, com destaque ao art. 6º:

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. [...] § 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 (BRASIL, 2022).

A Medida Provisória 1.164, de 02 de março de 2023 foi convertida na Lei 14.601, de 19 de junho de 2023, instituindo o Programa Bolsa Família e alterando a Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento. Em seu art. 29, a norma atualizou o percentual da margem consignável e regulamentou a permissibilidade dos beneficiários do BPC –LOAS de contratarem essa modalidade de crédito. Ao mesmo tempo, como meio de proteção ao consumidor, impõe possibilidade de sanções às instituições financeiras que retiverem margem consignável superior aos percentuais tetos estabelecidos. Outra proteção preventiva é a determinação dos contratos do § 5º-A, terem que ser realizados com um intervalo mínimo de cinco dias úteis. Este tempo, pode garantir uma reflexão por parte do tomador, quanto à real necessidade de firmar vários contratos de créditos.

Art. 29. O art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

§ 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.

§ 5º-A Para os titulares do benefício de prestação continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), os descontos e as retenções referidos no caput deste artigo não poderão ultrapassar o limite de 35% (trinta e cinco por cento) do valor dos benefícios, dos quais 30% (trinta por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, a financiamentos e

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

§ 6º A instituição financeira que proceder à retenção de valor superior ao limite estabelecido nos §§ 5º e 5º-A deste artigo perderá todas as garantias que lhe são conferidas nesta Lei.

§ 7º Aplica-se o previsto no caput e no § 5º deste artigo aos titulares da renda mensal vitalícia prevista na Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974.

§ 8º Para os 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 (Lei Orgânica da Assistência Social), aplica-se o previsto no caput e no § 5º-A deste artigo.

§ 9º As operações de empréstimos, de financiamentos e de arrendamentos mercantis de que trata o § 5º-A deste artigo deverão ser realizadas em 2 (dois) momentos, separados entre si pelo intervalo mínimo de 5 (cinco) dias úteis entre a proposta da instituição financeira e a celebração do contrato.” (NR) (BRASIL, 2023)

Segundo as autoras Boechat, Arquette e Robles-Lessa (2022), conforme previsão legal atual, a margem consignável do aposentado e pensionista do INSS pode ser comprometida em 45%, o que aflorou o debate acerca do superendividamento dos destes tomadores.

O fundamento legislativo tem como fundamento constitucional, o art. 192 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre o sistema financeiro nacional, prevendo como finalidade a promoção do “desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade” (BRASIL, 1988). O texto constitucional necessita de legislações infraconstitucionais e regulações que norteiem direitos e obrigações, resguardando, numa análise sistêmica, a ordem econômica, os direitos fundamentais e sociais.

Já o art. 193 do Texto Constitucional resguarda que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (BRASIL, 1988). Nos termos do art. 4º, parágrafo único, são objetivos fundamentais do país buscar a integração econômica e social, dos povos latino-americanos (BRASIL,

1988). Nessa perspectiva, o art. 21, IX estabelece que compete a União elaborar e executar planos nacionais de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 1988).

A ordem econômica é fundada na valorização do laboral e na livre iniciativa, buscando assegurar a uma existência digna a todos e se consubstanciando nos ditames de justiça social, conforme disposto no art. 170, parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). No que tange ao sistema financeiro nacional, o texto constitucional traz o artigo 192, aventa que a regulamentação das atividades financeiras das instituições correlatas, torna-se objeto de norma infraconstitucional, havendo a iminente necessidade de uma regulamentação específica, que possa efetivar as políticas e direitos sociais e econômicos.

Segundo Doll e Cavallazi (2016), é importante compreender a natureza desse tipo de empréstimo e sua influência nas finanças pessoais dos indivíduos. Nesse contexto, o crédito consignado, que é direcionado a trabalhadores com carteira assinada e aposentados, apresenta características específicas que o tornam atrativo para alguns e preocupante para outros. Portanto, uma análise aprofundada dessas questões se faz necessária para compreender melhor as implicações desse tipo de crédito e suas consequências no endividamento das pessoas.

A problemática do endividamento dos idosos é objeto de estudos e discussões multidisciplinares. Fileto (2018) em sua matéria 'O Instituto Defesa Coletiva' afirmou que:

O endividamento dos idosos apresenta dados preocupantes, no Brasil. A mais recente pesquisa do SPC Brasil (Serviço de Proteção ao Crédito), de agosto de 2019, estima um total de 4,3 milhões de idosos com o nome registrado em serviços de proteção ao crédito, o que equivale a 27% da população nesta faixa de idade. No balanço final de cada ano, até 2014, observa-se que o número de devedores entre os idosos cresceu mais que o dobro da média, em todos os anos. Em relação à participação dos credores dos consumidores idosos, entre 64 e 94 anos, são os Bancos que lideram, com quase metade das dívidas (47,26%). Dentre os fatores que mais contribuem para o endividamento dos idosos, destacam-se a vulnerabilidade e o elevado comprometimento da renda com empréstimos (FILETO, 2018).

O citado Instituto arrematou seu ponto de vista, com base em pesquisa do Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF):

A Pesquisa Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF/2016) revelou que as pessoas acima de 50 anos têm ainda mais dificuldade de cognição, pois apenas 7% dessas pessoas são capazes de interpretar textos e resolver problemas que exigem maior planejamento como cálculos de porcentagem, por exemplo (FILETO, 2018).

Sobre endividamento dos idosos, Santos (2022), compreende que o consumo de crédito pode assumir as duas dimensões, de um lado, possibilitando ao idoso suprir necessidades básicas em situações pontuais e emergenciais e, por outro, possibilitando e incentivando um consumo desregrado. Percebe-se, portanto, que as instituições financeiras também podem representar um papel negativo na vida financeira desse público quando contrata sem compreender bem as condições pactuadas, sem conhecer os juros incidentes na operação e desprezando demais despesas que lhe compete, podendo tornar-se em um consumidor superendividado, ou seja, a falta de conhecimento, atrelado ao fornecimento malicioso, sem a devida observância dos limites legais, e até mesmo agindo de má-fé, pode gerar para o contratante idoso um comprometimento da renda mensal, o que reflete diretamente na sua dignidade e segurança. Diante desse fato social, substanciando no envelhecimento da população, voltar o olhar para essa camada social, na busca pela efetiva proteção, deve ser um papel desenvolvido conjuntamente, pelo Estado, pela sociedade em geral e, principalmente, pelos familiares, mediante o desenvolvimento de políticas públicas destinadas à pessoa idosa.

A hipervulnerabilidade do consumidor idoso, somada ao princípio da dignidade humana, traduzem o pensamento de que a oferta de crédito consignado pode ter restrição mais contundentes, conforme o pensamento destacado abaixo:

Algumas instituições financeiras se aproveitam da falta de informação e vulnerabilidade do idoso para usarem de má-fé e fazerem anuir em aderir empréstimos e cartões consignados, mesmo sem que tenham interesse

de fato. Em outros casos, instituições financeiras têm realizado empréstimos e creditado os valores nas contas bancárias dos consumidores idosos, mesmo sem qualquer tipo solicitação ou autorização por parte do mesmo, surpreendendo-os com valores de origem desconhecida em conta. Não obstante, os idosos são consumidores hipervulneráveis, no que tange a contratação de empréstimos ou cartão de crédito consignados. (BOECHAT, ARQUETTE, ROBLES-LESSA, 2022, p. 430-431)

A defesa pela proteção ao mínimo existencial já foi debatida no Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário n. 527.985 de Mato Grosso, resultando no Tema 27, no qual foi considerado inconstitucional o § 3º do artigo 20 da Lei 8.742/1993⁴, que estabelece a renda familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário-mínimo como requisito obrigatório para concessão do benefício assistencial de prestação continuada previsto no artigo 203, V, da Constituição. (BRASIL, 1993), BRASIL (1988) No voto do então ministro relator Marco Aurélio ficou motivado:

Como, então, deve ser interpretada a cláusula constitucional “não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”? O objetivo do constituinte foi único: conferir proteção social àqueles incapazes de garantir a respectiva subsistência. Os preceitos envolvidos, como já asseverado, são os relativos à dignidade humana, à solidariedade social, à erradicação da pobreza e à assistência aos desamparados. Todos esses elementos fornecem razões para uma interpretação adequada do benefício assistencial estampado na Lei Maior (Recurso Extraordinário n. 567.985. Relator: Marco Aurélio, Data de Julgamento: 18/04/2013).

A questão do mínimo existencial foi abordada recentemente, através do Decreto n. 11.567, de 19 de junho de 2023, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial

4 Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário-mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. § 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos Código de Defesa do Consumidor e dispõe sobre os mutirões para a repactuação de dívidas para a prevenção e o tratamento do superendividamento por dívidas de consumo, estabelecendo o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais).

Art. 1º O Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a R\$ 600,00 (seiscentos reais).

Art. 2º A Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública organizará, periodicamente, mutirões para a repactuação de dívidas para a prevenção e o tratamento do superendividamento por dívidas de consumo. (BRASIL, 2023).

A responsabilidade da participação das instituições financeiras no processo do crédito consignado pode até resultar em endividamento ou até contribuir ao superendividamento, mas Sen (2020), tratando de mercados e liberdades, diz que restrições arbitrárias ao mecanismo de mercado podem levar a uma redução de liberdades devido aos efeitos consequenciais da ausência de mercados. Negar às pessoas oportunidades econômicas e as consequências favoráveis que os mercados oferecem e sustentam pode resultar em privações. Expressou, ainda, que políticas que restringem oportunidades de mercado podem ter o efeito de restringir a expansão de liberdades substantivas que teriam sido geradas pelo sistema de mercado, principalmente por meio da prosperidade econômica geral.

É preciso salientar que a regra das Instituições Financeiras é zelar pela boa-fé. Logo, não se deve aventar que existe proveito de falta de informações ou de vulnerabilidade. Presumir má-fé e generalizar não parece ser um fundamento concebível, notadamente numa seara regulada pelo Banco Central do Brasil (BACEN), o qual apregoa, recomenda e acompanha agendas sociais e de governança das IFs que estão sob o seu manto fiscalizatório (BOECHAT; ARQUETTE; ROBLES-LESSA, 2022).

