



## NOTA TÉCNICA CONJUNTA

### **COMITÊ RENDA BÁSICA CIDADÃ E GRUPO DE TRABALHO GARANTIA À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS E AUXÍLIO BRASIL:

ANÁLISE DAS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS E CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS

© 2022 Defensoria Pública da União.

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

**Defensor Público-Geral Federal**

Daniel de Macedo Alves Pereira

**Comitê Temático Especializado Renda Básica de Cidadania**

Gabriel Saad Travassos do Carmo

Roberta Pires Alvim

Murillo Ribeiro Martins

André Ribeiro Porciúncula

Ed Willian Fuloni Carvalho

Thaís Aurélia Garcia

Geórgio Endrigo Carneiro da Rosa

Mayara Barbosa Soares

Lorena Falcão Macêdo

Erik Palacio Boson

Roberto Pereira del Grossi

Gustavo Zortéa da Silva

**Coordenador-Executivo do CTE Renda Básica**

Ed Willian Fuloni Carvalho

**Grupo de Trabalho Garantia à Segurança Alimentar e Nutricional**

Marina Mignot Rocha

Ricardo Russell Brandão Cavalcanti

Alessandra Fonseca de Carvalho

Beatriz Santos de Almeida

Bárbara de Souza Valle

**Coordenadora do GT Segurança Alimentar e Nutricional**

Lígia Prado da Rocha

**Assessoria Especial para Casos de Grande Impacto Social**

Ronaldo de Almeida Neto

Tiago Cantalice da Silva Trindade

Mayra de Jesus Saraiva Leão

Letícia Duarte Lima

Daniela Maria Lima de Medeiros

Erick Rodrigo de Jesus Damasceno

**Contato**

[cte.rendabasica@dpu.def.br](mailto:cte.rendabasica@dpu.def.br)

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	5
2. Medida Provisória nº 1.106/2022 – Breve resumo .....	5
3. Implicações sociais e jurídicas do empréstimo consignado sobre o Auxílio Brasil .....	6
3.1 Risco de superendividamento das famílias mais vulnerabilizadas .....	6
3.2 Consequências sociais da diminuição do valor do auxílio – (in)segurança alimentar e miséria no Brasil.....	9
3.3 Violação ao art. 6º, parágrafo único, e ao art. 203, VI, da Constituição da República, por criação de regra que vulnera a assistência social. ....	11
3.4 Desvio de finalidade: financiamento público indireto a instituições financeiras privadas .....	12
3.5 Alternativas viáveis: empréstimo público e microcrédito .....	16
4. Conclusões .....	19

# EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS E AUXÍLIO BRASIL: ANÁLISE DAS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS E CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS

## 1. Introdução

Trata-se de Nota Técnica, elaborada no âmbito do Comitê Temático Renda Básica e Cidadania e do Grupo de Trabalho Garantia à Segurança Alimentar e Nutricional, ambos da Defensoria Pública da União, com o objetivo de analisar a Medida Provisória nº 1.106/2022, que possibilita a contratação de empréstimo consignado atrelado a programas de transferência de renda, como o Auxílio Brasil e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), com um limite de até 40% do valor recebido.

Neste texto, após um breve relato da Medida Provisória e sua tramitação, passar-se-á a analisar as consequências sociais e as considerações jurídicas da legislação em comento.

Em conclusão, encaminham-se as sugestões sobre os pontos em que a política pública carece de aprimoramento e desenvolvimento.

## 2. Medida Provisória nº 1.106/2022 - Breve resumo

A Medida Provisória nº 1.106/2022 foi publicada no Diário Oficial da União em 18 de março de 2022. Ela altera a Lei nº 10.820/2003, que regulamenta o empréstimo consignado, e a Lei nº 13.846/2019, que trata dos benefícios da Previdência Social.

A Câmara dos Deputados aprovou, em 29 de junho de 2022, seu texto-base, e o Senado Federal aprovou, em 7 de julho de 2022, o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 18/2022, proveniente da Medida Provisória nº 1.106/2022. A matéria atualmente aguarda a sanção presidencial para sua implementação no cenário nacional.

Trata-se de medida destinada à ampliação de 35% para 40% na margem de crédito consignado aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e autorização da mesma modalidade de crédito aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, como o

Auxílio Brasil e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

No caso dos participantes do Auxílio Brasil, consoante previsão expressa no art. 6º-B, caput, da Lei nº 10.820/2003, incluído pela Medida Provisória, o desconto da quantia referente à parcela do empréstimo será feito diretamente no benefício, para fins de amortização da quantia devida em favor de instituições financeiras:

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

### **3. Implicações sociais e jurídicas do empréstimo consignado sobre o Auxílio Brasil**

Tem-se, até o presente momento, no texto da referida medida provisória, que o empréstimo será efetuado por instituições bancárias privadas, com taxas de juros regidas pelas regras mercadológicas. Como se está diante da parcela mais vulnerabilizada da população brasileira, vê-se especial necessidade de máxima cautela quanto ao assunto, conforme os tópicos abaixo especificados.

