

**PROCESSO Nº: 0805459-25.2017.4.05.8100 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA****AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**RÉUS:** CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, INSS, BANCO BMG S/A, BANCO BRADESCO S/A, BANCO SANTANDER BRASIL S/A, BANCO MERCANTIL DO BRASIL S/A, BANCO DO BRASIL S/A, ITAU UNIBANCO S/A, BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S/A, BANESTES S/A BANCO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO, BANCO DO ESTADO DE SERGIPE S/A, BRB BANCO DE BRASÍLIA S/A, KIRTON BANK S/A E BANCO COOPERATIVO DO BRASIL S/A**RELATÓRIO**

Trata-se de pretensão deduzida em juízo pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, INSS, BANCO BMG S/A, BANCO BRADESCO S/A, BANCO SANTANDER BRASIL S/A, BANCO MERCANTIL DO BRASIL S/A, BANCO DO BRASIL S/A, ITAU UNIBANCO S/A, BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S/A, BANESTES S/A BANCO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO, BANCO DO ESTADO DE SERGIPE S/A, BRB BANCO DE BRASÍLIA S/A, KIRTON BANK S/A E BANCO COOPERATIVO DO BRASIL S/A, através de ação civil pública, objetivando, inclusive liminarmente, provimento jurisdicional que limitasse os descontos efetuados a título de empréstimo consignado em benefícios previdenciários ou assistenciais pagos pelo Regime Geral de Previdência Social ao percentual de 35% dos rendimentos líquidos, dentre os quais 5% são destinados exclusivamente para a amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou a utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito - limites impostos pelo §5º da Lei n. 10.820/2003 c/c §1º do art. 1º da Lei n. 13.172/2015.

Segundo o MPF, conquanto o INSS afirmasse que vinha observando os limites da margem consignável de 30% dos rendimentos dos beneficiários do RGPS, excluídos os 5% relativos às operações de cartão de crédito, foi constatado, através de investigações realizadas no âmbito do Inquérito civil nº 1.15.000.002142/2016, diversas situações de beneficiários que estão com o seu contracheque quase todo comprometido por empréstimos consignados, ou seja, extrapolando os limites legais. Continuou aduzindo que isso somente é possível diante do repasse de informações sigilosas dos beneficiários pelo INSS às instituições financeiras e em decorrência da ausência de fiscalização contratual por parte do INSS.

O pedido de liminar foi deferido através da decisão Id nº 4058100.2318942. Irresignados, interpuseram agravo de instrumento o Banco do Brasil (AGTR 0804138-05.2017.4.05.0000), a CEF (AGTR 0804391-90.2017.4.05.0000), o KIRTON BANK S/A - BANCO MÚLTIPLO, BANCO BRADESCO S/A e BANCO BMG S/A (AGTR 0804641-26.2017.4.05.0000), o BANCO MERCANTIL DO BRASIL S/A (AGTR 0805379-14.2017.4.05.0000) e o Banco do Estado de Sergipe S/A (AGTR 0807195-31.2017.4.05.0000).

No âmbito dos Agravos de Instrumento de nº 0804138-05.2017.4.05.0000, de nº 0804641-26.2017.4.05.0000, de nº AGTR 0805379-14.2017.4.05.0000, e de nº 0807195-31.2017.4.05.0000, conferiram-se efeito suspensivo a aludidos recursos, garantindo-se aos agravantes a cobrança de seus créditos e a inclusão dos devedores nos cadastros de inadimplência. Ambos os recursos sem encontram, contudo, pendentes de julgamento.

Entretanto, no AGTR 0804391-90.2017.4.05.0000, interposto pela CEF, já houve julgamento, ocasião na

qual se deu provimento a ele em 30.09.2017, para afastar a decisão liminar deferida nestes autos. Atualmente, pende de apreciação embargos de declaração desafiado em face do aludido acórdão.

