



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU DA 5^a REGIÃO
Seção Judiciária de Pernambuco
12^a Vara Federal

PROCESSO N^º: 0802150-02.2022.4.05.8300 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA
AUTOR: INSTITUTO DEFESA COLETIVA
ADVOGADO: Lillian Jorge Salgado
RÉU: EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL -
DATAPREV e outro
ADVOGADO: José Ivanildo Dias Junior

D E C I S Ã O

1. RELATÓRIO

Cuida-se de Ação Civil Pública promovida pelo Instituto Defesa Coletiva, associação sem fins lucrativos, em face do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS - e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev.

Os autos foram originariamente distribuídos para a 17^a Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Minas Gerais, tendo sobrevindo decisão declinatória da competência em virtude da conexão invocada pelo INSS em relação à ação de procedimento comum, tombada sob o n^º 0801077-29.2021.4.05.8300, que tramita perante este Juízo.

A pretensão ventilada no feito consiste, em sede de tutela liminar, nos seguintes pedidos:

a) determinação do estabelecimento de bloqueio dos benefícios previdenciários para contratação de crédito consignado e reserva de margem na modalidade *opt-in*, determinando-se que os benefícios sejam automaticamente bloqueados para todos os segurados, por tempo indeterminado, permanecendo nessa condição até que o segurado solicite, formalmente, a sua liberação, a fim de evitar as contratações involuntárias;

b) determinação da apuração administrativa imediata, pelo INSS, das provas constantes nas Ações Civis Públicas nº 5041991-58.2020.8.13.0024, 5155846-15.2020.8.13.0024, 5155410-90.2019.8.13.0024, 5154588-04.2019.8.13.0024, 5155455-94.2019.8.13.0024; 5155320-82.2019.8.13.0024 e 2553508-45.2006.8.13.0024, propostas pelo Instituto autor em face dos Bancos Olé Consignado, Ficsa, Pan, BMG, Safra e Cetelem, respectivamente, adotando-se a penalidade de suspensão do recebimento de novas consignações/retenções/reserva de margem consignável (RMC) para os bancos considerados infratores, nos termos do art. 52, da Instrução Normativa nº 28/2008 do INSS, conforme denúncias realizadas pelo Instituto Defesa Coletiva em 2019 e em 2021;

c) intimação do INSS para apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, as conclusões dos processos administrativos abertos em face das instituições financeiras infratoras nos últimos 5 anos[1] e para aplicar as sanções, de modo que os bancos reincidentes tenham suas atividades suspensas/rescindidas, com o cancelamento do convênio do crédito consignado, nos termos do art. 52 da IN 28/2008. Pede, ainda, que seja publicizada em destaque no site do INSS a listagem com os bancos infratores que foram punidos pela autarquia;

d) seja determinada ao INSS a instauração de processo administrativo em face dos Bancos BMG, Pan, CCB Brasil e Banco do Brasil, em razão da existência de sentenças judiciais transitadas em julgado nas ações 1331636-90.2019.8.13.0000, 5000028-81.2020.8.13.0570, 5001223-35.2018.8.13.0647, 5002351-19.2019.8.13.0433, 5002495-64.2018.8.13.0647 e 5017830-48.2016.8.13.0145, em que as instituições financeiras foram condenadas por prática lesiva ao beneficiário do INSS, nos termos do art. 52, I, "b", da Instrução Normativa nº 28/2008 do INSS;

No mérito, pugna pela condenação da parte ré ao pagamento de indenização pelos danos morais coletivos, em valor não inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), cujo montante deverá ser corrigido monetariamente e acrescido dos juros legais, até o efetivo pagamento, e destinado ao autor e ao FEPDC/MG para implementação de projetos em prol da coletividade, nos termos do art. 57 do Código de Defesa do Consumidor;

Pretende, ainda, que sejam reconhecidos os problemas estruturais mencionados na exordial (violação dos dados pessoais dos beneficiários do INSS, inércia e ineficiência

da gestão da autarquia federal, bem como perpetuação de práticas comerciais abusivas na contratação do crédito consignado), estabelecendo a adoção de medidas escalonadas a fim de alterar, gradativamente, o sigilo e o tratamento dos dados dos beneficiários do INSS, alterando o modelo de contratação na modalidade consignada, a fim de assegurar aos idosos segurança, voluntariedade e clareza na contratação.

Como fundamento para os pedidos, aduz a parte autora, em concisa síntese, que:

- a) a demanda foi motivada por problemas estruturais relativos à concessão de crédito consignado aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, consubstanciados na violação (vazamento) de dados pessoais dos segurados do INSS, em favor de instituições financeiras, e a perpetuação de fraudes e condutas abusivas dos bancos na contratação do crédito consignado;
- b) o INSS tem permanecido inerte, ao não aplicar as penalidades administrativas previstas em portarias e demais regramentos de sua competência, entre as quais as penalidades previstas na IN nº 28/2008 do próprio Instituto réu;
- c) as reclamações sobre referidas práticas se multiplicam, à medida que se intensificam as fraudes perpetradas contra os titulares de benefícios previdenciários, chegando a Ouvidoria do INSS a receber mais de 97 mil reclamações relacionadas a empréstimos consignados não autorizados pelos clientes;
- d) em decorrência disso, tem crescido exponencialmente o número de vítimas, as quais ainda enfrentam o problema do superendividamento, diante do comprometimento da renda com parcela de cartão de crédito consignado, inadvertidamente contratado;
- e) o vazamento dos dados pessoais dos beneficiários do INSS, em favor das empresas de crédito, não ofende apenas o direito à privacidade dos segurados; serve, também, de estímulo às fraudes e ilícitudes cometidas pelas instituições financeiras na comercialização do crédito consignado, seja na modalidade de empréstimo, seja na modalidade de cartão de crédito;
- f) o atual modelo adotado pelo INSS é o denominado *opt-out*, no qual todos os segurados, independentemente de solicitação, têm o seu benefício disponível para contratação de crédito consignado, pré-aprovado; contudo, tal modalidade os deixa vulneráveis ao ardil das instituições financeiras;