#### **3.1 Risco de superendividamento das famílias mais vulnerabilizadas**

Considerando que 38,2% das famílias brasileiras já se encontram em situação de endividamento<sup>1</sup>, a possibilidade de empréstimos consignados em benefícios sociais pode agravar um problema existente na realidade brasileira atual, qual seja, o superendividamento, que nos termos do art. 54-A, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor, configura:

[...] 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. (grifo nosso).

Frise-se que, no caso de empréstimos consignados em benefícios

<sup>1</sup> REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (Rede PENSSAN). II VIGISAN: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Página 34. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>

sociais – os quais já visam a garantir o mínimo básico para a população – o comprometimento do mínimo existencial é mais do que evidente.

É importante considerar que, na situação de extrema pobreza e de pobreza, a entrada de um fluxo financeiro ligeiramente maior, como por empréstimo consignado, dificilmente pode ser utilizada para empreendimento ou outra medida que mude a situação financeira familiar substancialmente. Sobretudo se ausente qualquer política pública voltada à educação financeira, ao estudo das diversidades e necessidades econômicas em que estão inseridas essas populações e, principalmente, ao estímulo de atividades produtivas ou comerciais que possam, a longo prazo, promover a emancipação social.

Diante dos índices de endividamento no Brasil, não é mera especulação conjecturar que o dinheiro desses empréstimos será utilizado para a compra de itens básicos de sobrevivência (saúde, alimentação, educação, etc) ou para pagamento de dívidas antigas e vencidas (aluguéis, contas de consumo de energia e fornecimento de água, ou até mesmo outros empréstimos). O levantamento anual sobre o perfil do brasileiro endividado de 2021, realizado pela SERASA em parceria com a OPINION BOX <sup>2</sup>, releva que 48% dos brasileiros endividados que receberam auxílio emergencial destinaram como principal uso dos valores para a compra de alimentos básicos, 42% utilizaram os valores principalmente para o pagamento de contas básicas (água, luz, gás, etc.), 15% utilizaram os valores para o pagamento de dívidas e apenas 2% disseram ter se utilizado dos valores para investimento. O levantamento ainda revela que o cartão de crédito é a principal dívida entre as pessoas endividadas.

Fica claro, portanto, que a concessão desta margem consignável, sob a ótica das pessoas já endividadas, servirá em boa parte para a retroalimentação do próprio sistema financeiro, que concederá crédito para que as pessoas paguem suas dívidas com cartões de créditos. O levantamento demonstra que a principal dívida das pessoas endividadas no Brasil é com o cartão de crédito, que é principalmente utilizado para a aquisição de bens em supermercados. Muitas vezes, as pessoas utilizam-se do cartão de crédito para adquirir bens quando a sua renda mensal é insuficiente para a prover o mínimo necessário ao sustento.

Como já demonstrado, com dados da DIEESE <sup>3</sup>: “em junho de 2022, o salário mínimo necessário para a manutenção de uma família de quatro

<sup>2</sup> SERASA EXPERIAN. Pesquisa 2021: Endividamento. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/assets/cms/2021/Pesquisa-Endividamento-2021Release-..pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

<sup>3</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). NOTA À IMPRENSA. SÃO PAULO, 6 DE JULHO DE 2022. DISPONÍVEL

EM: <[HTTPS://WWW.DIEESE.ORG.BR/ANALISECESTABASICA/2022/202206CESTABASICA.PDF](https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2022/202206CESTABASICA.PDF)>. ACESSO EM 15 DE JULHO DE 2022.

pessoas deveria equivaler a R\$ 6.527,67, ou 5,39 vezes o mínimo de R\$ 1.212,00”. O que se tem, portanto, é uma retroalimentação do próprio sistema bancário, uma vez que se as pessoas não recebem rendimentos suficientes para prover seu sustento e socorrem-se do uso de cartões de crédito de bancos e agentes financeiros, o que pode levá-las a recorrer a empréstimos consignados para pagar essas dívidas de cartões, de crédito de modo que o dinheiro retorna ao sistema de financiamento e não circula no mercado.

Por outro lado, quando analisamos a concessão da consignação para as pessoas não endividadas, o perfil da pesquisa da SERASA também ajuda a demonstrar que essas pessoas utilizaram essa renda para prover as necessidades básicas com alimentação, mas a partir de então terão de pagar o valor do financiamento sem que tenham uma nova fonte de renda que ajude no abatimento da vida e na melhora de seu perfil econômico;

Para as instituições financeiras de todo modo, trata-se de uma das melhores modalidades de empréstimo, uma vez que o pagamento das prestações é realizado diretamente pela fonte concedente dos benefícios, quase não dando margem ao inadimplemento, portanto o risco financeiro destes contratos em geral beneficia as instituições financeiras.