Foi disposto, ainda, que a Lei do superendividamento representa um avanço social e oportuniza conciliação entre as partes contratantes, com o viés de manutenção do mercado:

Considerando que, a Lei de superendividamento, em âmbito de nossa sociedade de consumo, possui caráter preventivo e regulador, pois além de proteger os consumidores vulneráveis e não vulneráveis, ele também viabiliza a preservação do direito de existência do devedor-pessoa física e de sua dignidade humana, porém sem extinguir o direito de crédito nos casos que ambas as partes agirem de boa-fé. Tal lei é um direito de todo o consumidor que condiz com seus requisitos de aplicação, apesar de haver nela alterações recentes, o direito assegurado e sua aplicação, na teoria, são muito eficazes devido à sua conciliação entre as partes, sem ferir os direitos humanos e a garantia do exercício dos direitos e deveres entre consumidor e instituições financeiras, além do mais, com a Lei de Superendividamento possibilita manter a movimentação do mercado do crédito e o consumo. (BOECHAT; ARQUETTE; ROBLES-LESSA, 2022, p. 438)

Nesse ponto, há convergência acerca da pertinência da Lei do superendividamento, a qual é importante num cenário de excepcionalidade, com a finalidade de se se conceber um plano de recuperação do devedor de boa-fé. Inclusive, o STF, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ADI n. 6727/PR, referendando que não é crível proibir as IFs (Instituições Financeiras); Correspondentes Bancários (CORBANs) e Sociedades de Arrendamento Mercantil de realizarem publicidade ou atividade de convencimento de aposentados e pensionistas para contratação de empréstimos:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. LEI N. 20.276 DO PARANÁ. PROIBIÇÃO A INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, CORRESPONDENTES BANCÁRIOS E SOCIEDADES DE ARRENDAMENTO MERCANTIL DE REALIZAREM PUBLICIDADE

OU ATIVIDADE DE CONVENCIMENTO DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. VULNERABILIDADE ECONÔMICA E SOCIAL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS. PROTEÇÃO INTEGRAL AO IDOSO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Proibição da Lei paranaense n. 20.276/2020 a instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil realizarem telemarketing, oferta comercial, proposta, publicidade ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrarem contratos de empréstimos resulta do legítimo exercício da competência concorrente do ente federado em matéria de defesa do consumidor, suplementando-se os princípios e as normas do Código de Defesa do Consumidor e reforçando-se a proteção de grupo em situação de especial vulnerabilidade econômica e social. 2. Ação direta julgada improcedente (ADI 6727/PR, Relator: Min Carmen Lucia, data de julgamento:12/05/21).

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), atendendo os acréscimos normativos da Lei n. 14.181/2021, estabelece que o superendividamento não é uma ideia absoluta. Ao contrário, trata-se de conceituação aberta, onde não é suficiente que haja dívidas em excesso para o consumidor se enquadrar em tal situação. Os contratos realizados com dolo ou má-fé do tomados do crédito, por exemplo, não se enquadram no conceito de superendividamento:

Art. 54-A. Este Capítulo dispõe sobre a prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor.

§ 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação.

§ 2º As dívidas referidas no § 1º deste artigo englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos

decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada.

§ 3º O disposto neste Capítulo não se aplica ao consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé, sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento ou decorram da aquisição ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor (BRASIL, 2021).

Utilizando o jogo de xadrez como uma metáfora no âmbito jurídico, no tabuleiro do conflito normativo, traz-se o art. 170, CRFB/1988, parágrafo único, o qual determina o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (BRASIL, 1988).

Trazendo ao contexto de hermenêutico constitucional, as regras, princípios, postulados e fundamentos normativos ajudam a nortear a hipótese-resultado. Assim, os ensinamentos de Cordeiro (2014), têm relevância salutar, quando trata dos fundamentos normativos:

Diante disso, os fundamentos são as normas que irão justificar, em uma maior dimensão superior e estruturante, as outras normas jurídicas, sejam as regras, os princípios ou os postulados. Essa dimensão superior é o que faz os fundamentos se distinguirem das outras espécies normativas, pois eles são normas com uma conotação tão estruturante para uma sociedade e de uma importância tal em seu conteúdo, que fazem irradiar todos os outros preceitos normativos para a organização jurídica de um povo (CORDEIRO, 2014, p. 16).

Visando tornar o Brasil um país desenvolvido, não se conceber a imposição extra mercadológica de cerceio ao crédito. Aliás, a limitação ao crédito já pode ser concebida como sendo um dos fatores que contribuem para a temida recessão econômica e ofensa ao fundamento do Estado Democrático de Direito. Afinal, a democracia sem liberdade não passa de utopismo constitucional. Aqui, trata-se da liberdade de contratar crédito consignado pelo aposentado e pensionista do INSS; trata-se da segurança jurídica que se deve conferir à Lei específica 14.431/2022, a qual tem solidez jurídica, em razão da Cláusula de Reserva de Plenário, oriunda da Súmula Vinculante 10, do STF (CORDEIRO, 2014).

De acordo com Cordeiro (2014), além da dignidade da pessoa humana, a Constituição Federal de 1988 elenca vários fundamentos normativos no Brasil. Esses fundamentos incluem as normas relacionadas ao Estado Democrático de Direito, que foi estabelecido como um valor supremo após o período de exceção militar. Outro fundamento importante é o da soberania, tanto internamente, definindo o Brasil como um ente independente de qualquer outra nação, quanto externamente, exigindo o respeito a todas as outras nações independentes. A “separação” e harmonização dos poderes constituídos também é um fundamento relevante, estruturando a organização dos poderes e adotando o sistema de freios e contrapesos para fiscalização mútua.

É importante destacar que esses valores fundamentais, embora possam não estar explicitamente positivados em textos normativos, são amplamente reconhecidos e aceitos como institutos fundamentais para a organização jurídica da sociedade, o autor citado anteriormente destaca por exemplo, o fundamento da segurança jurídica, mesmo não estando expressamente disposto na Constituição, é amplamente considerado como um instituto fundamental para a estabilidade das relações sociais e institucionais.

Uma vez identificado esse fundamento normativo, ele adquire uma superioridade axiológica sobre outras normas jurídicas, como explica Cordeiro (2014). Portanto, essas normas devem estar justificadas e adequar-se ao conteúdo proclamado por esse fundamento. Assim, essa categoria normativa, por ser estabelecida como um valor supremo em uma sociedade, possui primazia axiológica sobre outras normas que não estejam em conformidade com seu conteúdo.

4.3 Da visão do Judiciário sobre o crédito consignado, com ênfase no STJ e STF

Os contratos de crédito consignado aos beneficiários do INSS representam situações de superendividamento ou se configuram como benefícios aos idosos consumidores?

Essa questão reflete a necessidade de uma análise das questões envolvidas, a fim de compreender a natureza dessas modalidades contratuais e seu impacto na realidade dos idosos como consumidores (GIGLIUCCI, 2012).

Segundo Santos (2022) a concessão de crédito pode representar um problema social, que chega a desaguar numa situação de superendividamento:

Em que pese as infinitas possibilidades de utilização do crédito, ele representa um significativo problema social, quando é realizado em desacordo com o Código de Defesa do Consumidor, podendo induzir o consumidor ao superendividamento ou seja, gera para o consumidor um acúmulo de débitos que não podem ser pagos pelo seu rendimento e patrimônio sem que comprometam o mínimo existencial para sua dignidade [...] Diante do que se apresenta, percebe-se que a doutrina e a jurisprudência sinalizam para as consequências negativas do comprometimento de renda em percentual significativo e de longo prazo, além de apontarem para a flagrante violação da dignidade da pessoa humana. Assim, demonstra-se a necessidade de despertar a atenção para as consequências do aumento desordenado de má concessão de crédito pelas instituições financeiras Além do consumo de crédito de forma desarrazoada, ainda há de se eventualidades como um divórcio, doença, nascimento de neto, volta para a casa do filho maior, dentre vários, e que somados, impactam no planejamento orçamentário, desequilibrando-o e o consumidor pode evoluir de um endividamento normal para um superendividamento (SANTOS, 2022, p. 83-84).

Este viés de proteção preventiva ao consumidor vulnerável, para evitar a possibilidade do seu superendividamento, entretanto, não vem sendo concebida pelo Superior Tribunal de Justiça, que afetou a

matéria atinente à “aplicabilidade ou não da limitação de 30% prevista na Lei n. 10.820/2003 (art. 1º, § 1º), para os contratos de empréstimos bancários livremente pactuados, nos quais haja previsão de desconto em conta corrente, ainda que usada para o recebimento de salário”. A decisão do STJ tem uma característica de fomento ao crédito no Brasil, cuja tese ficou firmada nos seguintes termos:

São lícitos os descontos de parcelas de empréstimos bancários comuns em conta-corrente, ainda que utilizada para recebimento de salários, desde que previamente autorizados pelo mutuário e enquanto esta autorização perdurar, não sendo aplicável, por analogia, a limitação prevista no § 1º do art. 1º da Lei n. 10.820/2003, que disciplina os empréstimos consignados em folha de pagamento (Tema Repetitivo n 1085/SP Relator: Marco Aurélio Bellieze, Data de Julgamento: 09/03/2022).

Noutra conjuntura jurisdicional, que também se aplica aos contratos de créditos consignados aos beneficiários do INSS, o mesmo Tribunal Superior sumulou que “Nos contratos bancários, é vedado ao julgador conhecer, de ofício, da abusividade das cláusulas” (Súmula 381, do STJ) (BRASIL, 2009).

Nesse alinhamento, envolvendo revisões contratuais, cabem duas considerações. A primeira, no aspecto econômico, cujas interferências extracontratuais, invariavelmente, aumentam o custo do crédito, diante da consequente volatilidade negocial provocada. A segunda, retoma o aspecto jurídico, é causa de insegurança jurídica. Aqui, vale a máxima mercadológica, em que os contratantes fiéis e com boa fé findam pagando a conta daqueles que conseguem uma exegese modificativa ao contrato originário.