g) inúmeras demandas judiciais já foram ajuizadas em face das instituições financeiras, com o propósito de coibir tais ilícitos; porém, o que se verifica é o reiterado descumprimento das medidas determinadas pela Justiça.

À parte ré foi oportunizada manifestação prévia, nos termos do art. 2º da Lei 8.437/97, bem como ao MPF, nos termos do art. 5º, §1º, da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

O Instituto de Estudos Previdenciários - IEPREV requereu sua admissão no feito, na qualidade de *amicus curiae*, o que foi deferido na decisão proferida pelo Juízo da 17ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais, sob o id. 4058300.22014718.

Houve pedido de aditamento à inicial (cf. id. 4058300.22014594), no qual foram requeridas novas providências a título de liminar.

Manifestação preliminar da Dataprev, apresentada sob os identificadores 4058300.22014665, 4058300.22014668 e 4058300.22014682, por meio da qual defendeu a legalidade do acesso das instituições financeiras às informações necessárias ao processamento dos empréstimos consignados no RGPS; a existência de eficientes medidas administrativas e tecnológicas de proteção de dados de governança e correição de eventuais irregularidades; a impossibilidade legal de responsabilização do INSS e da Dataprev por marketing ativo ou outras irregularidades praticadas pelas instituições financeiras; a legalidade e discricionariedade administrativas. Por fim, sustentou estarem ausentes os requisitos autorizadores da concessão da tutela de urgência pleiteada.

O INSS, por sua vez, em manifestação apresentada sob o id 4058300.22014703, suscitou preliminar de prevenção (art. 55, §3º, do CPC), por conexão com o processo 0801077-29.2021.4.05.8300S, distribuído em 26/01/2021, em tramitação nesta 12ª Vara Federal de Pernambuco, em que figuram como autor o Instituto Brasileiro de Política e Direito da Informática e, como réus, o INSS e a Dataprev.

Prossegue esclarecendo que a Dataprev é o agente operador dos serviços, no que tange ao controle do processo de averbação dos empréstimos, margem consignável, apropriação contábil, assim como a aplicação dos descontos para quitação dos débitos contraídos, cabendo, por outro lado, exclusivamente às instituições financeiras a interação com os beneficiários para oferta dos serviços de crédito, diretamente ou por intermédio de prepostos, desenvolvendo uma relação tipicamente privada.

Informa, ainda, que tem se empenhado para contribuir com o combate às práticas

lesivas aos seus beneficiários, como denota o Acordo de Cooperação Técnica nº 5/2019, celebrado com a Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON, tendo atuado como interveniente a Ouvidoria-Geral do Ministério da Economia.

Quanto ao mérito, defendeu a licitude do compartilhamento de dados entre as instituições bancárias, sendo a comunicação feita aos bancos medida necessária e prevista em lei, adotada quando da implantação do benefício, para fins de operacionalização do pagamento. Acrescenta que todo o sistema de oferta de crédito é devidamente regulamentado e precedido de credenciamento das instituições, as quais se submetem à legislação, e somente nessa condição e desde que atendam às obrigações previstas nos convênios firmados é que estarão aptas ao fornecimento do crédito. Aduz que não participa de eventuais relações comerciais existentes entre o beneficiário e a instituição financeira, pois se limita a operacionalizar, via Dataprev, a destinação da parcela do benefício para adimplemento do crédito contratado pelo segurado.

Impugnou o pedido de bloqueio imediato dos benefícios previdenciários para novas contratações de empréstimo consignado, por entender que a medida, ao invés de beneficiar, prejudicaria os segurados.

Atribuiu a responsabilização pelos abusos cometidos na oferta de crédito às instituições financeiras.

Pugnou, por fim, pelo reconhecimento da prevenção com a demanda ajuizada perante esta 12ª Vara Federal e pelo indeferimento integral de todos os pedidos formulados na exordial.

O Instituto autor refutou a alegação de prevenção com o processo nº 0801077-29.2021.4.05.8300S, sob o argumento de que a demanda deste último visa, principalmente, à reparação pelos danos patrimoniais e extrapatrimoniais, enquanto que o objeto da presente Ação Civil Pública vai além das indenizações, haja vista que pugna pela modificação estrutural e do *modus operandi* na concessão de empréstimo consignado. Objetiva, ainda, o cumprimento das normas estabelecidas pela autarquia e a penalização das instituições financeiras conveniadas que descumprem as instruções normativas e as normas de defesa do consumidor (cf. id. 4058300.22014802 e seguintes).