A CEF alegou em sua contestação, juntada em 23.05.2017 (Id nº 4058100.2404582), a princípio, a impossibilidade de cumprimento da liminar, uma vez que não teria ela como saber quais os beneficiados pela liminar que teriam contratado com ela dentro dos 30% e depois extrapolado essa margem junto às demais Instituições Financeiras litisconsortes, porque o convênio firmado entre ela e o INSS não lhe dá o direito de conhecer o teor das folhas de pagamento de benefícios do INSS, nem poderia, ante o disposto na Constituição Nacional de 1988, art. 5º, caput e inciso X (garantia fundamental da inviolabilidade do direito de propriedade e da vida privada). No mérito, sustentou que jamais contrataria créditos consignados com comprometimento de margem superior aos 35% permitidos por lei e, mesmo que o fizesse, o INSS não os averbaria.

O Banco do Brasil, em sua peça de defesa, alegou, preliminarmente, a ilegitimidade do MPF para integrar o polo ativo da presente lide, que versa sobre direitos individuais disponíveis, bem assim a inépcia da exordial, por impossibilidade jurídica do pedido, o que acarretaria a ausência do interesse de agir. Sustentou ainda a sua ilegitimidade passiva, uma vez que não tem elementos para verificar a existência de margem consignável após a contratação do empréstimo. NO mérito, sustentou a regularidade de sua atuação.

Foi apresentada contestação conjunta pelo BANCO BRADESCO S/A, KIRTON BANK S/A - BANCO MÚLTIPLO E BANCO BMG S/A. Preliminarmente, pleitearam a regularização do polo passivo, com a exclusão do Kirton Bank S/A - Banco Múltiplo, haja vista que todos os contratos discutidos na demanda em referência não mais integram o seu patrimônio jurídico, pois foram objeto da cisão parcial promovida pelo HSBC Bank Brasil (sua antiga denominação), ao passo que o Banco Bradesco, instituição financeira que incorporou integralmente a carteira de crédito consignado então produzida pelo HSBC Bank Brasil. Postularam ainda o reconhecimento de suas ilegitimidades, bem assim do reconhecimento da ausência do interesse de agir. NO mérito, requestaram a improcedência da ação, diante da inexistência de prova de qualquer desconto em folha acima do limite legal.

O Banco de Brasília apresentou contestação em 05.06.2017, sustentando a ilegitimidade ativa do MPF e a sua ilegitimidade passiva ad causam, uma vez que apenas caberia ao INSS a responsabilidade pelo controle da margem consignável. No mérito, defendeu a regularidade de sua atuação.

Também o BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S/A apresentou contestação, juntada ao feito em 13.06.2017, na qual aduziu a ilegitimidade ativa do MPF e a sua ilegitimidade passiva ad causam, a inépcia da exordial, bem assim que seja reconhecida que a decisão proferida nesta ação apenas produzirá efeitos perante a competência territorial do órgão prolator. NO mérito, postulou a improcedência da presente ação basicamente em face da inexecutabilidade quanto aos pedidos com relação ao requerido.

Na contestação do Banco Santander, juntada em 14.06.2017, aduziu ele a carência da ação ante a natureza dos direitos discutidos, interesses individuais heterogêneos agrupados. Ademais, destacou que o MPF não apontou um único caso concreto de descumprimento do limite previsto em lei, não sendo o caso de ajuizamento de ACP. Defendeu ainda a sua ilegitimidade passiva. No mérito, defendeu a legalidade dos contratos celebrados, e a impossibilidade de controlar o uso dos recursos financeiros pelos seus correntistas.

Em 16.06.2017, apresentou defesa o BANCO MERCANTIL DO BRASIL S/A, sustentando a sua ilegitimidade passiva e a ausência de interesse processual. No mérito, requereu a improcedência da ação diante da ausência de provas de qualquer desconto em folha acima do limite legal. Ademais, informou a interposição de agravo de instrumento e requestou a reconsideração da decisão liminar deferida nesta

ação.