Por fim, considerar que o tomador do crédito sempre tem a liberdade de optar por uma contratação com a IF que oferecer melhores condições. Mesmo em contratos de adesão, o tomador tem mais uma opção: a de fazer a portabilidade contratual, nos termos da Resolução 4.292/2013 do BACEN:

Art. 1º As instituições financeiras devem garantir a portabilidade das suas operações de crédito realizadas com pessoas naturais, mediante o recebimento de

recursos transferidos por outra instituição financeira, observados os procedimentos estabelecidos nesta Resolução. Parágrafo único. Para os efeitos desta Resolução, considera-se: I – portabilidade: transferência de operação de crédito de instituição credora original para instituição proponente, por solicitação do devedor; II – instituição credora original: instituição financeira credora na operação de crédito objeto da portabilidade; III – instituição proponente: instituição financeira receptora da operação de crédito objeto da portabilidade; e IV – devedor: pessoa(s) natural(ais) titular(es) da operação de crédito objeto da portabilidade (BRASIL, 2013).

O STF também vem seguindo o mesmo caminho jurisdicional. No julgamento do ARE n. 884.000 AgR-segundo, o rel. min. Dias Toffoli, j. 8-6-2018, 2ª T, *D/E* de 26-6-2018.] Supremo Tribunal Federal (STF), apresentou exegese ampliativa, no sentido de não se impor restrições a oferta de crédito; nem de conceber exclusividade de Instituição Financeira consignatária, devendo prevalecer a escolha livre do tomador consumidor. Nessa conjuntura, o crédito consignado tem recepção e guarda constitucional:

SEGUNDO A G.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAV 884.000 DISTRITO FEDERAL RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI AGTE.(S): DISTRITO FEDERAL AGTE.(S) :GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL AGDO. (A/S) :PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS EMENTA Segundo agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade. Decreto distrital nº 30.008/2009. Estabelecimento de norma para a consignação em folha de pagamento de empregados pertencentes ao quadro de pessoal das empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal. Exclusividade de concessão de empréstimo consignado pactuado entre determinada instituição financeira e o ente federado. Inconstitucionalidade declarada pelo tribunal de origem. Violação dos

princípios da livre concorrência e da livre escolha do consumidor. Precedentes. 1. O acórdão do Tribunal de origem não divergiu do entendimento que vem sendo firmado pela Suprema Corte no sentido de que os contratos de exclusividade pactuados entre instituição financeira e ente federado violam os princípios da livre concorrência e da livre escolha do consumidor. 2. Agravo regimental ao qual se nega provimento (STF – AgR-segundo ARE: XXXXX DF – DISTRITO FEDERAL, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 19/05/2017, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-120 08-06-2017).

Sob o fundamento normativo da segurança jurídica e do consequente respeito à vontade das partes, no momento do pacto, o entendimento é de que, em regra, não se deve conceber efeito modificativo contratual àquele que tenta se beneficiar posteriormente, sob o pretexto de um superendividamento presumido. Não se deve, portanto, inverter a ordem das coisas, transmutando situações excepcionais e dando um raso e prematuro efeito modificativo ao que fora contratado, sob pena de se ofender os fundamentos normativos já mencionados concebendo-se uma controvertida intervenção nas relações trilaterais (tomador consumidor-IF consignante-INSS) e contrariando hermenêuticas constitucionais consagradas:

STF, ADIn 3.729: Este Supremo Tribunal Federal possui firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídico-contratuais entre Poder concedente federal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, sob regime federal, mediante a edição de leis estaduais (STF, ADIn 3.729, rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 17.09.2007).

O STF, através da ADI 7.223-DF, também debateu a controvérsia sobre a 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.

O Projeto de Lei de Conversão n. 11/2023, oriundo da mencionada medida provisória, foi encaminhado ao

Marcos Délli Ribeiro Rodrigues

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 (STF, 7223, Relator Nunes Marques).

De acordo com a Exposição de Motivos da Lei n. 14.431/2022, é observado que as pessoas de menor renda foram mais afetadas pela queda do nível de renda real, aumento da inflação e elevação dos juros. Esses fatores justificam a necessidade de ampliar o acesso ao crédito formal e mais acessível para essa parte da população (BRASIL, 2022).

O ato em questão não inclui como objetivo a redução das taxas de juros nas operações de crédito, embora seja observado que as taxas incidentes nas operações de crédito consignado sejam efetivamente menores. É destacado que o Conselho Nacional de Previdência Social é responsável por fixar a taxa de juros, e as instituições financeiras são obrigadas a observá-la. Argumenta-se que seria uma violação ao princípio da igualdade se o acesso ao crédito formal com juros mais baixos fosse garantido apenas às pessoas de maior

renda. Ressalta-se, então, que a contratação não é obrigatória.

É explicado que, levando em consideração as taxas mais baixas do crédito consignado, a realização dessa operação pode ter como objetivo não apenas obter recursos imediatos, mas também renegociar dívidas previamente contraídas com taxas mais altas. Destaca-se que a Instrução Normativa n. 28/2008, emitida pelo Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social, estabelece critérios e procedimentos operacionais relacionados à consignação de descontos para o pagamento de crédito consignado em benefícios da Previdência Social. Além disso, de acordo com a Nota Técnica SEI n. 8561/2022⁵ do Ministério do Trabalho e Previdência, todas as aposentadorias e pensões concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) são bloqueadas para a contratação de consignações, a menos que haja uma autorização expressa de desbloqueio pelo titular do benefício, o que só pode ocorrer após 90 dias a partir da Data de Despacho do Benefício (DDB).

De acordo com a Nota Técnica do Ministério do Trabalho e Previdência, é ressaltado que as instituições consignatárias estão expressamente proibidas de realizar qualquer tipo de marketing ativo, oferta comercial, proposta ou publicidade direcionada aos beneficiários do INSS antes de decorridos 180 dias a partir da Data de Despacho do Benefício (DDB).

Observa-se que o sistema de proteção tem demonstrado eficácia, visto que, em 2018, foram contratados 14,2 milhões de créditos consignados por aposentados e pensionistas do RGPS, e as reclamações relacionadas a concessões não autorizadas representaram apenas 0,68% do total de operações registradas. Faz-se referência à medida protetiva estabelecida no artigo 7º da lei em questão.

5 “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)” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Medida Cautelar Na Ação Direta De Inconstitucionalidade 7.223 -ADI 7223 MC / DF DISTRITO FEDERAL Relator: Nunes Marques).

No caso, há compreensão pelo *periculum in mora* inverso, vez que a concessão da medida cautelar dificulta o acesso de pessoas de baixa renda a operações de crédito com taxas mais baixas. Posteriormente, em 14 de setembro de 2022, a Câmara dos Deputados destaca a estrita observância do procedimento legislativo na conversão da Medida Provisória n. 1.106/2022 na Lei n. 14.431/2022. Da mesma forma, o Senado Federal ressalta a integridade do processo legislativo em 19 de setembro de 2022. O processo legislativo buscou ampliar o acesso ao crédito consignado ao adicionar 5% ao limite máximo para contratação de operações de crédito (BRASIL, 2022).

As normas que ampliam a concessão do crédito consignado visam impulsionar o crescimento econômico do Brasil e agilizar a recuperação dos impactos da pandemia. Durante o processo legislativo, mais de 60 emendas parlamentares foram apresentadas, demonstrando uma reflexão, avaliação e aprimoramento na elaboração da lei. Argumenta-se que, desde que sejam seguidas as regras do processo legislativo, o simples desejo de manter uma sistemática de condutas não pode ser usado como fundamento para declarar a inconstitucionalidade. Quanto ao risco, destaca-se que a concessão da medida cautelar gera insegurança jurídica para os negócios já firmados. Em 23 de setembro de 2022, o Advogado-Geral da União declara que a ação não pode ser conhecida devido à falta de impugnação específica dos dispositivos questionados. Ele ressalta que a lei tem como objetivo mitigar os efeitos da crise causada pela pandemia de Covid-19, principalmente em relação ao aumento da inflação e das taxas de juros. Registra-se que a principal finalidade da medida não é reduzir as taxas de juros nas operações de crédito e enfatiza-se que a contratação do crédito não é obrigatória.

O número de reclamações a respeito das operações de crédito não pode ser utilizado como argumento para se sustentar a inconstitucionalidade:

[...] 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

Marcos Délli Ribeiro Rodrigues

é medida excepcional e que só poderia ser tomada se comprovado o excesso no exercício do poder de conformação legislativa (STF, ADI 7223, Relator Nunes Marques).

A decisão do ministro relator Nunes Marques, que indeferiu a liminar, contribui ao presente estudo. Tal raciocínio jurídico foi dotado de um aprofundamento jurisdicional que contemplou, inclusive, uma conjuntura harmônica entre os Poderes da República:

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, [...]. 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. [...] 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 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 (STF, ADI 7223, Relator Nunes Marques).

O partido PDT, autor da ADI 7.223, parece restringir exageradamente o propósito das normas em questão, como se elas apenas autorizassem a disponibilização de mais um produto financeiro.

No entanto, a opção legislativa explícita tinha como objetivo garantir às famílias brasileiras, que enfrentavam dificuldades decorrentes da pandemia e do aumento nos preços dos alimentos, uma opção de crédito acessível, especialmente para quitar dívidas mais onerosas.

Portanto, embora as definições legais nessa área sejam principalmente contingentes, elas não deixam de ser importantes. Estabelecem os parâmetros gerais para a atuação da Administração Pública, além de permitirem uma margem razoável de certeza em relação ao grupo beneficiado pela regra, o que terá impactos na programação financeira do Estado.

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.

O autor da ADI, o partido PDT, ao abordar o impacto negativo na reorganização financeira dos tomadores de empréstimo, parece assumir que os indivíduos ou famílias não obtêm nenhum benefício ao contratar o crédito, quando na realidade eles obtêm liquidez imediata para quitar dívidas, lidar com despesas urgentes ou investir em planos que sempre foram adiados.

Em relação ao aumento de casos de empréstimos consignados não autorizados, entende-se que as informações apresentadas pela Presidência da República abordam de forma adequada a preocupação do autor. A própria Lei nº 14.431/2022 inclui uma nova medida de proteção em seu artigo 7º, que consiste na obrigação das instituições financeiras de fornecer ao solicitante, antes de firmar o contrato, um demonstrativo que detalhe o valor restante de seus rendimentos líquidos mensais após a dedução da parcela mensal, bem como a taxa de juros a ser aplicada, o custo total efetivo do empréstimo e o prazo para quitação completa (BRASIL, 2022). Existe, portanto, uma ferramenta que assegura, em certa medida, a informação do beneficiário sobre os aspectos da relação jurídica.