A objeção da parte autora em relação à identidade entre as demandas foi endossada também pela entidade IEPREV - Instituto Brasileiro de Direito da Informação (cf. id. 4058300.22014858), admitida na lide como *amicus curiae*, a qual defendeu a ausência de litispendência, admitindo a hipótese de eventual conexão. Argumentou que os

pedidos, apesar de almejarem a condenação em danos morais coletivos, decorrem de ações diversas perpetradas pelos réus, pois, enquanto que, na presente Ação Civil Pública, os danos morais objetivam reparar a omissão do INSS e da Dataprev em tomar medidas que coibam a oferta abusiva e a concessão irregular de empréstimo consignado, na Ação Coletiva nº 0801077-29.2021.4.05.8300, os danos morais coletivos são atribuídos à conduta de compartilhamento indevido de informações dos segurados com instituições financeiras.

Em sucessivo, foi proferida decisão declinatória da competência (id. 4058300.22014863), por entender o Juízo declinante estar configurada relação de conexão entre os aludidos processos.

O Ministério Público Federal manifestou ciência acerca da decisão declinatória (id. 4058300.22014885).

Conclusos. Decido.

2. FUNDAMENTOS

2.1. INTRODUÇÃO

Como ensaiado no relatório, vieram os autos distribuídos a esta 12^a Vara, por prevenção arguida pelo INSS, em virtude de aqui tramitar o processo nº 0801077-29.2021.4.05.8300, ação de procedimento comum promovida pelo Instituto Brasileiro de Política e Direito da Informática.

O objeto da presente ação civil pública envolve tema sensível a vários cidadãos brasileiros, notadamente aqueles aposentados pelo Regime Geral da Previdência Social, gerido e operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, além dos titulares de pensões também pagas pela referida autarquia federal.

A oferta de crédito consignado a beneficiários do INSS, pela facilidade de operação e retorno, cresceu exponencialmente e, nada obstante os bons propósitos da política pública de facilitação de acesso ao crédito, tem dado ensejo a toda sorte de transtornos e angústias, sobretudo quando considerado que o público envolvido e atingido é, em sua imensa maioria, de idosos ou pessoas em situação de vulnerabilidade.

Não se pode perder de vista, assim, que, a despeito dos méritos da política pública referida, é imprescindível que se mantenham ativos e alertas os sistemas e mecanismos de controle para que os bons propósitos do programa não sejam convertidos em motivo de pesadelo para aqueles que, em tese, seriam os principais beneficiários. Os entes públicos gestores do programa, adiante-se já aqui, não podem se isentar de responsabilidade quanto à supervisão e fiscalização do estrito cumprimento das normas por aqueles que são por eles autorizados a lidar com os pagamentos dos segurados e que parecem desvirtuar as finalidades da política, que, da maneira como vem sendo conduzida, parece não mais beneficiar a população, mas apenas as instituições que oferecem o crédito.

É necessário, portanto, proceder às adaptações e ajustes necessários, a fim de se conferir credibilidade e segurança ao programa, bem como tranquilidade à população.

Devo acentuar, já aqui, que o Judiciário não é estranho à temática destes autos. Bem ao contrário, o que se tem observado, desde o advento da Lei nº 10.820/2003, que instituiu a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento (crédito consignado), é a propositura de centenas de ações judiciais versando acerca de empréstimos fraudulentos, em prejuízo de idosos titulares de benefícios pagos pelo INSS.

Saliente-se que, aportando no Superior Tribunal de Justiça a discussão alusiva à legitimidade do INSS para figurar em tais processos judiciais, restou assim decidido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO FRAUDULENTO. LEGITIMIDADE DO INSS CONFIGURADA. PRECEDENTES. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. *Esta Corte Superior firmou entendimento no sentido de que o INSS é parte legítima para responder por demandas que versem sobre supostos descontos indevidos relativos a empréstimo consignado no benefício previdenciário sem a autorização do segurado. Isso porque a autarquia tem claro interesse que se opõe à pretensão deduzida, uma vez que é responsável pelos descontos efetuados, conforme redação do art. 6º da Lei 10.820/2003. Nesse sentido: AgRg no AREsp 484.968/SE, 2ª Turma, Rel. Ministro Og Fernandes, DJe 20/05/2014;*

REsp 1260467/RN, 2ª Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJe 01/07/2013.

2. *A Corte de origem, com base no conjunto fático e probatório constante dos autos, decidiu pela responsabilização do recorrente, tendo em vista que não verificou a autenticidade da autorização em nome do segurado. A reversão do entendimento exposto no acórdão exige, necessariamente, o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da*

Súmula 7/STJ.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp n. 1.370.441/RS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 7/5/2015, DJe de 13/5/2015.)

No que concerne à Dataprev, vejo como necessária a sua permanência na lide, porquanto, como realçado na própria manifestação do INSS, é a aludida empresa pública federal "o agente operador dos serviços no que tange ao controle do processo de averbação dos empréstimos, margem consignável, apropriação contábil, assim como a aplicação dos descontos para quitação dos débitos contraídos".