Ademais, pesquisas do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) revelaram o crescimento de 179% dos registros de reclamações no Portal do Consumidor e no Banco Central contra empréstimos consignados fraudulentos em 2020 em relação a 2019<sup>4</sup>. Em 2021, comparando o período de janeiro a setembro com o ano anterior, houve um aumento de 91% dessas queixas registradas no banco de dados do Portal do Consumidor e de 172% na base de dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec), que integra os Procons estaduais e municipais<sup>5</sup>

Segundo os especialistas do Idec e da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), esse aumento ocorreu após a Medida Provisória nº 1.106/2020, que possibilitou a ampliação de 35% para 40% na margem de empréstimo consignado em benefícios previdenciários do INSS. Dessa forma, é possível que essas fraudes também venham a ocorrer no Auxílio Brasil, comprometendo a renda daqueles que já se encontram em condição de maior vulnerabilidade social.

Em suma, a mera concessão de possibilidade de financiamento,

---

<sup>4</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). Saldo de um ano de pandemia: reclamações contra instituições financeiras disparam. Disponível em: <<https://idec.org.br/release/saldo-de-um-ano-de-pandemia-reclamacoes-contrainstituicoes-financeirasdisparam>>. Acesso em 15 jul. 2022.

<sup>5</sup> AGÊNCIA BRASIL. Crescem reclamações sobre cobranças indevidas de crédito consignado. Disponível em: . Acesso em: 15 jul. 2022.

alienada de outras políticas públicas não altera a situação econômica das camadas mais vulnerabilizadas e amplia o risco de superendividamento, o que a longo prazo, implica no aumento da pobreza, da situação de miséria e no crescimento da população em situação de rua.

### **3.2 Consequências sociais da diminuição do valor do auxílio - (in)segurança alimentar e miséria no Brasil**

Existe uma associação descrita entre a renda familiar e a (in)segurança alimentar<sup>6</sup>, pela qual se informa que, nas residências com menor renda familiar per capita, seus moradores estão mais suscetíveis à diminuição da capacidade de acesso aos alimentos, bem como a níveis de insegurança alimentar mais graves.

Conforme estudo realizado recentemente<sup>7</sup>, aproximadamente 59,4% famílias brasileiras apresentam algum grau de insegurança alimentar e 15% estão em situação de insegurança alimentar grave, situação agravada pela pandemia do COVID-19.

A referida situação, além de violar o princípio da dignidade da pessoa humana, ofende também a Lei nº 11.346/2006, que em seu art. 2º dispõe:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Os benefícios assistenciais de transferência de renda têm como função prover os “mínimos sociais”, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993). Entretanto, diante da alta da inflação, especialmente sobre os preços dos alimentos, de acordo com dados do Dieese<sup>8</sup>, o valor do Auxílio Brasil não é capaz de custear uma cesta básica na maioria das capitais brasileiras, mesmo sendo aumentado para R\$ 600,00, como prevê a Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2022, aprovada na Câmara dos Deputados no dia 13/07/2022.

Neste sentido, outro estudo publicado em junho de 2022 pela II VIGESAN (Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da

<sup>6</sup> REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (Rede PENSSAN). II VIGESAN: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Página 45. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>.

<sup>7</sup> GARLINDO, Eryka et al. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. Food for Justice Working Paper Series, n. 4, Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food inequalities in a Bioeconomy, 2021.

<sup>8</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Nota à imprensa. São Paulo, 6 de julho de 2022. Disponível em <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2022/202206cestabasica.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2022.



Pandemia da Covid-19 no Brasil)<sup>9</sup>, indica que “[s]ozinhos, os benefícios sociais não são capazes de frear a fome”, pois:

insegurança alimentar moderada e grave cresceu mesmo nos domicílios que recebiam auxílio financeiro dos programas Bolsa Família e Auxílio Brasil. Na faixa de renda de menos de meio salário-mínimo por pessoa, a fome é uma realidade para 32,7% das famílias que relataram o recebimento dos benefícios e para 29,4% das que não o receberam.

Nesse contexto já dramático, a diminuição do valor recebido pela família – já insuficiente frente a realidade brasileira –, considerando a incidência de eventual empréstimo consignado e seus juros, caminha para agravar a severa situação da insegurança alimentar vivenciada pela população, em contraposição à exigência da Lei nº 11.346/2006, a qual aponta o dever estatal de “promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população”.

