

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.759 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: ABBC ASSOCIACAO BRASILEIRA DE BANCOS
ADV.(A/S)	: RODRIGO DE BITTENCOURT MUDROVITSCH
ADV.(A/S)	: VICTOR SANTOS RUFINO
ADV.(A/S)	: VICTOR CAVALCANTI COUTO
ADV.(A/S)	: OLAVO SEVERO GUIMARÃES
ADV.(A/S)	: MONIQUE HERWIG
ADV.(A/S)	: ANTÔNIO DE AZEVEDO MELLO NETO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
INTDO.(A/S)	: CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA
ADV.(A/S)	: WALBER DE MOURA AGRA
ADV.(A/S)	: LUCAS CAVALCANTE GONDIM

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia consiste em definir se o art. 6º, § 1º, inciso VI, da Lei n. 10.820/2003 comporta interpretação que autorize o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS a fixarem limite máximo de juros nas operações de crédito consignado contratadas por aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social e titulares de benefício de prestação continuada.

1. Preliminares

Foram suscitadas preliminares de ilegitimidade ativa da requerente e de não conhecimento da ação.

A primeira preliminar é arguida sob o fundamento de que não restou demonstrado o caráter nacional da entidade autora, de que sua base associativa é heterogênea e de que a presente ação objetiva a defesa de interesses meramente econômicos.

A segunda, por sua vez, apoia-se na tese de que a suposta inconstitucionalidade não decorre do dispositivo legal impugnado, mas exclusivamente de atos normativos infralegais cuja invalidação se pretende por arrastamento, os quais não se submetem ao controle concentrado de constitucionalidade; bem como na alegada perda superveniente de objeto da demanda.

1.1. Da legitimidade ativa da requerente

De início, reconheço a legitimidade ativa da Associação Brasileira de Bancos – ABBC.

O Plenário desta Corte, no julgamento da ADPF 1.306-MC-Ref, Rel. Min. André Mendonça, reconheceu a legitimidade da requerente para a instauração de controle concentrado em controvérsia relativa a operações de crédito consignado. Na ocasião, assentou-se que a entidade possui representatividade nacional e congrega instituições financeiras e congêneres.

O precedente guarda relação direta com esta ação. Também aqui se discute disciplina normativa incidente sobre operações de crédito consignado, com repercussão imediata sobre instituições financeiras representadas pela autora.

A circunstância de a associação congregar instituições financeiras de perfis distintos não descaracteriza, no caso, a homogeneidade mínima exigida pela jurisprudência desta Corte. A controvérsia alcança diretamente a atividade das instituições representadas, pois envolve a disciplina do crédito consignado por elas ofertado a beneficiários do INSS.

Presente, portanto, a pertinência temática.

1.2. Do cabimento da ação e da inexistência de ofensa meramente reflexa

A segunda preliminar diz respeito ao cabimento da ação. Sustenta-se que a controvérsia envolveria, em essência, atos infralegais editados pelo INSS e pelo CNPS, o que afastaria a viabilidade do controle abstrato de constitucionalidade.

Embora, na inicial, conste pedido de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento de atos infralegais, o núcleo da controvérsia recai sobre o art. 6º, § 1º, inciso VI, da Lei n. 10.820/2003, mais precisamente sobre o alcance constitucionalmente admissível da autorização legal nele contida.

Os atos indicados não constituem objeto autônomo da ação. São mencionados como expressão concreta da interpretação administrativa atribuída ao dispositivo legal impugnado.

A causa de pedir possui envergadura constitucional, pois envolve a compatibilidade da interpretação questionada com a disciplina constitucional do Sistema Financeiro Nacional, a legalidade administrativa, a reserva legal, a livre iniciativa e a livre concorrência.

Não se verifica, igualmente, perda superveniente de objeto. A alteração posterior de atos infralegais relacionados à fixação do teto de juros não elimina a controvérsia deduzida em torno do alcance do art. 6º, § 1º, inciso VI, da Lei n. 10.820/2003.

Por fim, a alegação de ausência de inconstitucionalidade intrínseca do dispositivo legal confunde-se com o próprio mérito da controvérsia. A questão a ser examinada é justamente saber se a norma impugnada comporta, à luz da Constituição, a interpretação que lhe foi atribuída pela Administração.