Dito isto, anoto que, para a concessão do provimento liminar almejado, nos termos do artigo 12 da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), faz-se necessária a presença, como é cediço, dos seguintes requisitos: I) a relevância dos motivos em que se assenta o pedido deduzido na inicial - *fumus boni juris*; e II) a possibilidade de ocorrência de lesão irreparável - *periculum in mora*.

Inicio a análise pelo primeiro requisito. Para tanto, voltemos os olhos às normas aplicáveis.

2.2. NORMAS APLICÁVEIS.

Transcrevo, inicialmente, o artigo 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003 (com grifos acrescidos):

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 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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.106, de 2022)

§ 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 resarcimento dos custos operacionais a ele acarretados pelas operações; e

VI - as demais normas que se fizerem necessárias.

§ 2º Em qualquer circunstância, a responsabilidade do INSS em relação às operações referidas no caput deste artigo restringe-se à: [\(Redação dada pela Lei nº 10.953, de 2004\)](#)

I - retenção dos valores autorizados pelo beneficiário e repasse à instituição consignatária nas operações de desconto, não cabendo à autarquia responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo segurado; e

II - manutenção dos pagamentos do titular do benefício na mesma instituição financeira enquanto houver saldo devedor nas operações em que for autorizada a retenção, não cabendo à autarquia responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo segurado.

§ 3º É vedado ao titular de benefício que realizar qualquer das operações referidas nesta Lei solicitar a alteração da instituição financeira pagadora, enquanto houver saldo devedor em amortização. [\(Redação dada pela Lei nº 10.953, de 2004\)](#)

§ 4º É facultada a transferência da consignação do empréstimo, financiamento ou arrendamento firmado pelo empregado na vigência do seu contrato de trabalho quando de sua aposentadoria, observadas as condições estabelecidas nesta Lei.

§ 5º Os descontos e as retenções mencionados no caput não poderão ultrapassar o limite de quarenta por cento do valor dos benefícios. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 1.106, de 2022\)](#)

§ 5º-A Até cinco por cento do limite de que trata o § 5º poderá ser destinado à: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.106, de 2022\)](#)

I - amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou cartão consignado de benefício; ou [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.106, de 2022\)](#)

II - utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito ou cartão consignado de benefício. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.106, de 2022\)](#)

§ 6º A instituição financeira que proceder à retenção de valor superior ao limite estabelecido no § 5º deste artigo perderá todas as garantias que lhe são conferidas por esta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 10.953, de 2004\)](#)

Em atenção ao dispositivo legal, publicou o INSS a Instrução Normativa nº 28/2008, que "Estabelece critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de empréstimos e cartão de crédito, contraídos nos benefícios da Previdência Social". Referida Instrução Normativa assim estabelece (com grifos inexistentes no original):

Art. 1º O desconto no valor da aposentadoria, pensão por morte pagas pelo 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, das parcelas referentes ao pagamento de empréstimo pessoal e cartão de crédito, concedidos por instituições financeiras, obedecerão ao disposto nesta Instrução Normativa. (Redação do artigo dada pela Instrução Normativa INSS nº 131 de 25/03/2022).

§ 1º Os benefícios referidos no caput, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para a realização de operações relacionadas à consignação de valores relativos a empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil até que haja autorização expressa para desbloqueio por parte de seu titular ou representante legal. (Parágrafo acrescentado pela Instrução Normativa INSS nº 100 de 28/12/2018).

§ 2º O desbloqueio a que se refere o § 1º somente poderá ser autorizado após 90 (noventa) dias contados a partir da Data de Despacho do Benefício - DDB, por meio de serviço eletrônico com acesso autenticado, para tratamento das autorizações emitidas em meio físico ou eletrônico. (Redação do parágrafo dada pela Instrução Normativa INSS N° 111 DE 30/12/2020).

§ 3º Fica expressamente vedado às instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil que mantenham Convênios e/ou Acordos de Cooperação Técnica com o INSS, diretamente ou por meio de interpresa pessoa, física ou jurídica, qualquer atividade de marketing ativo, oferta comercial, proposta, publicidade direcionada a beneficiário específico ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer o beneficiário do INSS a celebrar contratos de empréstimo pessoal e cartão de crédito, com pagamento mediante consignação em benefício, antes do decurso de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir da respectiva DDB. (Parágrafo acrescentado pela Instrução Normativa INSS nº 100 de 28/12/2018).

§ 4º As atividades referidas no § 3º deste artigo, se realizadas no prazo de vedação, serão consideradas assédio comercial, e serão punidas nos termos do Capítulo XII, sem prejuízo de assim também serem consideradas outras práticas qualificadas como abusivas pelos órgãos de defesa do consumidor. (Parágrafo acrescentado pela Instrução Normativa INSS nº 100 de 28/12/2018).

Observa-se, sobretudo a partir da leitura dos §§ 1º e 2º, que os benefícios concedidos após o advento da Instrução Normativa nº 100, de 28/12/2018, devem permanecer bloqueados para empréstimos durante 90 dias (o prazo foi reduzido para 30 dias

durante a pandemia do novo Coronavírus, através da Instrução Normativa nº 113, de 17/3/2021). Superado tal prazo, o beneficiário pode desbloquear seu benefício para obtenção de empréstimos, através do aplicativo "Meu INSS" ou através da central telefônica 135.