Ainda que em um primeiro momento os valores dos empréstimos consignados possam ser utilizados para a compra de itens de alimentação, melhorando momentaneamente o acesso da população a estes alimentos, a realidade é que, com os descontos dos valores emprestados nos meses subsequentes, dificilmente essas pessoas terão modificadas as causas pelas quais não conseguem prover continuamente o acesso a estes alimentos.

A medida provisória, portanto, olvida a necessidade de compreensão do problema a partir de uma perspectiva de causa e efeito, não servindo nem para a contenção dos efeitos do aumento da fome no Brasil, uma vez que não é suficiente para alteração do contexto econômico familiar, tampouco auxilia no enfrentamento de algumas das diversas causas do aumento da fome no Brasil, em muito relacionadas ao desemprego, a falta de acesso a recursos produtivos a pequenos agricultores, coletores e comunidades tradicionais, à necessidade da implementação da agroecologia como modelo e ao fortalecimento de sistemas alimentares locais.

O Informe Dhana 2021, Pandemia, Desigualdade e Fome, publicado pela FIAN Brasil<sup>10</sup>, é firme em demonstrar os impactos diretos e indiretos da política macroeconômica sobre o Dhana e ajudam a compreender como o uso de recursos públicos destinados à garantia da segurança alimentar tem diminuído no Estado Brasileiro, sendo drasticamente reduzido durante a pandemia, o que coaduna com o raciocínio de que o aumento da margem

<sup>9</sup> REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (Rede PENSSAN). II VIGISAN: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Páginas 63-64. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>.

<sup>10</sup> ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS (FIAN Brasil). Informe Dhana 2021: pandemia, desigualdade e fome. Disponível em: [https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Informe-Dhana-2021-novo-ajuste22\\_12.pdf](https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Informe-Dhana-2021-novo-ajuste22_12.pdf). Acesso em 14 jul. 2022.

consignada em benefícios, sejam previdenciários ou assistenciais, em nada garantirá a segurança alimentar da população brasileira e tampouco retirará o Brasil do mapa da fome <sup>11</sup>, pois a medida é completamente dissociada das políticas públicas necessárias à garantia da segurança alimentar.

### **3.3 Violação ao art. 6º, parágrafo único, e ao art. 203, VI, da Constituição da República, por criação de regra que vulnera a assistência social.**

A Medida Provisória nº 1.106/2022 fez incluir o artigo 6º-B na Lei nº 10.820/2003, para permitir que os beneficiários de programas federais de transferência de renda autorizem a União a promover descontos no benefício, de forma irrevogável e irretratável, em favor de instituições financeiras, com o objetivo de amortizar empréstimos e financiamentos, até o limite de quarenta por cento do valor do benefício.

Essa regra viola o disposto nos artigos 6º, parágrafo único, e 203, VI, da Constituição da República, que foram incluídos no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 114/2021.

O art. 6º, parágrafo único, da Constituição da República, assegura o direito a uma renda básica familiar a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social. Tem como destinatário o Poder Público, que deverá contemplar o direito em programa permanente de transferência de renda. O inciso VI do art. 203 da Constituição da República, por sua vez, constitui objetivo da assistência social voltado à redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. <sup>12</sup>

O direito social à renda básica surge para garantir, primeiramente em favor daqueles em situação de vulnerabilidade social, uma prestação destinada a resguardar a sobrevivência material minimamente digna. Essa prestação não mais está sujeita a políticas de governo, mas passa a assumir a permanência de uma política de Estado.

Nesse sentido, o programa de renda básica instituído não poderá ser interrompido<sup>13</sup>, assim como não poderá ser substancialmente reduzido a patamar que não assegure a existência material minimamente digna.

Não há dúvidas de que permitir uma redução do benefício, de forma irrevogável e irretratável, até o limite de quarenta por cento, para a amortização de empréstimos e financiamentos havidos com instituições

<sup>11</sup> PETROPOULEAS, Suzana. Volta do Brasil ao Mapa da Fome é retrocesso inédito no mundo, diz economista: um dos criadores do Fome Zero, Walter Belik critica o desmonte da rede de segurança alimentar pelo governo Bolsonaro. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/volta-do-brasil-ao-mapa-da-fome-e-retrocessoinedito-no-mundo-diz-economista.shtml>. Acesso em: 14 jul. 2022.

<sup>12</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. Constituição Federal comentada (livro eletrônico), 5 ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022,

<sup>13</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. Constituição Federal comentada (livro eletrônico), 5 ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, RL – 1.4.

financeiras, viola os dispositivos constitucionais em destaque. Abre-se a possibilidade de o pagamento de juros às instituições financeiras – muitas vezes cobrados de forma exorbitante – substituir a prestação destinada a assegurar a existência material minimamente digna.

Observe-se que não se está diante de um comprometimento essencial da subsistência do beneficiário para assegurar a subsistência de outra pessoa. Tem-se, de um lado, o comprometimento da subsistência da pessoa beneficiária e, de outro lado, o lucro de instituições financeiras.