Rejeito as preliminares.

2. Mérito

2.1. Da inexistência de reserva de lei complementar

A requerente pretende seja conferida interpretação conforme à Constituição ao art. 6º, § 1º, inciso VI, da Lei n. 10.820/2003, a fim de afastar compreensão segundo a qual o INSS e o CNPS poderiam fixar limite máximo de juros nas operações de crédito consignado contratadas por aposentados, pensionistas e titulares de benefício de prestação continuada.

O fundamento central da impugnação está na alegada violação à reserva de lei complementar prevista no art. 192 da Constituição Federal para a regulamentação do Sistema Financeiro Nacional.

A pretensão não merece acolhida.

O art. 6º da Lei n. 10.820/2003 — diploma usualmente conhecido como “Lei do Crédito Consignado” — disciplina a autorização para

descontos destinados à amortização de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil contratados por aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social e titulares de benefício de prestação continuada.

A norma permite que tais descontos sejam realizados mediante autorização do beneficiário, observadas as regras editadas pelo INSS e ouvido o Conselho Nacional de Previdência Social. O § 1º, por sua vez, autoriza a autarquia a dispor, em ato próprio, sobre aspectos necessários à operacionalização da consignação, entre os quais a habilitação das instituições consignatárias, os benefícios elegíveis, as rotinas de informação, os prazos de desconto e repasse, os encargos operacionais e “as demais normas que se fizerem necessárias”.

Confira-se o teor do dispositivo:

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 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.

§ 1º Para os fins do caput, fica o INSS autorizado a dispor, em ato próprio, sobre:

I - as formalidades para habilitação das instituições e

sociedades referidas no art. 1º;

II - os benefícios elegíveis, em função de sua natureza e forma de pagamento;

III - as rotinas a serem observadas para a prestação aos titulares de benefícios em manutenção e às instituições consignatárias das informações necessárias à consecução do disposto nesta Lei;

IV - os prazos para o início dos descontos autorizados e para o repasse das prestações às instituições consignatárias;

V - o valor dos encargos a serem cobrados para ressarcimento dos custos operacionais a ele acarretados pelas operações; e

VI – as demais normas que se fizerem necessárias.

Nada obstante a argumentação da requerente, a interpretação conferida ao dispositivo — no sentido de admitir a atuação normativa do INSS e do CNPS na fixação de limites máximos de juros para operações de crédito consignado — não cria, suprime ou reorganiza órgão integrante do Sistema Financeiro Nacional. Tampouco altera a competência institucional do Conselho Monetário Nacional, do Banco Central do Brasil ou de qualquer entidade incumbida da formulação da política monetária, creditícia ou cambial do País.

A tese inicial confunde a disciplina da estrutura do Sistema Financeiro Nacional com a fixação de limite máximo de juros aplicável a modalidade específica de crédito consignado vinculada a benefícios administrados pelo INSS.

É nesse ponto que se revela decisiva a distinção já afirmada por esta Corte quanto ao alcance do art. 192 da Constituição Federal.

No julgamento da ADI 2.316, de minha relatoria, o Plenário desta Corte afastou alegação de inconstitucionalidade formal fundada no art. 192 da Constituição Federal em relação a norma que admitia a capitalização de juros com periodicidade inferior a um ano em operações realizadas por instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional. O acórdão foi assim ementado:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO DEFINITIVO. PREJUÍZO DO EXAME DA MEDIDA CAUTELAR. CELERIDADE E ECONOMIA PROCESSUAIS. MEDIDA PROVISÓRIA N. 2.170-36/2001, ART. 5º. CAPITALIZAÇÃO DE JUROS COM PERIODICIDADE INFERIOR A UM ANO, JUROS SOBRE JUROS OU ANATOCISMO. INCOMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO PARA SINDICAR OS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA NA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. DESVIO DE FINALIDADE OU ABUSO DO PODER POLÍTICO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA. PREVISÃO DE LEI COMPLEMENTAR LIMITADA À ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL, E NÃO A NEGÓCIOS JURÍDICOS CELEBRADOS ENTRE AS INSTITUIÇÕES INTEGRANTES E SEUS CLIENTES (CF, ART. 192). LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL NÃO REVESTIDA DE PARAMETRICIDADE EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO (LINDB, ART. 2º). MATÉRIA ESTRANHA AO OBJETO DO DIPLOMA LEGISLATIVO. ATECNIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO TEXTO CONSTITUCIONAL. INOCORRÊNCIA DE NULIDADE DA NORMA, POR FORÇA DO ART. 18 DA LEI COMPLEMENTAR N. 95/1998.