O Banco do Estado do Espírito Santo apresentou contestação em 27.06.2017, aduzindo, preliminarmente, a sua ilegitimidade passiva. No mérito, sustentou a regularidade de sua atuação.

Em 13.07.2017, juntou o SICRE a sua peça de defesa, a inadequação da ACP para a defesa dos interesses em tela, sendo o MPF ilegítimo para o ajuizamento da presente ação, bem assim a sua própria ilegitimidade para integrar o polo passivo. No mérito, pugnou pela procedência da ação, bem assim para que seja declarada a limitação temporal da coisa julgada a ser formada no presente feito.

Em 28.07.2017, o BANCO DO ESTADO DE SERGIPE S/A juntou ao feito a sua peça contestatória, e logo em 31.07.2017, informou nos autos a interposição de agravo de instrumento e requestou a reconsideração da decisão que deferiu o pleito liminar.

A contestação do Itaú Unibanco foi juntada em 30.06.2017. Nela, defendeu preliminarmente a nulidade da ação, diante da ausência de designação de audiência prévia de conciliação, bem assim a ausência de interesse de agir diante do decidido no âmbito da ACP nº 0016319-86.2009.4.06.0001, ajuizada pela Defensoria Pública do Estado do Ceará. Também aduziu a ilegitimidade do MPF e a incompetência da Justiça Federa. No mérito, pugnou pela procedência da presente ação.

Intimadas as partes acerca do seu interesse na produção de provas, apenas a CEF requestou, através da petição Id nº 4058100.2395097, de 14.11.2017, realização de audiência de instrução para a oitiva de testemunhas, acareação, produção de prova pericial e juntada de novos documentos.

A réplica foi juntada ao feito em 19.12.2017.

Era o que havia de importante para relatar. Assim vieram-me os autos conclusos para julgamento, na qualidade de Juiz Federal desta Vara respondendo interinamente pelas atribuições do seu substituto legal, em razão da atual ausência de magistrado lotado nesta Unidade Judiciária a esse título.

Passo agora, na sequência, à fundamentação desta sentença.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, **acolho o pedido de exclusão da lide do Kirton Bank S/A - Banco Múltiplo**, haja vista que todos os contratos de mútuo dos quais participou - discutidos nesta demanda - não mais integram o seu patrimônio jurídico. Isso porque a carteira de crédito consignado produzida pelo HSBC Bank Brasil (sua antiga denominação), na verdade, foi incorporada integralmente pelo Banco Bradesco S/A, que passou a ser o único responsável pela defesa das irregularidades impugnadas, assumindo as consequências de eventual (e improvável) condenação.

No mais, consoante descrito na exordial, pretende o MPF, com a propositura da ação civil pública em epígrafe, impedir "*novos descontos em benefícios previdenciários ou assistenciais pagos pelo Regime Geral de Previdência Social decorrentes da celebração de contratos ou Acordos de Cooperação Técnica com instituições financeiras que extrapolem a margem de 35%, relativos a descontos e retenções relativos a empréstimos consignados por titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social, sendo 5% destinados exclusivamente para a amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou a utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito (conforme preceito do art. 6º § 5º da Lei 10.820/03).*"

Entretanto, a legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública está prevista no art. 5º, I, da Lei 7.347/85, no art. 129, III, da Constituição Federal e no art. 82, I, do Código de Defesa do Consumidor, e o seu objeto é limitado. A ação civil pública se presta para a defesa de direitos difusos,

coletivos e individuais homogêneos. Nesta última hipótese, só podem ser tutelados se houver interesse social ou indisponível, com base no disposto no art. 127, caput, da Constituição Federal, in verbis:

"Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, **incumbindo-lhe a defesa** da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e **individuais indisponíveis**".

Regulamentando a previsão constitucional, dispõe a Lei Complementar nº 75/93:

"Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

(...)

**VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:**

(...)