Além de violar os artigos 6º, parágrafo único, e 203, VI, da Constituição da República, o artigo 6º-B da Lei 10.820/2003, incluído pela Medida Provisória nº 1.106/2022, mitiga o princípio constitucional implícito da proibição de retrocesso.

O princípio constitucional da proibição de retrocesso social:

impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. (...). Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados. (STF, AgRg no ARE 639.337, rel. Min. Celso de Mello, 2.ª T., j. 23.08.2011).

Indubitavelmente, o advento de regra que permita o comprometimento no significativo patamar de 40% de renda básica, de forma irrevogável e irretratável, para fazer frente a dívidas bancárias, reduz o nível de realização do direito social. A anterior intangibilidade da prestação material mínima rompe-se para atender ao sistema financeiro.

### **3.4 Desvio de finalidade: financiamento público indireto a instituições financeiras privadas**

Da análise da Medida Provisória nº 1.106/2022, constata-se possível desvio de finalidade dos recursos públicos transferidos no âmbito do Auxílio Brasil, haja vista que se contempla a possibilidade de serem comprometidos em patamar de até 40% para pagamento de empréstimos consignados em

favor de instituições financeiras privadas.

O desvio de finalidade representa o desvirtuamento da consecução da finalidade precisamente eleita como socialmente relevante, e, por conseguinte, de interesse público, o que em contrapartida implica no dever de responsividade, que, de acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto <sup>14</sup>, consiste na “obrigação de o agente público responder pela postergação ou pelo desvio da vontade popular democraticamente manifestada, fato que pode ocorrer mesmo que os parâmetros de legalidade estrita se encontrem satisfeitos”.

De acordo com Maurice Hauriou <sup>15</sup>, o desvio de poder ou desvio de finalidade consiste no:

(...) fato de uma autoridade administrativa que, cumprindo um ato de sua competência, observando as formas prescritas, não cometendo nenhuma violação formal da lei, usa de seu poder para motivos outros que não aqueles em vista dos quais este poder lhe foi conferido, quer dizer, outros que não a salvaguarda do interesse geral e o bem do serviço.

A terminologia teve origem na jurisprudência administrativa francesa, originalmente denominado de "détournement de pouvoir" <sup>16</sup>, segundo a qual, quando os fins não são atinentes ao legítimo interesse público ou quando há destinação diversa daquela que deveria ter tido o dinheiro público, está-se diante de hipótese de desvio de finalidade.

Na Lei da Ação Popular, extrai-se o conceito de desvio de finalidade como o “fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência” do agente, conforme previsto no art. 2º, parágrafo único, "e", da Lei nº 4.717/1965. Com vistas a aprofundar as nuances desse conceito, vale-se das lições de Garcia de Enterría e de Ramon Fernandez <sup>17</sup>:

(...) os poderes administrativos não são abstratos, utilizáveis para qualquer finalidade; são poderes funcionais, outorgados pelo ordenamento em vista de um fim específico, com o que se apartar do mesmo seca a fonte de sua legitimidade (...). Para que se produza desvio de poder não é necessário que o fim perseguido seja um fim privado, um interesse particular do agente ou autoridade administrativa, mas basta que tal fim, ainda que público, seja distinto do previsto e fixado pela norma que atribua a potestade

Sob esse viés, depreende-se que o desvio de finalidade se constitui em

<sup>14</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder, Organização, Política e Constituição. In: As relações de poder em evolução e seu controle Mutações do Direito Público. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 31

<sup>15</sup> VIDAL, Roger. A evolução do desvio de poder na jurisprudência administrativa. Revista de Direito Administrativo, n. 30. p. 34-65, out./dez. 1952.

<sup>16</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; RAMON FERNANDEZ, Tomas. Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Civitas, 1974. v.I, p. 302.

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 81

modalidade de abuso de poder, haja vista que é caracterizado pela busca de se satisfazerem interesses particulares ou de terceiros, em afronta ao princípio da finalidade, que demanda que o ato possua a finalidade pública como imanente, de sorte que “o agente administrativo fica impedido de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros”.<sup>18</sup>

É por essa razão que se detecta possível desvio de finalidade na Medida Provisória nº 1.106/2022, já aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão que aguarda sanção do Presidente da República, pois a política pública que visa à superação da pobreza, ainda que indiretamente, resultará em benefício de instituições financeiras de direito privado.

A legislação, nos termos atuais, implica que até 40% de todo o orçamento destinado ao Auxílio Brasil possa ser automaticamente redirecionado a instituições financeiras mediante descontos de empréstimos consignados concedidos em favor da parcela mais vulnerabilizada da população. Assim, os recursos previstos nos artigos 204 e 195, *caput* e incisos I a IV, da Constituição Federal serão destinados a ações e serviços diversos dos previstos nos artigos 6º, parágrafo único, e 203, VI, da Constituição Federal.