No que diz respeito à autorização de crédito consignado utilizando as parcelas do benefício Auxílio Brasil, atual bolsa família, como garantia, o partido requerente argumenta que a natureza temporária do benefício representa um alto risco de crédito. No entanto, é importante ressaltar que a temporariedade do benefício é

considerada pela instituição financeira antes de sua habilitação, por meio de convênio com o Ministério da Cidadania e, evidentemente, antes da celebração do contrato com cada cliente. As instituições habilitadas, incluindo algumas das principais instituições financeiras do país, compreendem o custo-benefício da operação e os riscos envolvidos. Afinal, são empresas especializadas nesse mercado.

Ao abordar a controvérsia em torno do crédito consignado, vale destacar a perspectiva do ministro Nunes Marques, relator da ADI 7.223, que defende a necessidade de equilíbrio entre a proteção dos consumidores vulneráveis e a promoção da inclusão social e econômica. Segundo essa visão, é crucial permitir a liberdade de escolha para esse público e estimular oportunidades de negócios em toda a cadeia produtiva relacionada ao crédito consignado. Argumenta-se que restringir excessivamente essa modalidade de crédito poderia ter efeitos negativos, afetando não apenas milhões de brasileiros, mas também gerando impactos significativos em termos de negócios e empregabilidade tanto direta como indiretamente.

Em 19 de outubro de 2023, o voto do ministro relator Nunes Marques foi acompanhado à unanimidade e se julgou improcedente o pedido, reconhecendo constitucionais os arts. 1º e 2º da Lei federal n. 14.431, de 3 de agosto 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. De acordo com o Banco Central do Brasil (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 (ver 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.

Marcos Délli Ribeiro Rodrigues

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.

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 (STF, ADI 7223, Relator Nunes Marques).

Foi certificado o trânsito em julgado da ADI 7.223 em 19 de outubro de 2023, na qual o STF também aprofundou sua motivação, com um precedente que trata do mínimo existencial e, portanto, importa ao presente trabalho:

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 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, 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.

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 (STF, ADI 7223, Relator Nunes Marques).

4.4 Do panorama do crédito consignado nos poderes Executivo e Legislativo

Em recente artigo intitulado *Responsabilidade Social e Democracia*, na Revista da Academia Brasileira de Letras de setembro de 2023, o professor e ministro do STF, Gilmar Medes traz à lume uma perspectiva salutar ao presente trabalho:

De acordo com o balanço divulgado pelo IBGE, o país alcançou, no ano de 2020, a indelegável marca de aproximadamente 9 milhões de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza (renda per capita inferior a R\$ 89, segundo critério de elegibilidade do Programa Bolsa Família). Paralelamente, estudos recentes do IBGE apontam para contingente populacional de 16 milhões de cidadãos brasileiros

em condições de pobreza (renda per capita inferior a R\$ 178). Os acontecimentos que se sucederam em 2020, mais notadamente no início da liberação do benefício assistencial pago, emergencialmente, aos mais necessitados, fizeram-nos refletir sobre o que a imprensa chamou de atenção aos invisíveis, quais sejam, os nossos concidadãos que viviam sem qualquer reconhecimento oficial do Estado: desprovidos de registro de identificação civil; ou qualquer forma estatal de comprovação de sua existência como cidadãos. Assistimos atônitos, a diversas dificuldades operacionais de pagamento do auxílio emergencial em razão da inexistência de registro ou comprovação em cadastros estatais de milhares de pessoas, que conviviam em grandes centros e passavam como invisíveis para o Estado.

A partir dessa tragédia por nós experimentada, passou a ganhar força, no Brasil, a noção de que o Poder Público precisa de uma atuação balizada pela responsabilidade social. (ROSAS, 2023).

Em detrimento de tais dados, há quem entenda que os contratos de créditos consignados são maléficos e defendem que os Poderes Republicanos devem ter posturas institucionais, que visem a redução e até a extinção das práticas abusivas aos consumidores hipervulneráveis. Partindo deste contexto Boechat, Arquete, Robles (2022) afirmam que:

No entanto, mesmo com todas as medidas adotadas pelo Poder Legislativo e Judiciário, com o intuito de reduzir novas situações abusivas que prejudicam os idosos no mercado consumidor, essas práticas tendem a aumentar diariamente. Devendo ser adotadas novas medidas com o intuito de complementar a legislação vigente e obter êxito em limitar e até extinguir tais práticas. (BOECHAT, ARQUETTE, ROBLES, 2022, p. 439).

A análise social feita isoladamente é até louvável, todavia tem que sepear que se trata de um mercado com menores custos e mais facilidades, ou seja, a análise tem que considerar um cenário bem mais amplo, que está inserto numa configuração de plúrimas políticas públicas.

Em se tratando de políticas públicas e direito constitucional, cabíveis as lições do professor Rafael De Lasari (2023):

O dirigencialismo mal-executado acaba por dificultar essa compreensão cotidiana da Constituição. Falando em termo metafóricos, enquanto a força normativa pretende materializar o direito à saúde pela entrega de um hospital (ao vincular o Poder Público nesse sentido), o dirigencialismo mal-empregado tende a entregar a maquete do mesmo hospital, com a promessa de que em cinco anos aquele projeto se tornará, enfim, uma obra em tamanho real. Mude-se o exemplo para tantos outros possíveis (educação, transporte, segurança pública, cultura), repita-se a operação um sem-número de vezes e, ao final, as pessoas acabarão esquecendo que a Constituição é um projeto de futuro, que ela é uma mera “maquete”.

Para piorar, tudo o que vem em seguida são propostas de soluções para problemas que o próprio dirigencialismo mal-executado ocasiona. Uma delas é a tese do mínimo existencial, isto é, o conjunto de condições elementares mínimas para que um ser humano sobreviva com dignidade. Por mais que haja nobreza na tese (e sobre ela já se escreveu em outro momento), pensá-la desapaixonadamente significa admitir que o Estado tem sido tão falho em sua programaticidade que ao menos um mínimo necessário à subsistência se tem tentado salvaguardar.

Em uma análise sistêmica, portanto, para resguardar o público vulnerável, tem que se preservar a proteção do crédito mais barato e a sua apropriada liberdade negocial:

III. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. A Lei 13.874/2019 instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. De acordo com essa Declaração, “são direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal” (art. 3.º, caput), dentre outros, os de “desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica” (inc. I), “receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto

ao exercício de atos de liberação da atividade econômica [...]” (inc. IV), etc. A mencionada Declaração prevê, ainda, garantias de livre iniciativa, de modo a evitar o abuso do poder regulatório da administração pública (art. 4.º) (BRASIL, 2019).

Nessa conjuntura, o Poder Executivo enviou a proposta de Medida Provisória 1.164/2023, que “Institui o Programa Bolsa Família e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento”. Tal MP extingue a possibilidade de contratação de crédito consignado pelos beneficiários do Auxílio Brasil, do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), ou seja, revoga parcialmente a Lei 10.820/2003, propondo que o seu art. 26 passe a vigorar com o seguinte texto:

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar que o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS proceda aos descontos referidos no art. 1º e, de forma irrevogável e irretratável, 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. Art. 27. Ficam revogados: I – o art. 6º-B da Lei nº 10.820, de 2003 (BRASIL, 2003).

A recente Lei 14.601, de 19 de junho de 2023, consagrou que o cenário brasileiro é favorável à possibilidade de se ofertar crédito ao consumidor hipossuficiente. Alia-se tal normatização às políticas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, órgão do Poder Executivo Nacional, que estimula a autocomposição e a renegociação, aliviando a problemática do inadimplimento (BRASIL, 2023).

Em recente campanha da Senacon/MJSP, Febraban, Procons e Banco Central, o Governo Federal fez referência e concebeu como política pública, em sua página da internet: “Mutirão vai renegociar

dívidas bancárias durante o mês de março”. Inclusive, afirmou que “No último mutirão, realizado em novembro do ano passado, mais de 2,3 milhões de contratos foram renegociados pelos bancos, trazendo alívio financeiro imediato para consumidores endividados” (MELO, 2022).

Figura 2 – Passo a passo para negociar o Mutirão



Fonte: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mutirao-vai-renegociar-dividas-bancarias-durante-o-mes-de-marco-1>

Avançando mais, em outra medida de cunho político-econômico-social, o governo Federal editou uma Medida Provisória n.176, de 5 de junho de 2023 o “Desenrola Brasil”, com o fito de resolver a problemática do endividamento, contemplando dívidas contraídas até o fim de 2022, no valor de até R\$ 5000,00 (cinco mil reais), cuja renda familiar seja de até dois salários mínimos, no valor de até R\$ 5000,00 (cinco mil reais).

Além disso, qualquer credor que deseje participar do Desenrola deverá abonar dívidas que estejam em aberto no valor de até R\$ 100. De acordo com cálculos da Fazenda, cerca de 1,5 milhão de brasileiros se encontram nessa situação e poderão voltar a ter o nome limpo caso as instituições entrem no programa. O ministro afirmou também que os recursos para o

programa virão do Fundo Garantidor de Operações (FGO). “Com o fim da pandemia, ele tem sido cada vez menos usado”, explicou Haddad” (BRASIL, 2023).

A MP n. 1.176 que contempla o programa “Desenrola Brasil” com previsão de adesão dos devedores e período de renegociação para agosto ou setembro de 2023 significa uma ação proativa e benéfica a todo o ecossistema que envolve o mercado de crédito, inclusive, o crédito consignado. Como fonte de recursos, o art. 10, da MP, apregoa que:

Parcela dos recursos do FGO disponíveis na data de entrada em vigor desta Medida Provisória, para as operações de crédito de que trata a Lei n. 13.999, de 18 de maio de 2020 – FGO Pronampe, será destinada para a concessão de garantia das operações do Desenrola Brasil, bem como para a cobertura dos custos de operacionalização do Programa, nos termos do estatuto do Fundo (BRASIL, 2023).

Em relação à supervisão, o art. 14 da referida MP é clarividente ao atribuir a competência ao Banco Central (BACEN), que é o órgão regulador do mercado bancário, responsável pela fiscalização das instituições financeiras e ser um protagonista no panorama macroeconômico nacional (BRASIL, 2023). Mais adiante será abordada sua atuação regulatória, com demonstração de suas agendas prioritárias no cenário brasileiro.