1. Transcorridos 23 anos desde o ajuizamento da ação e aparelhado o processo para análise definitiva da controvérsia –

presentes as informações, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República –, não subsiste utilidade em ultimar o exame da medida cautelar iniciado. Em observância dos imperativos constitucionais da celeridade e economia processuais, cumpre providenciar-se a apreciação do mérito. Precedentes.

2. O Poder Judiciário deve abster-se de emitir juízo sobre a presença dos pressupostos de relevância e urgência na edição de medida provisória (CF, art. 62, caput), limitando-se a fazê-lo nas hipóteses marcadas por desvio de finalidade ou por abuso do poder político do Chefe do Executivo, o que não ocorre na espécie.

3. A regulação por meio de lei complementar prevista no art. 192 da Constituição Federal se refere à estrutura do Sistema Financeiro Nacional (SFN), e não aos negócios jurídicos celebrados nesse ambiente. Aludida exigência formal não se aplica, portanto, à periodicidade de capitalização dos juros contratados nos empréstimos concedidos pelas instituições integrantes do SFN.

4. A norma do art. 4º da Decreto n. 22.626/1933, por ter estatura infraconstitucional, expõe-se sem maior dificuldade a supervenientes modificações ou revogações (LINDB, art. 2º). As leis posteriores que assim fizeram não são, apenas por isso, incompatíveis com a Constituição Federal.

5. Eventual discrepância entre certa norma e o objeto do diploma legislativo que a abriga revela atecnia insuficiente para provocar nulidade, nos termos do art. 18 da Lei Complementar n. 95/1998, não havendo falar em violação à Carta da República.

6. Para que a declaração de constitucionalidade de uma norma alcance eficácia erga omnes e efeitos vinculantes, inclusive em face dos órgãos da Administração Pública, é necessário que o pronunciamento ocorra em sede de controle

abstrato.

7. Pedido julgado improcedente, para declarar a constitucionalidade do art. 5º da Medida Provisória n. 2.170-36/2001, ficando prejudicado o exame da medida cautelar.

(ADI 2316, Tribunal Pleno, sob minha relatoria, DJe 22.8.2024 – com meus grifos)

A orientação firmada no precedente aplica-se ao presente caso.

A reserva de lei complementar prevista no art. 192 da Constituição Federal não se projeta sobre toda norma que repercuta, direta ou indiretamente, sobre operações financeiras ou sobre a taxa de juros praticada em determinada modalidade de crédito. Sua incidência restringe-se à disciplina estrutural do Sistema Financeiro Nacional.

No caso, a fixação de limite máximo de juros no crédito consignado não se volta à organização institucional do mercado financeiro, tampouco à definição da política monetária, creditícia ou cambial do País. Cuida-se de disciplina incidente sobre modalidade específica de crédito, cuja operacionalização depende da utilização da folha de benefícios administrada pelo INSS como mecanismo de desconto e amortização.

O INSS não se torna órgão integrante do Sistema Financeiro Nacional, nem passa a formular política monetária ou creditícia nacional, pelo simples fato de disciplinar condições de acesso a modalidade de crédito que utiliza a folha de benefícios sob sua administração.

Assim, a circunstância de a matéria repercutir sobre a taxa de juros praticada no crédito consignado não basta para atrair a reserva de lei complementar.

2.2. Da alegada violação à legalidade administrativa

A autora sustenta que a Administração teria extraído do art. 6º, § 1º, inciso VI, da Lei n. 10.820/2003 autorização excessivamente ampla para fixar limite máximo de juros em operações de crédito consignado. Segundo afirma, haveria violação à legalidade, pois atos infralegais teriam criado restrição à atividade das instituições financeiras sem fundamento legal suficiente.