Transcrevem-se os dispositivos constitucionais mencionados:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

I- do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

---

<sup>18</sup> HAURIUO, Maurice. Précis de Droit Administratif et de Droit Public. 11. ed. Paris: Recueil Sirey, 1927. p. 419.

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II- dos trabalhadores;

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

II- do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

III- sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV- do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

VI – a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Nesse sentido, o emprego de recursos de origem pública em finalidade legítima da Constituição Federal é preterido, na medida em que os recursos da assistência social serão destinados a instituições financeiras, sobre os quais não de incorrer juros limitados apenas pelas regras de mercado, que, realce-se, não possuem teto limite na Medida Provisória aqui tratada.

Em um cenário em que o contratante do empréstimo pode enfrentar dificuldades para quitar a dívida, renova-se o risco do superendividamento e agrava-se a situação de pobreza e de insegurança alimentar, dificultando a autonomia financeira.

Nesse contexto, pode-se identificar a presença dos elementos de supremacia e subordinação nas relações financeiras concebidas pela Medida Provisória e também da consideração do economista Costas Lapavitsas, professor da Universidade de Londres, quanto ao fato de que a expropriação financeira se baseia em uma desigualdade fundamental entre as instituições financeiras e os trabalhadores com acesso a finanças.<sup>19</sup>

Fica, assim, evidente que a finalidade do aumento da margem consignada traz real benefício às instituições financeiras, que lucram muito com os juros e as taxas destes financiamentos com baixo risco de inadimplemento, enquanto as pessoas beneficiárias ficam em maior situação de vulnerabilidade social e aumentam sua incapacidade de prover o mínimo necessário ao seu sustento.

### **3.5 Alternativas viáveis: empréstimo público e microcrédito**

Não se defende na presente Nota a extinção do crédito à população, mas sim uma inclusão financeira mais efetiva, sustentável e que não causará mais dificuldades financeiras ou um cenário pior ao que a pessoa já se encontra, evitando-se o superendividamento e buscando o crescimento econômico aliada a uma ordem social justa.

Diante do dever constitucional de prestação de assistência social, o orçamento público para este fim tem de ser suficiente para eventuais programas governamentais que visem a dar à população alguma disposição financeira imediata. Segundo Francisco Marcelo Garritano Barone do Nascimento<sup>20</sup>:

(...) partindo-se do aspecto da demanda econômica, no sentido Keynesiano – o acesso ao crédito para consumo incentiva a população a consumir, amplia a demanda por bens e serviços, e por consequência exige maior produção e investimento das firmas, gerando novos empregos. Todavia, esse tipo de crédito não gerará empregos para a baixa renda, pois, como supracitado, esta apresenta níveis muito baixos de escolarização e não se empregará nas firmas demandantes de mão de obra. Deste modo, se o público

<sup>19</sup> LAPAVITSAS, Costas. Capitalismo financialised: crisis and financial expropriation. Londres, 2009 (mimeo), Tradução: Eudo Júnior, p. 15.

<sup>20</sup> NASCIMENTO, Francisco Marcelo Garritano Barone do. Políticas públicas de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito no Brasil. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008, p. 121

alvo a ser incluído e a sofrer ações públicas de desenvolvimento for o de baixa renda, necessitam-se políticas públicas integradas de crédito e produção, de maneira a desenvolver seus negócios, e de outras ações tais como capacitação, assistência técnica e acesso a mercados.

Desse modo, para se evitar o superendividamento e o desvio de finalidade, além de outros problemas mencionados ao longo desta Nota, o ideal é que isso seja feito por microcrédito, empréstimo ou financiamento público, não privado e, ainda, preferencialmente, sem fins de lucro. Do contrário, estar-se-ia sedimentando um exemplo de “expropriação financeira”, um novo achado do capital para produzir lucro, conforme leciona o economista Costas Lapavitsas<sup>21</sup>, segundo o qual “(...) extrair lucro financeiro diretamente dos rendimentos individuais de trabalhadores e outros adquiriu maior significância. Isso pode ser chamado de expropriação financeira”.

O Estado brasileiro já se valeu, em tempos recentes, de alternativas mais viáveis para monetização à população sem as implicações prejudiciais tratadas ao longo desta Nota.

A Lei nº 13.982/2020, em seus artigos 3º e 4º, autorizou a antecipação de valores para requerentes de benefício de prestação e de auxílio-doença durante a calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19. O chamado “Auxílio da União”, regido pela Portaria nº 932/2020, emitida pela Presidência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), dispôs sobre tal antecipação, em parcelas mensais de R\$ 600,00.