4.5 Análise do dados do crédito consignado no Brasil

Na seara das ciências econômicas é visível que a oferta de crédito fomenta o crescimento econômico, bem como é notório que o Brasil é uma país que apresenta dificuldades e morosidades na recuperação do crédito, um fator que certamente desestimula o negócio.

O presente estudo também se aprofundou em fontes econômicas e na pesquisa de dados estatísticos, que podem denotar um panorama macroeconômico, que comprova que o crédito consignado é vantajoso ao aposentado e pensionista do INSS.

O Brasil enfrenta o desafio de impulsionar o crescimento econômico por meio do fomento ao crédito, mas é necessário

melhorar a metodologia de recuperação dos valores emprestados em caso de inadimplência. Em comparação com outros países, a taxa de recuperação de crédito no Brasil é muito baixa, representando apenas 14,6% do valor das garantias, enquanto nos Estados Unidos e no Reino Unido esse índice ultrapassa os 80% (ESTADÃO, 2022).

Nesse contexto, o país enfrenta um momento desafiador, com o aumento significativo da inadimplência. Em setembro, aproximadamente 64 milhões de brasileiros estavam com dívidas em atraso, o que representa cerca de 4 em cada 10 brasileiros adultos com o nome negativado, de acordo com estudo da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) e do Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) (ESTADÃO, 2022).

Uma das estratégias para reduzir a inadimplência é oferecer linhas de crédito mais acessíveis aos consumidores. Nesse contexto, o Marco das Garantias (PL 4.188/21) surge como uma proposta que desempenhará um papel fundamental na redução dos custos de crédito no Brasil. Através dessa medida, busca-se proporcionar taxas de juros mais baixas e regulamentar as operações de crédito, evitando que os consumidores recorram a alternativas não reguladas e mais onerosas.

Segundo Vinicius Brandi, subsecretário de Política Microeconômica e Financiamento da Infraestrutura, a falta de garantias adequadas pode aumentar o risco de exposição do consumidor a taxas de juros elevadas (ESTADÃO, 2022).

Fazendo um cotejo do panorama do mercado de crédito, disponibilizado pela Federação Brasileira dos bancos (FEBRABAN), atinente a abril/2023, é válido fazer uma análise comparativa entre o crédito com consignação e outras linhas de créditos.

No crédito consignado, a concessão foi de R\$ 609.567.000,00 (seiscentos e nove milhões, quinhentos e sessenta e sete mil reais), ao passo que o crédito não consignado à pessoa física foi de R\$ 258.230.000,00 (duzentos e cinquenta e oito milhões, duzentos e trinta mil reais). O resumo destacou os créditos aos aposentados e pensionistas do INSS, num patamar de R\$ 236.585.000,00 (duzentos e trinta e seis milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil reais). Isso, somente em abril de 2023, ressalve-se. (FEBRABAN, 2023).

Quanto ao aspecto da inadimplência, foi apresentado um índice de 2,15%, relativo ao crédito pessoal consignado. Sendo um pouco

menor a inadimplência, em relação ao consignado do aposentado e pensionista do INSS: 1,93%. Já o crédito pessoal não consignado teve um índice de 7,72% de inadimplimento (FEBRABAN, 2023):

Tabela 1 Panorama de Crédito



Panorama de Crédito – Resumo – Crédito PF

Linha de Crédito PF	Saldo			Concessão			Inadimplência			Taxa de Juros		
	Em R\$ mi	Var.% m/m	Var.% a/a	Var.% m/m	Var.% a/a	Var.% acum. 12 meses	%	Var.(p.p.) m/m	Var.(p.p.) a/a	%	Var.(p.p.) m/m	Var.(p.p.) a/a
Livre - PF	1.818.419	0,3%	13,9%	-10,2%	1,1%	15,7%	6,17	0,1	1,1	59,68	1,1	9,8
Cheque especial	32.058	0,3%	16,3%	-9,6%	6,3%	18,0%	12,57	0,2	1,5	134,01	3,9	1,3
Crédito pessoal total	867.797	1,0%	13,3%	-10,7%	-28,3%	-5,4%	3,80	0,0	0,3	43,06	0,9	3,0
Crédito pessoal não consignado	258.230	1,8%	12,1%	-17,7%	-13,4%	-5,1%	7,72	0,0	1,9	92,43	4,4	8,2
Crédito pessoal consignado total	609.567	0,6%	13,9%	-3,1%	-38,2%	-5,7%	2,15	0,0	-0,4	25,90	-0,5	1,8
Sector privado	41.638	-0,3%	37,5%	-10,7%	3,0%	59,2%	4,44	0,2	-0,3	39,16	-0,1	2,3
Sector público	331.343	0,6%	10,1%	-17,3%	-2,0%	-15,8%	2,01	0,0	-0,2	24,63	-0,1	3,7
Aposentados e pensionistas do INSS	236.585	0,9%	15,9%	30,5%	-61,7%	-5,9%	1,93	0,0	-0,7	25,47	-0,9	-1,5
Não consignado vinculado à composição de dívidas	83.679	1,4%	20,7%	-23,7%	18,0%	35,1%	16,99	1,1	3,1	41,15	0,9	-7,7
Aquisição de bens total	288.562	0,4%	7,6%	-19,6%	-3,1%	-0,9%	5,71	0,0	1,0	31,92	0,3	2,2
Veículos	264.357	0,6%	7,7%	-20,0%	-1,1%	-1,5%	5,51	0,0	1,0	28,46	-0,1	1,2
Outros bens	24.205	-0,8%	6,4%	-14,4%	-22,4%	5,9%	7,97	0,1	0,8	81,50	-0,7	7,8
Arrendamento mercantil total	784	-0,4%	13,3%	766,7%	-40,9%	1,7%	1,06	0,0	-0,8	23,14	1,4	2,5
Veículos	249	-2,0%	-29,1%	#DIV/0!	-88,9%	-47,9%	3,12	-0,2	-0,5	29,85	4,8	6,4
Outros bens	535	0,4%	56,9%	733,3%	-28,6%	15,1%	0,10	0,1	0,1	18,71	0,1	5,3
Cartão de crédito total	494.344	-0,8%	17,8%	-8,6%	9,2%	25,0%	8,65	0,2	2,4	104,83	2,4	28,6
Rotativo	72.693	1,0%	20,1%	-3,5%	10,3%	35,9%	51,75	-0,4	12,2	447,67	14,3	83,7
Parcelado	63.005	1,0%	60,7%	-9,6%	26,3%	41,4%	8,16	0,4	1,8	200,67	7,5	25,2
À vista	358.647	-1,5%	12,1%	-9,5%	8,1%	22,3%						
Desconto de cheques	1.564	-0,8%	17,4%	-20,0%	-51,5%	0,6%	1,92	0,0	0,9	50,42	1,4	9,6
Outros créditos livres	49.631	-4,3%	11,0%	-7,2%	-1,6%	20,9%	3,33	0,2	-0,3			
Direcionado - PF	1.458.221	0,1%	18,1%	-24,9%	-6,8%	14,7%	1,66	0,1	0,2	11,50	0,1	1,7
Crédito rural total	424.383	-0,7%	31,5%	-24,3%	4,2%	34,2%	0,82	0,0	-0,2	12,06	0,7	2,8
Taxas de mercado	158.547	1,1%	46,7%	-29,0%	-19,8%	39,5%	0,60	0,0	0,1	17,59	2,1	2,2
Taxas reguladas	265.837	-1,8%	23,9%	-18,6%	50,7%	30,8%	0,95	0,0	-0,3	8,44	-0,2	2,2
Financiamento imobiliário total	957.455	0,6%	13,5%	-25,0%	-15,8%	-5,3%	1,88	0,2	0,2	10,80	-0,2	1,4
Taxas de mercado	84.726	1,3%	19,8%	-22,3%	10,2%	7,9%	1,11	0,1	-0,1	11,96	0,0	1,6
Taxas reguladas	872.730	0,5%	12,9%	-25,5%	-20,1%	-7,5%	1,95	0,2	0,2	10,69	-0,2	1,3
Financiamento com recursos do BNDES total	63.106	-0,3%	10,4%	-40,3%	80,4%	47,1%	0,28	0,0	0,1	12,26	0,7	0,8
Investimentos	599	-1,2%	-19,7%	25,0%	25,0%	3,8%	3,98	1,0	1,6	7,32	-2,8	-3,0
Agroindustrial	62.507	-0,3%	10,8%	-40,5%	81,5%	47,4%	0,24	0,0	0,0	12,30	0,7	0,8
Microcrédito total	11.802	-1,8%	14,7%	-18,9%	-38,5%	2,6%	21,12	0,1	16,5	50,11	0,1	3,2
Consumo	712	3,0%	32,6%	-26,7%	10,0%	-6,4%	10,67	3,0	1,4	7,87	-0,1	0,7
Microempreendedores	11.090	-2,1%	13,7%	-18,8%	-38,8%	2,7%	21,79	0,0	17,4	53,00	0,3	3,7
Outros créditos direcionados	1.474	0,9%	26,6%	-35,2%	38,8%	8,7%	2,19	0,0	1,8			

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Febraban

16

Fonte: Banco Central do Brasil: FEBRAN. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Panorama%20de%20Cr%C3%A9dito_abr_23v2.pdf

Dos dois indicadores (concessão do crédito e inadimplência), extrai-se que a concessão do crédito consignado foi mais que o dobro do crédito pessoal à pessoa física, mas teve um índice de inadimplência bem menor. Portanto, aqui não se concebe a posição de extinção da

oferta do crédito consignado, uma vez que se trata de um benefício a quem toma e a quem o oferta o crédito, bem como ao mercado, colocando o país nos trilhos do desenvolvimento (FEBRABAN, 2023).