A alteração promovida pela IN nº 100, de 28/12/2018, do INSS, como se verifica, já denotou uma preocupação do ente público com o controle e prevenção de empréstimos fraudulentos e assédio a aposentados (que denomina de "marketing ativo").

Ocorre, no entanto, que tal disposição alcança apenas os novos benefícios. O pedido liminar, tal como formulado pelo Instituto Defesa Coletiva, ora demandante, é de que também os benefícios anteriores tenham o mesmo mecanismo de proteção. Assim, da modalidade atual (*opt-out*, ou seja, modalidade na qual o segurado necessita fazer opção no aplicativo ou no telefone 135 de que deseja que seu benefício seja bloqueado para empréstimos) passar-se-ia para a modalidade *opt-in* (ou seja, todos os benefícios seriam bloqueados, e o segurado que desejasse realizar empréstimo faria o desbloqueio para tal finalidade).

Importante se faz, antes de deliberar acerca do pedido de liminar formulado pelo demandante, contextualizar a problemática no cenário nacional.

2.3. CENÁRIO NACIONAL.

O assédio a aposentados e pensionistas a respeito de crédito consignado, bem como a prática de contratos fraudulentos, envolvendo o nome e a conta bancária de aposentados (ou pensionistas), são fatos de conhecimento generalizado em nosso país, diante da elevada incidência de casos e da vulnerabilidade do público atingido.

Sobre o tema, há inúmeros registros na imprensa, sendo abaixo reproduzidos dois dos mais recentes, a título exemplificativo:

<https://economia.ig.com.br/2022-01-21/consignado-inss-reclamacoes-pandemia.html> (consulta realizada em 9/6/2022):

Reclamações de consignados do INSS irregulares disparam na pandemia

Reclamações de empréstimo não solicitado saltaram de 4 mil em 2019 para 40 mil

em 2021

Os números divulgados pelo Ministério da Justiça sobre fraudes envolvendo crédito consignado de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) são alarmantes: reclamações de empréstimo não solicitado saltaram de 4 mil em 2019 para 40 mil em 2021.

Para se ter uma ideia, somente em Belo Horizonte são 20 reclamações por semana, mesmo depois da criação da autorregulação bancária, que tem como objetivo coibir o assédio comercial aos consumidores.

(...)

De acordo com o INSS, em caso de fraudes ou em que não reconheça o empréstimo, o segurado deve procurar imediatamente a instituição financeira e registrar também sua reclamação no Portal do Consumidor, para fins de tratamento e exclusão de descontos.

"O próprio beneficiário pode solicitar o bloqueio de contratação de operações de crédito consignado por meio do Meu INSS, ou pela Central 135, que funciona das 7h às 22h, de segunda a sábado", informou a autarquia.

Caso o segurado se sinta ameaçado, acrescenta o INSS, ele deve registrar reclamação na Ouvidoria do órgão e um Boletim de Ocorrência junto à polícia.

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-10/crescem-reclamacoes-sobre-cobrancas-indevidas-de-credito-consignado> (consulta realizada em 9/6/2022):

Crescem reclamações sobre cobranças indevidas de crédito consignado

Saiba o que fazer em caso de contratos não solicitados

Considerado vantajoso por ter uma das menores taxas de juros do mercado, o chamado empréstimo consignado - aquele no qual as parcelas são descontadas automaticamente do salário ou do benefício do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no caso de aposentados e pensionistas - tem virado dor de cabeça para muita gente. Prova disso é que problemas com consignados não solicitados por clientes estão no topo das reclamações de consumidores.

Em relação aos registros, a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), ligada ao Ministério da Justiça, possui duas bases de dados de reclamações dos consumidores brasileiros. Uma delas é a plataforma consumidor.gov.br. O serviço é público para solução alternativa de conflitos de consumo por meio da internet e permite a interlocução direta entre consumidores e empresas. A outra base de dados é o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec). Esse sistema integra hoje 26 Procons estaduais, o do Distrito Federal, além de 604

Procons municipais.

Reclamações

Muitas das fraudes são realizadas a partir do vazamento de dados dos clientes, mas nem bancos, nem o INSS ou a Dataprev assumem responsabilidade na questão. Segundo dados do portal consumidor.gov, entre janeiro de setembro de 2020, foram registradas 42.508 queixas de problemas com crédito consignado e de cartão de crédito consignado para beneficiários e aposentados do INSS. No mesmo período deste ano, as reclamações passaram para 81.356, um aumento de 91%.

No Sindic, as reclamações relativas a crédito consignado, para o público em geral, tiveram aumento de 172%. O crescimento no número de demandas foi registrado de janeiro a setembro de 2021, em comparação ao mesmo período de 2020, quando as queixas saltaram de 16.683 para 45.402, sendo o 10º problema mais reclamado.

Junto ao Banco Central, quando a busca é feita por assunto, reclamações sobre ofertas ou prestação de informações relativas a crédito consignado de forma inadequada, ficaram em primeiro lugar, no segundo trimestre de 2021, com 4.223 registros.

Febraban

Segundo a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), um dos fatores que contribuiu para o número de fraudes envolvendo o consignado foi o fato de, em outubro do ano passado, o governo ter editado uma medida provisória que ampliou de 35% para 40% a margem dessa modalidade como medida de incentivo à economia durante pandemia de covid-19. Em março deste ano, depois de aprovada pelo Congresso, o presidente Jair Bolsonaro sancionou a lei, que terá validade até 31 de dezembro.