Situação similar é aquela prevista na Portaria MTP nº 389/2022, que autoriza a trabalhadores beneficiários do INSS em Municípios em situação de Calamidade Pública a antecipação do pagamento de benefícios regidos pelo INSS. Neste caso, o pagamento da antecipação é feito, sem juros ou qualquer espécie de correção, em até 36 (trinta e seis) vezes.

Em ambos os casos o Estado brasileiro não se recorreu a bancos privados para fornecer recursos à população em situação de vulnerabilidade, mas valeu-se do orçamento público para isso.

Ainda, pela Medida Provisória nº 1.105/2022, foi autorizado o saque de até R\$ 1.000,00 (mil reais) por trabalhador da conta vinculada ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Dentre os objetivos da Medida Provisória, segundo a exposição de motivos, foi declarada a necessidade de “reduzir o comprometimento da renda decorrente do aumento do nível de

---

<sup>21</sup> LAPAVITSAS, Costas. Capitalismo financialised: crisis and financial expropriation. Londres, 2009 (mimeo), Tradução: Eudo Júnior, p. 01



endividamento das famílias ou da ampliação das contas em atraso".

Cite-se, ainda, a possibilidade de concessão de microcrédito, modalidade de crédito criada por Muhammad Yunus, agraciado com o prêmio Nobel da Paz em 2006, e reconhecida na literatura sobre desenvolvimento econômico como destinada à redução da pobreza. O microcrédito consiste no empréstimo em pequenos montantes à população pobre e para atividades produtivas, que de outra maneira não teriam acesso ao crédito no sistema bancário tradicional, sem a exigência de garantias reais, visando ao estímulo da geração de trabalho e renda.

No Brasil, o modelo do microcrédito foi adaptado e consiste em um importante instrumento para a inclusão financeira, e seu fortalecimento tem sido objeto dos esforços do Banco Central desde 1999, por integrar a diversidade de objetivos referentes à lucratividade, sustentabilidade, inclusão social, produtiva e financeira.<sup>22</sup>

As operações de microcrédito amplo são as realizadas para financiamento de atividades produtivas de pessoas naturais ou jurídicas, organizadas de forma individual ou coletiva, com renda ou receita bruta anual de até R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais). Por sua vez, as operações de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) são uma forma de crédito direcionado: bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal devem destinar parte dos recursos dos depósitos à vista (correspondente a 2% da média dos saldos dos depósitos à vista captados por instituições bancárias). Nesta modalidade, o somatório dos saldos devedores das operações de microcrédito produtivo não pode superar R\$ 21.000,00 na mesma instituição financeira e R\$ 80.000,00 em todo o sistema financeiro.<sup>23</sup>

Destaque-se a necessidade de incentivos pelo Governo Federal a instituições de microcrédito, principalmente por meio da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sobretudo para assegurar a expansão do microcrédito para a população de baixa renda.

Dentre os bancos públicos, destaca-se a atuação do Banco do Nordeste com a concessão do microcrédito através do programa Crediamigo, que, criado em 1997, tornou-se "o maior Programa de Microcrédito Produtivo Orientado da América do Sul", com a incorporação de práticas como a formação de grupos solidários; foco na atividade produtiva informal e progressividade de concessão<sup>24</sup>, sendo identificado que esse

---

<sup>22</sup> BANCO CENTRAL. Estudos especiais do BACEN. Microcrédito: Estudo Especial nº 79 de 2020. Disponível em . Acesso em: 19 jul. 2022

<sup>23</sup> Id.

<sup>24</sup> BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). Disponível em: . Acesso em: 19 jul. 2022

programa pode influenciar efetivamente na diminuição da pobreza.<sup>25</sup>

Todas essas alternativas mencionadas são mais eficazes contra o superendividamento, o qual, na concepção de Geisianne Aparecida Bolade<sup>26</sup> “é um grande problema social, tanto pela exclusão dos indivíduos e a privação de uma existência digna, quanto pelos danos à economia, uma vez que os superendividados deixam de integrar o mercado, reduzindo significativamente, a circulação de mercadorias e e serviços”.

A busca pela solução deve considerar medidas de suporte econômico-financeiro para promover a melhoria da renda básica de cidadania e de garantia de alternativas de crédito provenientes de instituições financeiras oficiais federais, preferencialmente sem a cobrança de juros, bem como o incentivo do microcrédito a pessoas com renda inferior a um salário mínimo. Ainda, precisa levar em conta a promoção da educação financeira e de consumo, de modo a tornar a população consciente para compreender, efetivamente, os efeitos do superendividamento na sociedade, assim como para entender a estrutura das relações de crédito.