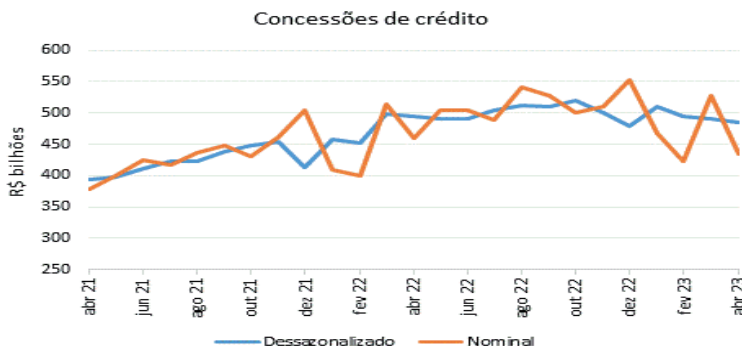
Verifica-se que há um terceiro indicador importante, que é a taxa de juros. No crédito pessoal consignado total, a taxa anual foi de 25,90%. Aos aposentados e pensionistas do INSS, a taxa foi de 25,47%. Já a taxa de juros no crédito pessoal não consignado foi de 92,43%. A taxa do cheque especial foi de 134,01%. Fica clarividente e comprovado estatisticamente que o crédito consignado é um super beneficiamento ao público idoso e hipossuficiente, se comparados às outras linhas de créditos das IFs. Mostra-se, portanto, a extrema sintonia entre o aspecto econômico e o bem-estar social, quando o foco é crédito consignado voltado ao hipervulnerável (FEBRAM, 2023).

Segundo a nota de 30 de maio de 2023 do Banco Central do Brasil:

O volume de crédito do SFN alcançou R\$5,4 trilhões em abril, permanecendo estável no mês (com recuo mensal de 0,1%). Esse desempenho resultou da diminuição de 0,6% no crédito destinado às pessoas jurídicas, para R\$2,1 trilhões, em contraposição ao incremento de 0,2% no crédito às pessoas físicas, saldo de R\$3,3 trilhões (BRASIL, 2023).

Também é importante ao presente estudo informar que “as concessões nominais de crédito totalizaram R\$ 434,6 bilhões em abril”, conforme demonstrado:

Gráfico 5 – Concessões de Crédito



Fonte: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>

O de crédito consignado é a formalização de um negócio bilateral, com direitos e obrigações aos contratantes. Antes do fechamento contratual, é válido observar que o negócio envolve custos operacionais, inadimplemento e dificuldade na recuperação do crédito, riscos de portabilidade contratual, atraso por comprometimento da margem consignável, óbito, decisão judicial, notadamente liminares suspensivas de pagamentos, provisionamentos decorrentes de ações judiciais e despesas correlatas, a exemplo de custas judiciais, honorários contratuais e sucumbenciais, etc.

A disponibilidade do crédito consignado e a liberdade de contratá-lo, portanto, representa um benefício, conforme referendos legais e jurisdicionais suscitados e recentes políticas públicas do governo federal.

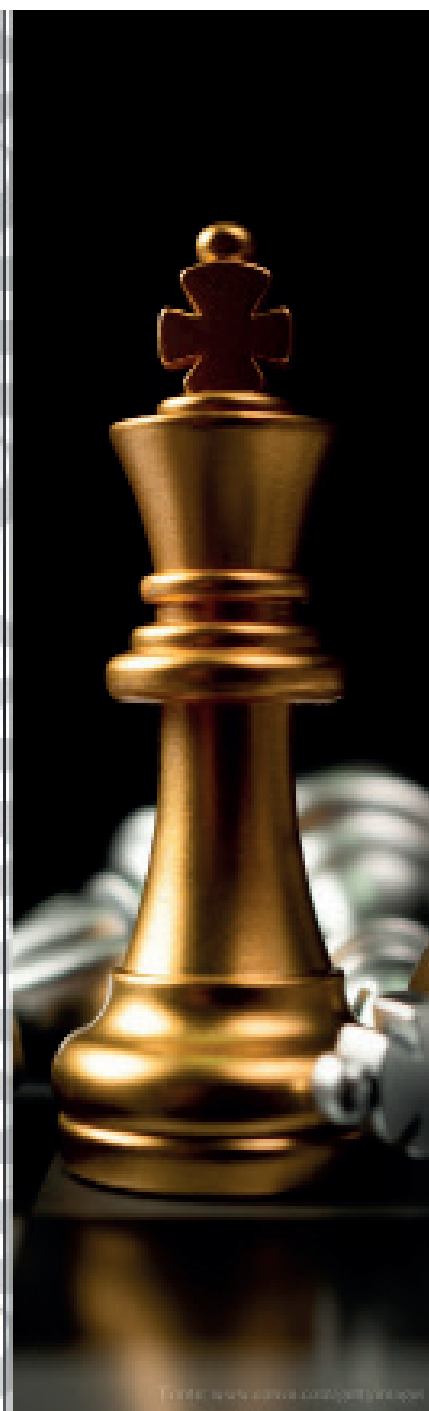
No aspecto globalizado, cabe destacar que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil (ONU, 2023).

A problemática da reduzida educação financeira, dos tomadores de créditos consignados do INSS, conforme estatística apresentada, representa o principal dilema nacional.

A sua melhoria é uma tarefa complexa e que necessita de ações conjuntas dos setores público e privado, numa união proativa, na busca de arranjos multidisciplinares, que são bem mais amplos do que o objetivo do presente trabalho, cujo autor, nem de longe possui discernimento intelectual para discorrer sobre um assunto de uma complexidade que remonta ao descobrimento do Brasil.

Nesse contexto, no capítulo seguinte, serão abordadas questões atinentes ao órgão regulador do mercado bancário, com ênfase ao mercado de crédito consignado.

capítulo cinco



Twitter: @www.palacio.com/objetos/king

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo abrange a análise do crédito consignado no contexto brasileiro, com foco nos aposentados, pensionistas do INSS e beneficiários do BPC-LOAS. A dissertação foi organizada em quatro capítulos distintos, cada um dedicado a diferentes aspectos relacionados ao cerne da questão. O primeiro capítulo serviu como introdução à pesquisa, evoluindo para apresentar o contexto da temática abordada nesse trabalho.

O segundo capítulo abordou a evolução do crédito consignado no Brasil, desde seus aspectos gerais, históricos e conceituais até sua base legal. Foi destacado o impacto do Plano Real na expansão do acesso ao crédito e no desenvolvimento do setor financeiro do país. Além disso, o capítulo discutiu os desafios e contradições enfrentados no cenário político e socioeconômico brasileiro, ressaltando a importância de conciliar interesses divergentes e superar desigualdades estruturais para consolidar a democracia, promover o desenvolvimento econômico e buscar a justiça social. Em suma, foi apresentada uma análise do crédito consignado no Brasil, destacando seu papel na sociedade e sua relação com o contexto político e econômico do país.

O terceiro capítulo explorou a temática da regulação financeira e da autonomia do Banco Central do Brasil (BACEN), onde foi destacada a complexidade do cenário normativo, que gerou (e pode seguir gerando) incertezas e a sensação de falta de segurança jurídica. A autonomia do BACEN foi objeto de debate, concebendo-se a sua importância, como guardião do mercado bancário. Enfatizou-se a relevância das instituições financeiras na promoção do desenvolvimento sustentável e da estabilidade financeira de longo prazo. Além disso, foi ressaltada a necessidade de uma abordagem multidisciplinar na regulação do crédito consignado, considerando aspectos econômicos, jurídicos, políticos e sociológicos. Dessa maneira, reconhecemos a autonomia do BACEN como sendo crucial à solidez e à sustentabilidade do mercado financeiro e, portanto, à economia do país.

No quarto capítulo, o metafórico *jogo de xadrez* foi ilustrado para ilustrar a complexidade e as estratégias envolvidas sistemicamente, com seus pontos de vistas controvertidos. Abordou-se o tema do crédito consignado brasileiro, enfatizando as perspectivas dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, além do panorama macroeconômico relacionado ao crédito consignado. Discutiu-se a relevância do crédito como impulsionador do crescimento econômico, destacando a

necessidade de aprimoramentos na recuperação de crédito, em casos de inadimplência. Além disso, foram apresentadas análises estatísticas e referências econômicas que evidenciaram a vantagem do crédito consignado para aposentados e pensionistas do INSS. A questão da segurança jurídica e da importância da proteção dos consumidores mais vulneráveis também foram abordadas. Por fim, foram mencionadas as recentes medidas legislativas no que tange ao crédito consignado, ressaltando a relevância da harmonização dos Poderes constituídos na estruturação e supervisão mútua do sistema.

As pesquisas realizadas ao longo do biênio acadêmico, juntamente com 20 anos de advocacia empresarial, no segmento bancário, levaram-nos à comprovação fática, jurídica, econômica e científica da importância de identificar medidas que maximizem os benefícios e minimizem os possíveis malefícios ao crédito consignado, o qual contribui ao desenvolvimento sustentável sob a ótica da harmonização socioeconômica.

Portanto, entendemos que o *jogo de xadrez normativo* não precisa de vencedor. Há de se conciliar o aspecto social com o econômico, o que já é previsto no art. 170 de nossa Carta Maior de 1988.

O BACEN deve ser protegido, como instituição essencial ao país, haja vista todas as vantagens oferecidas pelo regulador, com sua vasta pluralidade de agendas, nas quais citamos os aspectos social, educativo, econômico, tecnológico e visando a segurança, solidez e crescimento sustentável do mercado financeiro (logo, trata-se o próprio crescimento do Brasil).

O mínimo existencial e a dignidade humana são privilegiados, quando se dá a possibilidade de concessão de crédito aos mais pobres, notadamente os que são considerados hipossuficientes ou (super) endividados, uma vez que o crédito consignado pode salvá-los de situações piores, até porque em um cenário de necessidade financeira, o crédito consignado pode salvaguardar direitos fundamentais e constitucionais, que o Estado não consegue efetivar a todos os brasileiros (fato notório).

Portanto, a escassez de dinheiro mais barato deve ser evitada, haja vista que pode culminar em escassez de arrecadações e de direitos. Afinal de contas, quem ofertaria crédito àquele desprovido de patrimônio garantidor?

Seria justo retirar a possibilidade de concessão de crédito a público mais necessitado (hipossuficiente, idoso, beneficiário de benefício previdenciário)?

A presente pesquisa consolidou e endossou a nossa perspectiva, no sentido de que o crédito consignado é essencial e deve ser ampliado cada vez mais, uma vez que pode salvar aqueles que mais precisam.

Então, sem *disneilandizar* o patamar de efetividade do Estado Brasileiro, no que tange ao aspecto do progresso socioeconômico e desprendidos do complexo do vira lata (aqueles que pensam lucro é sinônimo de pecado), a conclusão da presente pesquisa é a de que o crédito consignado deve ser considerado um benefício eficiente, que resguarda o princípio da esperança em nosso Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Nelson Campus. *Direito Bancário*. 13. ed. Saraiva, 2010.