A medida, segundo o diretor de Autorregulação da Febraban, Amaury Oliva, também refletiu em casos de instituições financeiras oferecendo o crédito sem o consentimento dos clientes. Oliva diz que, desde 2020, a Febraban instituiu uma norma de autorregulação. A medida formalizou diretrizes e procedimentos fundamentais a serem seguidos por instituições financeiras em seus negócios.

Nesse sentido, além de um sistema de bloqueio de ligações automáticas para consumidores que não desejem receber ofertas, o "não perturbe", a norma criou uma base de dados para monitorar reclamações sobre oferta inadequada e frequente. Há ainda ferramentas de estímulo à transparência e o combate ao assédio e importunação comercial.

"Desde o ano passado foram aplicadas 605 sanções a correspondentes bancários. As punições vão desde advertência à suspensão permanente da relação comercial com bancos", explicou Oliva. Como os correspondentes operam com mais de um banco, ele acrescentou que todos aplicam suspensão ao mesmo tempo para que a sanção seja efetiva.

Sobre o serviço de bloqueio de ligações indesejadas em parceria com empresas de telecomunicações, ele ressalta que o sistema já tem mais de 2 milhões de bloqueios.

Questionado sobre o porquê de as reclamações de irregularidades ainda não tenham registrado queda, Oliva destacou que a Febraban tem "trabalhado para fortalecer esses sistemas".

INSS

Segundo o INSS, segurados que não reconheçam o empréstimo devem procurar imediatamente o banco pagador para registrar a reclamação. Outra orientação é registrar queixa no [Portal do Consumidor](#). "Destacamos ainda que o INSS não entra em contato com segurados por meio de ligações, mensagens ou e-mails para oferecer serviços de empréstimo consignado. A contratação de qualquer empréstimo consignado é uma operação realizada diretamente entre o banco e o cliente", alertou o órgão.

Ainda segundo o órgão, o próprio segurado pode solicitar o bloqueio de contratação de operações de crédito consignado por meio do Meu INSS, site ou aplicativo ou pelo telefone 135, que funciona das 7h às 22h, de segunda a sábado. O atendimento deste serviço será realizado à distância, não sendo necessário o comparecimento presencial nas unidades do INSS.

Críticas

Para coordenadora do Programa de Serviços Financeiros do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), Ione Amorim, como nos bancos há cada vez menos atendimentos presenciais e muito incentivo à solução de problemas e contratação de serviços de forma online, cresceu muito a atuação dos correspondentes bancários. Na prática, são empresas contratadas por instituições financeiras e outras autorizadas pelo Banco Central para a prestação de serviços de atendimento aos clientes e usuários dessas instituições.

Uma das críticas feitas pela especialista é de que, embora o Conselho Monetário Nacional (CMN) tenha alterado em julho a regulamentação dos correspondentes bancários, com a cobrança de mais controle dos bancos sobre essas empresas para coibir fraudes, a fiscalização ainda é insuficiente e as sanções muito poucas. "Hoje seis instituições, entre elas a Febraban, podem credenciar correspondentes bancários, mas esse credenciamento ainda é muito simples. Para atuar nessa área é preciso fazer apenas 'um cursinho online rápido'", disse. "Não adianta mudar a norma, se não há fiscalização. Quem age de má-fé e descumpre as normas vai continuar descumprindo porque a sanção não chega."

Uma das regras em vigor, destaca Ione, é que todo correspondente tenha o CPF nas operações feitas para identificar que ele é o responsável por aquela contratação, mas na prática, fraudadores terceirizam a operação para escapar de identificação.

Sobre a atuação do INSS, a representante do Idec avalia que órgão deveria ter uma campanha de esclarecimento junto aos consumidores, especialmente para esclarecer que não oferece esse tipo de serviço.

(...)

A reprodução do noticiário trazida acima teve por escopo, tão-somente, demonstrar o quanto generalizada tem sido a problemática e o quanto relevante se mostra a questão, envolvendo medidas a cargo de órgãos de defesa do consumidor (como a Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON) e de representação do próprio setor bancário (Febraban), através do seu órgão de autorregulação.

Por intermédio do presente feito, todavia, visa o demandante a chamar à responsabilidade também o INSS e a Dataprev, através de medidas voltadas a aumentar o grau de proteção dos aposentados.

2.4. RESPONSABILIDADE DOS DEMANDADOS. URGÊNCIA NA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS.

Mediante consulta ao portal oficial, verifica-se a seguinte mensagem do INSS a respeito das reclamações sobre empréstimos consignados (*in* <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/agosto/inss-esclarece-que-reclamacoes-sobre-emprestimo-consignado-devem-ser-feitas-no-portal-do-consumidor> - consulta realizada em 9/6/2022):

ATENDIMENTO

INSS esclarece que reclamações sobre empréstimo consignado devem ser feitas no Portal do Consumidor

O cidadão pode ainda contar com o Procon, o SAC ou a Ouvidoria da própria instituição financeira

Publicado em 28/08/2020 12h30 - Atualizado em 23/04/2021 15h56

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) esclareceu, em sua página da Internet, nesta sexta-feira (28/8), que reclamações ou denúncias sobre empréstimo consignado devem ser registradas diretamente no [Portal do Consumidor](#). Isso porque o empréstimo consignado e o cartão de crédito consignado representam um contrato estabelecido exclusivamente entre o beneficiário e a instituição financeira contratada e, portanto, o INSS não tem participação alguma nesse tipo de transação.