O princípio da legalidade impede que a Administração Pública crie obrigações ou restrições sem fundamento em lei. No caso, porém, esse fundamento existe. A Lei n. 10.820/2003 autorizou o desconto direto em benefícios previdenciários e assistenciais para amortização de operações de crédito e atribuiu ao INSS, ouvido o Conselho Nacional de Previdência Social, competência para editar as normas necessárias à operacionalização desse mecanismo.

A lei não conferiu à Administração autorização genérica para disciplinar o mercado financeiro. Instituiu, em verdade, modalidade específica de contratação e amortização, caracterizada pela utilização da folha de benefícios administrada pelo INSS como meio de pagamento. Por essa razão, autorizou a autarquia a estabelecer as condições necessárias ao funcionamento da consignação.

A fixação de limite máximo de juros insere-se nesse contexto. Não se trata de ato autônomo, dissociado da lei, nem de regulação geral das taxas praticadas no mercado de crédito, mas de condição para a utilização de mecanismo especial de consignação criado pelo legislador e operacionalizado mediante desconto direto em benefício.

As instituições financeiras permanecem livres para atuar no mercado de crédito em geral. Quando, porém, optam por contratar operações de

crédito consignado com desconto direto em benefício administrado pelo INSS, submetem-se às condições próprias dessa modalidade, estabelecidas com fundamento na Lei n. 10.820/2003.

Não há, portanto, violação aos arts. 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição Federal.

2.3. Da natureza social da política pública de acesso a crédito

O crédito consignado vinculado a benefícios administrados pelo INSS apresenta peculiaridade relevante: a amortização da dívida ocorre mediante desconto direto em benefício previdenciário ou assistencial. Essa característica reduz o risco da operação para o credor e justifica a existência de parâmetros próprios para a utilização dessa forma especial de contratação.

A limitação da taxa de juros busca assegurar que a vantagem decorrente da consignação se traduza, ao menos em parte, em condições mais favoráveis ao beneficiário. Sua função não é substituir a política monetária nacional, mas preservar a racionalidade da política pública e proteger seus destinatários.

A disciplina impugnada deve ser compreendida no contexto próprio de política pública dirigida a aposentados, pensionistas e titulares de benefício de prestação continuada, grupo composto, em grande medida, por pessoas em situação de vulnerabilidade econômica. A renda mensal desses beneficiários possui nítida função alimentar. Por isso, a possibilidade de desconto direto em benefício público, embora reduza o risco da operação para a instituição financeira, também exige cautelas destinadas a evitar o comprometimento excessivo da renda e o superendividamento.

Nesse contexto, a limitação da taxa de juros não traduz ingerência arbitrária na atividade econômica. Constitui mecanismo de proteção do consumidor vulnerável, de preservação da finalidade social da política pública e de concretização da dignidade da pessoa humana, em harmonia com os arts. 1º, III, e 170 da Constituição Federal.

Essa compreensão já foi acolhida por esta Corte em controvérsia relativa ao crédito consignado. No julgamento da ADI 7.223, de minha relatoria, o Plenário reconheceu a constitucionalidade de normas que ampliaram a margem de crédito consignado e autorizaram a realização de empréstimos e financiamentos consignados a titulares de benefício de prestação continuada e de programas federais de transferência de renda. O acórdão foi assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º E 2º DA LEI N. 14.431/2022. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. BENEFICIÁRIOS DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA. AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA MARGEM DE CRÉDITO. PERDA DE OBJETO NÃO VERIFICADA. PRELIMINAR REJEITADA. INÉPCIA DA INICIAL AFASTADA. POLÍTICA PÚBLICA. ACESSO A CRÉDITO. FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA. GARANTIA DE PROTEÇÃO SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE.

1. Não há falar em perda superveniente do objeto da ação, pois a Medida Provisória n. 1.164, de 2 de março de 2023, que reinstituiu o Programa Bolsa Família, além de manter a essência dos dispositivos impugnados, não implicou revogação imediata da legislação anterior. Precedentes.