AGÊNCIA BRASIL (2023.) *Bancos públicos e privados suspendem crédito consignado no INSS*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-03/bancos-publicos-e-privados-suspendem-credito-consignado-no-inss>. Acesso em: 25 out. 2023.

AGOSTINHO, Theodoro. *Manual de direito previdenciário*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

ANEPES (2023). *Bancos podem suspender consignado do INSS novamente, entenda os motivos*. Disponível em: <https://certificacaoaneps.com.br/leitura/15347/bancos-podem-suspender-consignado-do-inss-novamente-entenda-os-motivos>. Acesso em: 25 out. 2023.

ASSIS, R. L. M. Expropriação financeira, crédito consignado e contrarreforma da previdência: elos da financeirização. *Argumentum Revista Científica*, v. 9 n.3, p. 52-64, 2017.

BAPTISTA, D. M. *Qualificação dos contratos de crédito consignado no setor público*. Dissertação (Mestrado em Direito). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2022.

BOECHAT, H. L. T. C. ARQUETTE, A L. N. A. A. L. Robles-Lessa. M. M. *Diálogos em direito: A sociedade, a lei e os tribunais*. São Paulo: Opção, 2022.

BRANDÃO, Vinicius. Crédito consignado: uma análise dos impactos dessa inovação financeira para o desenvolvimento econômico brasileiro. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, 2021.

BRASIL (1964). *Lei nº 4.595*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL (2018). Banco do Brasil. *Empréstimo consignado: características, acesso e uso*. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/nor/releidfin/docs/art7_emprestimo_consignado.pdf. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL (2021). *Lei Complementar nº 179*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp179.htm. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL (2022). Banco Central do Brasil. *Agenda BC*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bchashtag>. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL (2022). Banco Central do Brasil. *Educação*. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bcmais_educacao. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL (2022). Banco Central do Brasil. *Fundo Monetário Internacional*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/fmi>. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL (2022). Banco Central do Brasil. *Institucional*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/institucional>. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL (2022). Banco Central do Brasil. *O que é o Drex*. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/real_digital. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL (2022). Banco Central do Brasil. *O que é o pix*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/faqs/p/o-que-e-pix>. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL (2023). Banco Central do Brasil. *Pessoa Física – Crédito pessoal consignado INSS – Pré-fixado*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjuros?codigoSegmento=1&codigoModalidade=218101>. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL (2023). Banco Central do Brasil. *Open Finance*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/openfinance>. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL (2023). *Decreto nº 11.563*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11563.htm. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL (2023). Ministério da Previdência Social. *Consignado do INSS está em 1,84%*. Veja como consultar a taxa de juros. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias-e-conteudos/2023/outubro/consignado-do-inss-esta-em-1-84-veja-como-consultar-a-taxa-de-juros>. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL (2023). *Voto 144/2023-BCB*. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Votos/BCB/2023144/Voto_do_BC_144_2023.pdf. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL (2023). Banco Central do Brasil. *Banco Central prepara Consultas Públicas sobre regulamentação de criptoativos*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/705/noticia>.

BRASIL (2023). Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 19/2023*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2347238>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Banco do Brasil (2022). *Estatísticas econômicas*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/notaseconomicofinanceiras>. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *REsp 930.970/SP*, Rel. Ministro LUIZ FUX, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *nºs 279 e 636/STF*. Supremo Tribunal Federal STF – SEGUNDO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO: AgR-segundo ARE XXXXX DF - DISTRITO FEDERAL – Inteiro Teor Distrito Federal, 2017.

BRASIL (2023). PLANALTO. *Lula assina MP que cria o Desenrola para tirar até 70 milhões das dívidas*. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/especialistas-debatem-a-importancia-do->

fomento-ao-credito-para-o-crescimento-da-economia/. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei 14.431 de 3 de agosto de 2022*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.431-de-3-de-agosto-de-2022-419972228>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade ADI6727*. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Min Carmen Lucia. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446518/false>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. Banco do Brasil. *Resolução n. 4.292 de 20 de dezembro de 2013*. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2013/pdf/res_4292_v1_O.pdf. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 771, de 20 de setembro de 1890* – Publicação Original. Concede a Antônio José de Abreu, funcionários públicos, autorização para incorporar o Banco dos Funcionários Públicos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-771-20-setembro-1890-508891-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 maio 2023.

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. Diário Oficial da União, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.820.htm. Acesso em: 29 maio 2023.

BRASIL. *Presidente (2011: Dilma Rousseff) Mensagem ao Congresso Nacional*, 2016 (recurso eletrônico): 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-2016-v2.pdf/view>. Acesso em: 27 jun. 2023.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. *Microcrédito: Avaliação da eficiência de instituições macrofinanceiras*. Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. *Instrução Normativa PRES/INSS Nº 143, De 10 De Fevereiro De 2023*. Altera a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-143-de-10-de-fevereiro-de-2023-463867770>. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. *Instrução Normativa PRES/INSS Nº 144, De 15 De Março De 2023*. Altera a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-144-de-15-de-marco-de-2023-470398267>. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. *Instrução Normativa PRES/INSS Nº 145, De 22 De Março De 2023*. Altera a Instrução Normativa nº 84, de 15 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-145-de-22-de-marco-de-2023-472373772>. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. *Instrução Normativa PRES/INSS Nº 146, De 30 De Março De 2023*. Altera a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-146-de-30-de-marco-de-2023-474127851>. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. *Instrução Normativa PRES/INSS Nº 147, De 15 De Maio De 2023*. Instituir as diretrizes dos procedimentos para recuperação, abrangidas a restituição e a cobrança administrativa. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-147-de-15-de-maio-de-2023-484559150>. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. *Instrução Normativa PRES/INSS Nº 148, de 1º De junho De 2023*. Altera a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-148-de-1-de-junho-de-2023-487691272>. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL (2023). Lei Nº 14.601, de 19 De Junho De 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. *Microcrédito: Avaliação da eficiência de instituições macrofinanceiras*. Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. *Estatística* – Banco Central. Nota para Imprensa, (2014). Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasmonetariascredito/201401_Texto_de_estatisticas_monetarias_e_de_credito.txt. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. *Relatório de Economia Bancária*. (2021) Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb_2021.pdf. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL (2003). *Decreto nº 4.840, de 17 de setembro de 2003*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4840.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL (2021). Projeto de Lei nº 4188, de 202. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154430>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL (2020). Lei Nº 13.999, de 18 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.999-de-18-de-maio-de-2020-257394467>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 567.985 MATO GROSSO. Reclamante: INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL – INSS. Reclamada: ALZIRA MARIA DE OLIVEIRA SOUZA. Relator: MIN. MARCO AURÉLIO. Brasília, 18 de Abril de 2013. *JURISPRUDÊNCIA DO STF*, p. 10. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447%3E>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL (2023). *Decreto Nº 11.567, De 19 de Junho De 2023*. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11567.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL (2021). Lei Nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL (1990). Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL (2003). Lei Nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL (2011). Lei Nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL (2019). *Lei Nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Previdência Social (2008). *Instrução normativa INSS/PRES nº 28, de 16 de maio de 2008*. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/legado/in28PRESINSSatualizada22.07.2020.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL (2022). *Medida Provisória Nº 1.106 de 17 de março de 2022*. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/ano=2022&ato=573kXSU1kMZpWT78c#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2010.820,e%20de%20programas%20federais%20de>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Medida Cautelar Na Ação Direta De Inconstitucionalidade 7.223 - ADI 7223 MC / DF DISTRITO FEDERAL*. Relator: Nunes Marques.

BRASIL. Agência Brasil (2023). *Mutirão de Negociação Financeira vai até dia 31 de março*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-03/mutirao-de-negociacao-financeira-vai-ate-dia-31-de-marco#:~:text=A%20campanha%20vai%20at%C3%A9%20o,ve%C3%ADculos%2C%20motocicletas%20e%20im%C3%B3veis>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL (2023). Congresso Nacional. *Medida Provisória Nº 1.176, de 5 de junho de 2023*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9382733&ts=1687806500119&disposition=inline>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. BACEN (2023). *Estatísticas Monetárias de Crédito*. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasmonetariascredito/202305_Texto_de_estatisticas_monetarias_e_de_credito.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL (1993). *Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

CAMPOS NETO, Roberto. *Medidas de Combate aos Efeitos da Covid 19*. Banco Central do Brasil, v. 17, 2020.

CARVALHO, Edvaldo; BRANDI, Vinicius Ratton. O Processo Regulatório em Retrospectiva: uma investigação exploratória da regulamentação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil. *Nota Técnica do Banco Central do Brasil*, n. 49, p. 1-68, 2019.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; MARQUES, Cláudia Lima (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado: Superendividamento e crédito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

CHANG, H-J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.

CHAVES, Luiz Américo de Paula. *A concentração do mercado e as formas de intervenção do Estado no combate ao abuso de poder econômico no setor financeiro brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

COASE, Ronald H. *A Firma, o mercado e o direito*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2022: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644964. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644964/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

COELHO, Livia Sendra. *A evolução do mercado de crédito brasileiro*. Ano de publicação: 2005.

CORDEIRO, L., G. Dos Fundamentos como espécie normativa do direito: linhas introdutórias para uma nova reestruturação das normas jurídicas. In: Mariana Ribeiro Santiago, Crithian Magnus de Marco, João Paulo Fernandes de Souza Allain Teixeira (org.). *Direitos fundamentais e democracia I V* [Recurso eletrônico on-line]. 1. ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 82-111.

COSTA, Fernando Nogueira da. *Impactos da Pressão para Concorrência Bancária no Mercado de Crédito Brasileiro*. Campinas - SP: IE-UNICAMP, 2013. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2013/03/04/impactos-da-pressao-para-concorrenca-bancaria-no-mercado-de-credito-brasileiro/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

COUTINHO, Diogo R. *Direito e economia política na regulação de serviços públicos*. Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502221727. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502221727/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

CYSNE, Rubens Penha. Imposto Inflacionário e Transferências Inflacionárias no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n.3, p. 121-128, 1994.

CYPRIANO, Cristina Petersen. *Nada tão fútil que não possa dizê-lo útil: a atividade de consumo na experiência contemporânea*. 2008, f. 116. (Dissertação de Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

DE PAULA, Luiz Fernando Rodrigues. A questão da autonomia do banco central: uma visão alternativa. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 32, n. 1, p. 253-264, 2004.