Outros canais para reclamações ou denúncias são o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon), o Serviço de Atendimento do Consumidor (SAC) e a Ouvidoria da própria instituição financeira.

Já as dúvidas sobre o empréstimo consignado ou a necessidade de renegociação dos valores do contrato devem ser tratados sempre diretamente com a instituição

financeira contratada.

Verifica-se, a partir da análise dos presentes autos, que a manifestação do Instituto réu segue na mesma linha do informativo transscrito acima. Com efeito, argumenta o INSS, nestes autos, que:

- a despeito de ser o responsável pelo credenciamento das instituições financeiras, através da celebração de Acordo de Cooperação Técnica, não tem competência para realizar a averbação do contrato de empréstimo e sequer dispõe de acesso ao sistema de troca de informações para inserir tais dados, eis que toda a operação sistêmica é processada via Dataprev;
- são as próprias instituições financeiras que colhem dos clientes a devida autorização do titular do benefício, quando da formalização do empréstimo consignado, para que o INSS proceda aos descontos;
- o INSS não participa dessa relação comercial, mas apenas operacionaliza, via Dataprev, a destinação da parcela do benefício correspondente ao pagamento da operação de crédito realizada;
- os aposentados e pensionistas podem realizar o bloqueio e desbloqueio de seus benefícios para empréstimo a qualquer momento;
- celebrou o Acordo de Cooperação Técnica nº 5/2019, com a Secretaria Nacional do Consumidor, para recepção e monitoramento das reclamações cadastradas na plataforma *consumidor.gov.br*, já havendo a Secretaria instaurado processos administrativos para apuração das irregularidades;
- também em 2019, instituiu um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), para apuração de suposto vazamento de informações e apresentação de propostas de aperfeiçoamento, tendo o grupo concluído que o compartilhamento de dados dos segurados não se dá no âmbito do INSS, mas das instituições financeiras pagadoras;
- tem instaurado processos administrativos para apurar a responsabilidade de instituições financeiras, sendo que, em 2021, foram instaurados ao menos 6 processos (contra os Bancos Safra, C6 Consignado, Itaú Consignado, BMG, PAN e Cetelem);
- o quadro da autarquia, já comprometido com volumosa quantidade de serviço, não poderá ser direcionado a tratar de demandas de consumo dos aposentados e pensionistas;
- são as instituições bancárias (que não foram chamadas ao polo passivo desta relação processual) que deveriam ser responsabilizadas.

Quanto ao pedido liminar de bloqueio do benefício para empréstimos, assevera que estaria presente o *periculum in mora* inverso, eis que "o bloqueio imediato e automático de todos os benefícios previdenciários para a consignação representa um grande risco à população". Acrescenta que, "além de privá-la inesperadamente deste recurso importante para a sua subsistência, certamente causaria uma corrida de milhares de

pessoas às agências do INSS para tentar solucionar o problema".

No Judiciário, as demandas de aposentados e pensionistas vítimas de empréstimos fraudulentos são recorrentes. Há quase vinte anos têm os magistrados lidado com tal sorte de processos, sempre promovidos individualmente pelos aposentados/pensionistas que tiveram suas contas atingidas. O drama vivenciado por tais cidadãos é intenso e angustiante, eis que se veem desprovidos de forças ou mecanismos para evitar que tais fraudes ocorram. Saliente-se que, quando estas ocorrem, comprometem os valores necessários à sua subsistência e de seus familiares.

Como exposto anteriormente, também são recorrentes as queixas apresentadas nos órgãos de proteção ao consumidor. Observe-se que há queixas não apenas de empréstimos não contraídos, mas do próprio assédio sofrido pelos aposentados e pensionistas por parte das instituições de crédito (as quais, não raro, têm notícia acerca da concessão do benefício antes do próprio beneficiário).

Parece-me, assim, que não há periculum in mora inverso que possa ser pior para a população atingida (beneficiários do INSS) do que a situação atualmente vivenciada. As narrativas de vítimas são frequentes, e não adotar nenhuma medida significaria apenas compactuar com a omissão estatal.

Salta aos olhos, portanto, a necessidade de medidas sistêmicas e estruturais. A solução de casos individuais, como sugere o INSS, não atinge o âmago do problema. É imprescindível, assim, que se adotem providências com vistas à proteção da população de práticas invasivas e, muitas vezes, criminosas.

2.5. DEVER DE PROTEÇÃO.

Não se pode olvidar que o público majoritário de aposentados e pensionistas é formado por pessoas idosas. Neste tocante, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) é expresso ao exigir, como dever de todos, "zelar pela dignidade do idoso" (artigo 10, § 3º). O mesmo diploma legal prevê prioridade na "formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas" (artigo 3º, § 1º, II) e ser "dever de todos prevenir a ameaça ou violação aos direitos do idoso" (artigo 4º, § 1º).