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;"

É certo que em um primeiro momento seria possível cogitar a legitimidade de atuação do MPF através dessa ACP diante da presença de defesa de direitos individuais homogêneos, e, também, dos consumidores, ainda que disponíveis, consoante já decidiu o STJ, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA DE CONSUMO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS. DESCONTOS ABUSIVOS EM FOLHA DE PAGAMENTO. PRINCÍPIO DA ASSERÇÃO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGENEOS E DIFUSOS.

(...)

3. O interesse tutelado nesta "ação coletiva de consumo", além de sua relevância social, transcende a esfera de interesses dos efetivos contratantes, tendo reflexo em uma universalidade de potenciais consumidores indetermináveis de plano, que podem, igualmente de forma sistemática e reiterada, ser afetados pela prática apontada como abusiva, massificando o conflito. Alcança, portanto, direitos individuais homogêneos e difusos, estando caracterizada a legitimidade ativa do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul para propor a ação, sendo irrelevante a disponibilidade do direito envolvido na lide.

4. Na linha da jurisprudência desta Corte, o Ministério Público tem legitimidade ativa para propor ação civil pública e ação coletiva com o propósito de velar por direitos difusos e, também individuais homogêneos dos consumidores, ainda que disponíveis.

5. Agravo regimental desprovido.(AgRg no REsp 932.994/RS, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 15/09/2016, DJe 22/09/2016).

Contudo, em exame mais detalhado, verifica-se que nesta ação, que trata de direito disponível, é pouco provável a existência de um grande número de segurados a serem afetados pela prática apontada como abusiva na exordial, a justificar o ajuizamento da presente ação, diante da absoluta falta de provas de que o INSS vem descumprindo a lei nº 13.172/2015, que já fixou os limites da margem consignável de 30% dos rendimentos dos beneficiários do RGPS, excluídos os 5% relativos às operações de cartão de crédito. Senão vejamos.

Com efeito, da leitura da exordial, verifica-se que a iniciativa para o ajuizamento da presente ação pelo Ministério Público Federal decorreu de uma publicação na Internet (Id. 4058100.2312454 do processo principal), a qual sugeria que o INSS estaria procedendo a consignações acima do percentual legalmente estabelecido, indicando a possibilidade de as instituições financeiras estarem vazando informações sigilosas acerca dos pagamentos de benefícios. Nenhum documento que comprovasse, concretamente, ao menos uma única situação em que isso tivesse, de fato, ocorrido foi anexado ao feito, nem mesmo se pugnou pela produção de provas no decorrer do feito.

Consoante já bem pontuado pelos desembargadores relatores dos agravos de instrumentos intentados pelas instituições bancárias promovidas em desafio à decisão liminar deferida nestes autos, Dr. Francisco Roberto Machado e Leonardo Resende (convocado), da leitura da matéria jornalística acostada pelo MPF, não se viu ali imputação ao INSS de que estaria efetuando descontos, quando do pagamento de benefícios previdenciários, em percentuais superiores ao patamar legal. O que decorre tanto da referida notícia, como da ata da audiência pública realizada pela Procuradoria da República no Ceará (Id. 4058100.2312448 do processo principal), é que os aposentados e pensionistas, além dos empréstimos consignados, estariam tomando dinheiro emprestado dos bancos por outras vias, contratos esses sobre os quais o INSS não teria nenhum controle, já que não sujeitos a consignação em folha.

Assim, é preciso distinguir as duas situações. Na hipótese de contrato de crédito consignado, a dedução do valor da prestação se dá na folha de pagamento do benefício, de forma que o creditamento em conta ocorre já com o desconto da parcela do empréstimo. Há de observar-se, nesse momento, o limite legal de 35% (trinta e cinco por cento). Se, por outro lado, o beneficiário decide comprometer-se com outros empréstimos (que não o empréstimo consignado) o valor remanescente, autorizando a instituição financeira a efetivar tais descontos após o creditamento em sua conta, não há nada que o INSS possa fazer, pois se trata de patrimônio do particular, que dele pode dispor livremente, no exercício do direito de propriedade.