DE LAZARI, Rafael José Nadim. *Análise econômica do Direito Constitucional*: um caminho hermenêutico. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023.

DOLL, Johannes; CAVALLAZZI, Rosangela L. Crédito consignado e o superendividamento dos idosos. *Revista de Direito do Consumidor (RDC)*, v. 107, set.- out. 2016.

ERCOLIN, Tiago M. *Evolução da estrutura de mercado bancário e de crédito do Brasil no período de 2001 a 2007- 2009*. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura “Luís de Queiroz” – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ESTADÃO (2023). *Febraban e ABBC: Redução de teto de juros do consignado INSS é artificial e arbitrária* Disponível: <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/febraban-e-abbc-reducao-de-teto-de-juros-do-consignado-inss-e-artificial-e-arbitraria/>. Acesso em: 25 out. 2023.

ERLING, Marcos Lopes Godinho. *Regulação do sistema financeiro nacional*: desafios e propostas de aprimoramento institucional. São Paulo: Almeida, 2015.

FARO, KELLY CARDOSO. Estabilidade da moeda no plano real: política compensatória? *Revista De Estudos Sociais*, v. 20, p. 146, 2018.

FEBRABAN (2023). *Panorama de crédito*. Diretoria da economia Regulação Prudência e riscos. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Panorama%20de%20Cr%C3%A9dito_abr_23v2.pdf. Acesso em: 1 jun. 2023.

FILETO, A. INSTITUTO DE DEFESA COLETIVA. *O alarmante endividamento dos idosos no Brasil*. Disponível em: <https://defesacoletiva.org.br/site/texto-adriana-endividamento-idosos/>.

FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real*. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006. Acesso em: 20 jun. 2023.

FLOR, Ana; DUAILIBI, Julia. (2023) *G1*. Após governo reduzir juros do consignado para aposentados do INSS, bancos anunciam suspensão da modalidade. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/blog/ana-flor/post/2023/03/16/apos-governo-reduzir-taxas-de-juros-bancos-anunciam-suspensao-de-consignado-do-inss.ghhtml>. Acesso em: 25 out. 2023.

GIGLIUCCI, Paulo Henrique Cova. *Crédito consignado a aposentados e pensionistas do INSS: evolução e fatores de sua expansão*. 2012. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Université de São Paulo, São Paulo, 2012.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. Revista dos Tribunais, 1991.

IANONI, M. Políticas Públicas e Estado: o Plano Real. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 78, p. 143-183, 2009.

JAKOBI, Karin B.; RIBEIRO, Marcia Carla P. *A análise econômica do direito e a regulação do mercado de capitais*. São Paulo: Atlas SA, 2014. E-book. ISBN 9788522487721. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522487721/>. Acesso em: 18 jul. 2023.

JUNIOR, Ruy Pereira Camilo. *Direito societário e regulação econômica*. Manole, 2018.

KEYNES, John Maynard. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.

LIMA, Fernanda Maria Nogueira. *Microcrédito e bancarização no Brasil de 1995 a 2013*. 2017. 102 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

LUFT, A.; ZILLI, J. B. Concentração de mercado: uma análise para a oferta de crédito pelo setor bancário brasileiro. *Revista Teoria e Evidência Econômica*, [S. l.], v. 19, n. 41, 2013.

LOTURCO, Roseli (2023). *Globo*. Agenda da digitalização segue em alta velocidade. Disponível em: <https://valor.globo.com/publicacoes/especiais/tecnologia-bancaria/noticia/2023/07/05/agenda-da-digitalizacao-segue-em-alta-velocidade.ghtml>. Acesso em: 25 out. 2023.

LUNDBERG, Eduardo Luis *et al.* *Bancos Oficiais e Crédito Direcionado* – o que diferencia o mercado de crédito brasileiro? 2011.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do estado regulador. *Novos estudos CEBRAP*, p. 139-156, 2006.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *Regulação econômica e democracia: o debate europeu*. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. (coleção capitalismo & democracia).

MISES, Ludwig Von. *A mentalidade anticapitalista*. Campinas, SP: Vide Editorial, 2020.

MOLITERNO, Danili. (2023) CNN. *Juro do consignado deve ser definido com critério técnico, não por “governo de plantão”, diz presidente do INSS à CNN*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/juro-do-consignado-deve-ser-definido-com-criterio-tecnico-nao-por-governo-de-plantao-diz-presidente-do-inss-a-cnn/>. Acesso em: 25 out. 2023.

MONTE, Luciana Budoia. *A Lei 14.181/2021 e a prevenção ao superendividamento de pessoas idosas como garantia do mínimo existencial*. 2023.

MORA, Mônica. A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010. Ano de publicação: 2015.

MOTTA, D. M. *Valores Creditados Em Conta Corrente Provenientes De Empréstimos Consignados Não Contratados*: (Im) possibilidade de aderência ao conceito de amostra grátis do código de defesa do

consumidor. (Monografia) Trabalho de conclusão de curso em Graduação em Direito. Universidade do Sul de Santa Catarina, 2022.

NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 20 out. 2023.

NALDIS, Guilherme. *Banco Central vai regular os criptoativos: o que muda para o investidor?* Disponível em: <https://borainvestir.b3.com.br/tipos-de-investimentos/renda-variavel/criptoativos/banco-central-vai-regular-os-criptoativos-o-que-muda-para-o-investidor/>. Acesso em: 30 out. 2023.

NORTH, D. C. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OECD Government at a Glance (2023). *Independent fiscal institutions*. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2023_acd60d02-en#page1. Acesso em: 30 out. 2023.

PAULA, Luiz F. R. Comportamento dos bancos, posturas financeiras e oferta de crédito: de Keynes a Minsky. *Revista Análise Econômica*, v. 16, n. 29 1998.

PEREIRA, Adriano José; LOPES, Herton Castiglioni; CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. *Institucionalismo, desenvolvimentismo e a economia brasileira*. UFSM, 2022.

PEREIRA, Maria Marconiete Pereira. NÓBREGA, Sulamita Escarião. Função social das micro e empresas de pequeno porte no cenário econômico brasileiro. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 24, n. 3, p. 143-157, nov. 2020. DOI: 10.5433/2178-8189.2020v24n3p143. ISSN: 2178-8189.

PIMENTA, Guilherme (2023). *Globo*. Desenrola: Bancos começam a renegociar R\$ bilhões em dívidas de 30 milhões de pessoas a partir de segunda-feira. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/07/13/bancos-comeam-a-renegociar-dvidas-no-desenrola.ghhtml> . Acesso em: 30 out. 2023.

POMPEU, G.; LIMA, S. Crescimento econômico e desenvolvimento humano por meio do acesso a crédito. *Direito e Desenvolvimento*, v. 12, n. 2, p. 40-55, 12 jan. 2021.

PORTO, Elisabete Araújo. *Evolução do crédito pessoal no Brasil e o superendividamento do consumidor aposentado e pensionista em razão do empréstimo consignado*. 161 f. Dissertação (Mestrado em ciências Jurídicas) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

RIZZO, Rafaela Bianca Pini. *O impacto do crédito direcionado na potência da política monetária brasileira*. 2018.

SODERO FILHO, F. P. *Garantias nas operações de crédito*. São Paulo: IBCB, 1990.

RODRIGUEZ, Rodrigo Siqueira. *A independência do banco central na era da financeirização*. Disponível em: https://enep.sep.org.br/uploads/2647_1678733382_Artigo_IDENTIFICADO_pdf_ide.pdf. 2023.

ROSAS, Roberto. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, n. 40, setembro 2023. 40. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2024.

SALVO, Mauro. *A inserção das economias emergentes e a distribuição de poder no cenário político internacional*. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

SANTOS, Gêssica de Cássia Araujo dos. *Empréstimo consignado a aposentados e pensionistas do INSS: relação entre hipervulnerabilidade e superendividamento* (Dissertação) Mestrado em Direito. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

SCHRICKEL, Wolfgang Kurt. *Análise de crédito: concessão e gerência de empréstimos*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

SCHUH, A. B.; CORONEL, D. A.; BENDER FILHO, R. Payroll Loans and its Relationship with the Aggregate Economic Activity (2004-2014). *Revista de Administração Mackenzie*, v. 18, n. 1, p. 148-173, 2017.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERASA (2021). *O papel do crédito em um momento de retomada*. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/credito/blog/pesquisa-credito/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SERASA, experian. *Busca de consumidor por crédito em agosto sobe pela primeira vez em seis meses, revela indicador da Serasa Experian*. Disponível em: <https://www.serasaexperian.com.br>. Acesso em: 22 jun. 2023.

SILVA, A. B. da *et al.*, Créditos Concedidos Durante A Pandemia Da “Covid-19”. *Revista Científica da AJES*, v. 10, n. 21, p. 76-92, 2021.

SILVA, José Pereira da. *Gestão e análise de risco de Crédito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

SOARES, R. P. *Evolução Do Crédito De 1994 A 1999: Uma Explicação*. Planejamento e Políticas Públicas, [S. l.], n. 25, 2002.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Método, 2006.

TAUHATA, Sérgio (2023). *Emergentes devem se preparar para estrangulamento da liquidez global, diz Campos*. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/11/07/campos-taxas-de-juros-internacionais-altas-por-mais-tempo-podem-estrangular-liquidez-global.ghml>.

TCU (2020). *Número Do Acórdão 2090/2021 - Plenário*. Relator Bruno Dantas. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1602820201.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=4bc0fe00-cc5f-11ea-bb5c-81c2640f3771>. Acesso em: 30 out. 2023.

TCU (2022). *Sandbox Regulatório*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/sandbox-regulatorio.htm>. Acesso em: 30 out. 2023.

TEIXEIRA, D. N.; TIRYAKI, G. F.; DRUMMOND, C. E. I. Fragilidade Financeira e Volatilidade dos Ciclos Econômicos no Brasil Pós-Plano Real. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 50, n. 1, p. 125–158, jan. 2020.

VERNDL, Natalie. *Uma análise da discussão sobre a independência dos bancos centrais e a possibilidade de implementação deste modelo no Banco Central do Brasil*. 2020. 82 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia e Mercados) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2020.

VIEIRA, K. M *et al.*, Perception and Behavior of Financial Risk: Influence Analysis of the Occupation and SocioDemographic Variables. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, [s. l.], 2013.