2. Havendo argumentação idônea, não se verifica inépcia da petição inicial.

3. Ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Judiciário autocontenção em relação às opções políticas do parlamento e órgãos especializados, sobretudo na ausência de demonstração concreta de desproporcionalidade na legislação (RE 1.359.139, Tema n. 1.231/RG, Tribunal Pleno, ministro Luiz Fux, DJe de 8 de setembro de 2022; ADI 6.362, Tribunal Pleno, ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 9 de dezembro de 2020).

4. A possibilidade de fraude ou a previsão de superendividamento das famílias com empréstimos consignados, tendo sido objeto de consideração tanto em lei quanto em regulamento, não revelam densidade suficiente para tornar, por si sós, inconstitucionais as normas questionadas.

5. É compatível com a Constituição Federal, à luz dos arts. 1º, III; 3º, I; 6º, parágrafo único; e 203, política pública de acesso a crédito com taxas de juros menores direcionada às famílias brasileiras, presente o objetivo de conferir proteção social a quem dela necessitar para a garantia da subsistência.

6. Pedido julgado improcedente.

(ADI 7.223, Tribunal Pleno, sob minha relatoria, DJe 6.10.2023 – com meus grifos)

O precedente reforça que a disciplina do crédito consignado não deve ser examinada apenas sob a ótica da liberdade econômica das instituições financeiras. Em determinadas hipóteses, trata-se de instrumento de política pública voltado a ampliar o acesso ao crédito em condições menos gravosas, com especial atenção à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade econômica.

Embora a presente ação tenha objeto distinto da ADI 7.223, a razão constitucional subjacente é convergente. Em se tratando de aposentados, pensionistas e titulares de benefício de prestação continuada, a facilitação

do crédito não pode ser dissociada de parâmetros destinados a preservar a finalidade social do instituto, prevenir o endividamento estrutural e evitar a captura prolongada de renda de natureza alimentar.

2.4. Da competência do Conselho Monetário Nacional e do art. 174 da Constituição Federal

Segundo a postulante, a interpretação conferida pelo INSS e pelo CNPS ao art. 6º, § 1º, inciso VI, da Lei n. 10.820/2003 permitiu que esses órgãos passassem a fixar o teto das taxas de juros do crédito consignado, usurpando competência regulatória que a Constituição e a Lei n. 4.595/1964 reservam ao Conselho Monetário Nacional - CMN, órgão normativo do Sistema Financeiro Nacional.

Todavia, as competências do CMN invocadas pela autora decorrem da Lei n. 4.595/1964, e não diretamente da Constituição. Eventual conflito entre as atribuições do INSS, do CNPS e do CMN teria, portanto, natureza infraconstitucional.

É certo que a Lei n. 4.595/1964 confere ao Conselho Monetário Nacional atribuições relevantes em matéria de política da moeda e do crédito. Essa competência legal, contudo, não se converte em reserva constitucional absoluta para a fixação de todo e qualquer parâmetro de juros em políticas públicas setoriais.

A existência de competência geral do CMN para atuar sobre a política monetária e creditícia não impede que o legislador estabeleça disciplina específica para modalidade de crédito cuja execução depende da utilização de benefício previdenciário ou assistencial como mecanismo de amortização.

O parâmetro de controle nesta ação é a Constituição Federal, e nela não há regra que vede ao legislador ordinário estabelecer condições próprias para o crédito consignado incidente sobre benefícios administrados pelo INSS. Tampouco se extrai da Constituição exclusividade dos órgãos do Sistema Financeiro Nacional sobre toda medida administrativa com repercussão econômica.

As esferas de atuação são compatíveis. Aos órgãos do Sistema Financeiro Nacional cabe a formulação da política monetária e creditícia em sentido amplo. Ao INSS e ao CNPS compete disciplinar, nos limites da lei, as condições específicas de acesso ao crédito consignado vinculado a benefícios previdenciários e assistenciais.

Assim, o INSS não se converte em órgão integrante do Sistema Financeiro Nacional, nem passa a exercer atribuição típica de formulação da política monetária ou creditícia nacional. Sua atuação permanece vinculada à gestão dos benefícios e à definição das condições em que eles podem ser utilizados para amortização de operações de crédito.