A propósito, urge ressaltar que a Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 1.586.910/SP, realizado na Sessão do dia 29/08/2017, afastou o limite de 30% (trinta por cento) imposto aos bancos para débito na conta corrente de clientes que tomaram empréstimos e passaram a pagar as parcelas com descontos automáticos em contratos de crédito rotativos.

Nesse ponto, reputo oportuno transcrever trecho da obra Mandado de Segurança, de Hely Lopes Meireles, reeditada e atualizada por Arnod Wald e Gilmar Ferreira Mendes, 2007, Editora Malheiros:

"A petição inicial há de vir embasada em disposição de lei que tipifique a ocorrência ou o fato como lesivo ao bem a ser protegido, apresentando ou indicando as provas existentes ou a serem produzidas no processo, não bastando o juízo subjetivo do Ministério Público para a procedência da ação".

Assim, no prisma da legitimidade, verifico a falha da presente demanda, já que o Ministério Público Federal não possui legitimidade para propor ação civil pública em tutela a direitos individuais homogêneos, disponíveis e divisíveis, quando ausentes a relevância social objetiva do bem jurídico tutelado e a possibilidade de massificação do conflito em si considerado. É o que se extrai, a contrario sensu, da jurisprudência do STJ a seguir transcrita:

**PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO.**

1. A jurisprudência desta Corte vem se sedimentando em favor da legitimidade ministerial para promover ação civil pública com vistas à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando na presença de relevância social objetiva do bem

jurídico tutelado ou diante da massificação do conflito em si considerado.

2. Quanto aos requisitos específicos para acesso ao concurso público para preenchimento de vagas de professor, o entendimento do STJ é no sentido de o Poder Público Municipal não poder exigir graduação superior ao que prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/96).

3. Agravo regimental a que se nega provimento.(STJ, AgRg no REsp 1301154/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/11/2015, DJe 19/11/2015).

Ademais, mostra-se inviável deduzir ação civil pública com a finalidade de garantir cumprimento de lei sem a comprovação mínima de que houve ou está na iminência de haver o seu malferimento.

Demais disso, ainda que se desse processamento à demanda, urge ressaltar que não seriam de competência da Justiça Federal as demandas contra os Bancos privados, porque ao Ministério Público Estadual caberia a legitimidade para demandar como substituto processual de hipossuficientes titulares de direitos individuais homogêneos que porventura celebraram contratos de mútuo contendo cláusulas abusivas, consoante bem ressaltou o relator do Agravo de Instrumento de nº 0807195-31.2017.4.05.0000, **interposto pelo BANCO DO ESTADO DE SERGIPE S/A**, Desembargador(a) Federal, Dr. Francisco Roberto Machado - 1ª Turma, em decisão proferida em 31.07.2017. Acrescentou ainda o relator que a demanda contra o INSS seria ainda de duvidosa procedência, uma vez que aludida autarquia previdenciária nenhum controle parece ter sobre as operações realizadas entre particulares e instituições bancárias fora dos empréstimos consignados regulados pela Lei nº 10.820/2003.

### **3. DISPOSITIVO**

Diante do exposto, reconheço a ilegitimidade do Ministério Público Federal para a propositura da presente ação, no mesmo passo em que declaro extinto o processo sem apreciação de mérito, nos termos do art. 330, II, do CPC.

Custas na forma da lei. Sem honorários.

### **P.R.I.**

Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição obrigatório, com base na aplicação subsidiária do CPC e por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65 (REsp 11008542).



Processo: **0805459-25.2017.4.05.8100**

Assinado eletronicamente por:

**RICARDO CUNHA PORTO - Magistrado**

**Data e hora da assinatura:** 12/04/2018 20:13:10

**Identificador:** 4058100.3498951



1804061156113300000003503365

**Para conferência da autenticidade do documento:**

<https://pje.jfce.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>