Ademais, depende da promoção de políticas públicas para a reestruturação socialmente responsável e o redesenho do emprego, com o aumento da inclusão de pessoas trabalhadoras no setor formal da economia e o impulso a políticas que valorizem o acesso a recursos produtivos a pequenos agricultores, coletores e comunidades tradicionais e a políticas fomentadoras das atividades empresariais.

Por fim, medidas dessa natureza poderiam ser amadurecidas pelo debate em órgãos colegiados, com a participação da sociedade civil, tal como o extinto Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com a missão de controle social na formulação, monitoramento e avaliação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

## **4. Conclusões**

Diante da iminência do término do prazo final para a sanção pelo Presidente da República do Projeto de Lei de Conversão nº 18/2022, proveniente da Medida Provisória nº 1.106/2022, a Defensoria Pública da União, por meio do Comitê Temático Especializado Renda Básica Cidadã e do

---

<sup>25</sup> MOTA, Wilton Luiz da; SANTANA, José Ricardo de. O Microcrédito como Estratégia de Redução da Pobreza no Nordeste: uma Avaliação a partir do Programa Crediamigo. Revista Econômica do Nordeste. Volume 42, n.º1, Janeiro/Março, 2011.

<sup>26</sup> BOLADE, Geisianne Aparecida. O superendividamento do consumidor como um problema jurídico-social. In: Revista eletrônica do curso de direito das faculdades Opet, Curitiba PRBrasil. Ano III, n. 8, p. 180-209, jul/dez 2012, p. 196.

Grupo de Trabalho Garantia à Segurança Alimentar e Nutricional, enumerou os problemas sociais, econômicos, administrativos e financeiros advindos do comprometimento do Auxílio Brasil em razão de empréstimo consignado, bem como apontou as violações constitucionais inerentes a essa medida provisória.

Em suma, a autorização de empréstimo consignado, com possibilidade de comprometimento de até quarenta por cento do valor mensal dos benefícios de programas

federais de transferência de renda, representa:

- 1- risco de superendividamento das famílias em pobreza e extrema pobreza, violando o mínimo existencial e perpetuando parcela da população no ciclo vicioso da pobreza, especialmente considerando a ausência de limites de juro e regulamentação dos empréstimos;
- 2- risco à segurança alimentar das famílias em pobreza e extrema pobreza, considerando que o valor – já além do necessário – pode ser comprometido em até quarenta por cento, sem representar acesso duradouro à alimentação adequada;
- 3- desvio de finalidade dos programas de transferência de renda, na medida em que até quarenta por cento do valor dos benefícios poderão ser descontados diretamente na fonte e encaminhados a instituições financeiras, sem que haja benefício duradouro às famílias em pobreza e extrema pobreza;
- 4- a retroalimentação do sistema financeiro, na medida em que parte dos valores dos empréstimos serão destinados para quitação de dívidas financeiras já em curso, especialmente daquelas decorrentes de cartão de crédito;
- 5- ampla possibilidade de fraudes, como já ocorre nas consignações em benefícios assistenciais e previdenciários, comprometendo, ainda mais, as famílias beneficiadas pelos programas de transferência de renda;
- 6- retrocesso da política de transferência de renda, por comprometer, sem benefício real à população, a renda básica destinada a assegurar o mínimo existencial;

Diante das questões acima postas, recomenda-se:

- 1- o fornecimento de recursos à população destinatária dos programas de transferência de renda por meio de um modelo público de antecipação do valor do benefício, sem a incidência de juros e de correção monetária, tal qual já realizado pelo Poder Público em outras hipóteses;
- 2- a disponibilização de microcrédito à parcela mais vulnerabilizada da população, com incidência limitada de juros;
- 3- o não desvio do orçamento público da assistência social – ainda

que indiretamente – a instituições financeiras;

4- a retomada do debate colegiado de medidas dessa natureza, com a participação da sociedade civil, a exemplo do extinto Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Por fim, a Defensoria Pública da União, por meio da Nota Técnica, propõe que, como política de Estado, seja realizado o veto à Medida Provisória nº 1.106/2022, aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão, uma vez que a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado em programas de transferência de renda, tais como o Auxílio Brasil, mostra-se destoada do legítimo interesse público, na medida em que não promove a consecução da finalidade pública prevista na norma constitucional.

Em caso de sanção e transformação do texto em lei ordinária, desde já, aponta-se pela necessidade de medidas de correção posteriores pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Judiciário.

## COMITÊ DPU - RENDA BÁSICA CIDADÃ

O Comitê Temático Especializado Renda Básica Cidadã (RBC) foi instituído pela Portaria GABDPGF n. 395/2021 com o objetivo de planejar, promover e coordenar a atuação estratégica da DPU para a implementação da renda básica de cidadania por meio de ações perante as instituições e os poderes constituídos, buscando canal permanente de diálogo e contribuições recíprocas com a sociedade civil.