A conclusão não se altera sob o prisma do art. 174 da Constituição. A deferência técnica não autoriza deslocar automaticamente para o Conselho Monetário Nacional ou para o Banco Central toda decisão administrativa com repercussão econômica. A deferência judicial deve recair sobre o arranjo institucional definido pelo legislador, desde que compatível com a Constituição.

No caso, a lei atribuiu ao INSS, ouvido o Conselho Nacional de Previdência Social, a disciplina do crédito consignado incidente sobre benefícios previdenciários e assistenciais. Trata-se de opção compatível com a natureza social e previdenciária da política pública examinada.

Por fim, os reflexos econômicos da matéria não desnaturam sua

inserção previdenciária e social. Diversas políticas públicas impactam mercados regulados sem que, por essa razão, passem a integrar a estrutura do Sistema Financeiro Nacional ou fiquem submetidas exclusivamente ao Conselho Monetário Nacional ou ao Banco Central do Brasil.

2.5. Da livre iniciativa e das alegações econômicas

A controvérsia também foi posta sob a ótica da livre iniciativa, da livre concorrência e dos impactos econômicos da limitação de juros.

A interpretação impugnada, contudo, não proíbe a atividade econômica das instituições financeiras, não impede a concessão de crédito nem institui exclusividade em favor de determinado agente econômico. Apenas condiciona a oferta de crédito consignado vinculado a benefícios administrados pelo INSS à observância de parâmetros próprios dessa modalidade.

As instituições financeiras não são obrigadas a atuar nesse segmento. Ao aderirem ao sistema de consignações em benefícios previdenciários e assistenciais, sujeitam-se às condições legal e administrativamente estabelecidas para a utilização do desconto direto em benefício público, mecanismo que reduz o risco de inadimplemento e justifica disciplina específica.

A livre iniciativa e a livre concorrência, embora protegidas pela Constituição, não possuem caráter absoluto. A ordem econômica tem por finalidade assegurar existência digna, conforme os ditames da justiça social, e deve observar, entre outros princípios, a defesa do consumidor e a redução das desigualdades sociais.

A alegação de que determinado teto de juros seria inadequado, excessivamente baixo ou incompatível com os custos da operação diz respeito, em regra, ao mérito da regulação, e não à validade constitucional da competência normativa examinada.

Eventual inadequação do percentual fixado pode justificar sua revisão pelos órgãos competentes, com base em dados técnicos e na ponderação entre oferta de crédito e proteção dos beneficiários. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal substituir essa avaliação por juízo próprio sobre a conveniência econômica do parâmetro adotado.

2.6. Do pedido de inconstitucionalidade por arrastamento dos atos infralegais

Também não procede o pedido de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento dos atos infralegais impugnados.

A inconstitucionalidade consequential pressupõe que o ato secundário retire seu fundamento de validade de norma legal incompatível com a Constituição. No caso, reconhecida a constitucionalidade da interpretação atribuída ao art. 6º, § 1º, inciso VI, da Lei n. 10.820/2003, não subsiste fundamento para a invalidação automática das portarias, instruções normativas e resoluções editadas com base nesse dispositivo.

O controle abstrato ora exercido não se destina a examinar, em detalhe, a conveniência, a oportunidade ou a correção técnica de cada ato administrativo editado no âmbito da política pública. Eventual excesso regulamentar, vício procedimental ou inadequação específica de determinado ato infralegal deve ser apreciado pelas vias próprias, à luz de suas circunstâncias concretas.

Assim, afastada a alegação de inconstitucionalidade da norma legal que confere suporte à atuação administrativa, não há razão para a invalidação consequential dos atos infralegais impugnados.

Em suma, a interpretação conferida ao art. 6º, § 1º, VI, da Lei n. 10.820/2003 não regula a estrutura do Sistema Financeiro Nacional, não desloca atribuições próprias do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil, não confere à Administração competência incompatível com a Constituição e não viola a legalidade, a livre iniciativa ou a livre concorrência.

Cuida-se de disciplina inserida no âmbito de política pública previdenciária e assistencial, relativa a modalidade específica de crédito cujo pagamento se opera mediante desconto direto em benefício administrado pelo INSS.

3. Dispositivo

Ante o exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade e julgo improcedente o pedido.

É como voto.