As determinações a serem exaradas no presente *decisum* - frise-se bem - tem por escopo, assim, promover a proteção de tais cidadãos - aposentados e pensionistas do INSS que têm sido alvo de assédio por parte de instituições de crédito e/ou vítimas de fraudes perpetradas por terceiros na concessão e obtenção de empréstimos consignados através de suas contas bancárias.

Um grande foco de preocupação, ainda no que concerne aos beneficiários do INSS, diz respeito à proteção de seus dados. Con quanto tenha o Instituto réu, em sua manifestação, asseverado que o Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), constituído em 2019 para o fim de apurar suposto vazamento de informações e apresentação de propostas de aperfeiçoamento, tenha concluído que o compartilhamento de dados dos segurados não se dá no âmbito do INSS, mas das instituições financeiras pagadoras, remanescem (agora com ainda maior razão, ante o advento da Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD) as dúvidas acerca de como está ocorrendo a circulação e compartilhamento dessas informações.

O que se evidencia, ademais, é que, a despeito da plena vigência da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), os cidadãos têm sido privados de esclarecimentos acerca dos mecanismos de transferência de seus dados às instituições financeiras/creditícias e das medidas adotadas para supervisão da atuação destas no cumprimento dos acordos de cooperação técnica firmados com o INSS.

Há que se ter em mente que o propósito da rede de Seguridade Social - de que o INSS, no Brasil, é o principal gestor e executor - é a garantia da tranquilidade e bem-estar dos cidadãos, através, principalmente, do pagamento de seus benefícios, de forma segura e estável. Os beneficiários do INSS, como dito, são, em sua maioria, idosos e pessoas em situação de vulnerabilidade (com doenças incapacitantes, por exemplo), cuja tranquilidade deve ser assegurada pelo poder público (INSS incluído).

Não se pode conceber que tais cidadãos, no momento em que mais necessitam de segurança e serenidade, não possam delas usufruir. É uma questão de dignidade.

Convém reproduzir, por oportuno, acerca do papel do Estado e de sua rede de Seguridade Social na manutenção da tranquilidade e bem-estar dos cidadãos, a lição de Sérgio Pinto Martins, *in verbis*:

Lembre-se de que a ideia essencial da Seguridade Social é dar aos indivíduos e a suas famílias tranquilidade no sentido de que, na ocorrência de uma contingência (invalidez, morte etc.), a qualidade de vida não seja significativamente diminuída, proporcionando meios para a manutenção das necessidades básicas dessas pessoas.

(...)

Direito da Seguridade Social é o conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Pú blicos e da

sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

(...)

O Estado, portanto, vai atender às necessidades que o ser humano vier a ter nas adversidades, dando-lhe tranquilidade quanto ao presente e, principalmente, quanto ao futuro, mormente quando o trabalhador tenha perdido a sua remuneração, de modo a possibilitar um nível de vida aceitável. Evidencia-se que as necessidades citadas são sociais, pois desde que não atendidas irão repercutir sobre outras pessoas e, por consequência, sobre a sociedade inteira.

(...)

A Seguridade Social visa, portanto, amparar os segurados nas hipóteses em que não possam prover suas necessidades e as de seus familiares, por seus próprios meios.

(Direito da Seguridade Social, 36ª edição, São Paulo, Editora Saraiva, 2016, págs. 57 a 59 - grifei.)

No mesmo sentido, trago à baila o magistério de Carlos Alberto Pereira de Castro e João Baptista Lazzari:

Com efeito, o seguro social, imposto por normas jurídicas emanadas do poder estatal, caracteriza uma intervenção do Estado na economia e na relação entre os particulares. E não é outra a função do poder estatal, senão a de assegurar o bem comum da sociedade a que serve.

(...)

Como visto no Capítulo I, uma das características do Estado Contemporâneo é a inclusão, no rol de direitos fundamentais, dos chamados Direitos Sociais, de proteção quanto às vicissitudes causadoras de uma perda, ou uma diminuição, da condição de subsistência, a partir da concepção de um Estado intervencionista, capaz de não só regular, mas também impor determinadas obrigações, tendo por objetivo garantir a todos uma vida com dignidade (...).

(Manual de Direito Previdenciário, 22ª edição, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2019, págs. 17 e 18, com grifo acrescido.)

A doutrina francesa, ao dissertar acerca dos direitos fundamentais garantidos nas normas constitucionais, faz menção ao que denomina de *principe de sécurité matérielle* (ou princípio da segurança material). Confira-se:

Le principe de sécurité matérielle, soulignent par ailleurs Th. S. Renoux et M. de

Villiers (2005), "confére fondement constitutionnel à l'existence même des mécanismes de protection sociale, comme l'assurance-vieillesse, l'assurance chômage ou l'institution d'un revenu minimum d'insertion...", étant entendu que l'organisation des régimes et le fonctionnement des organismes de sécurité sociale échappent à toute contrainte constitutionnelle.

(...)

L'alinéa 11 du Préambule de 1946 - Outre le droit au repos et celui à la protection de la santé, il prévoit que la Nation garantit à tous la sécurité matérielle et il ajoute que 'tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence'. Le Conseil Constitutionnel a fait application des principes de sécurité matérielle et le droit à des moyens convenables d'existence à de nombreuses reprises.[\[2\]](#)

É dever do Estado, portanto, através de seus entes, garantir segurança e tranquilidade àqueles que dele dependem para a sua subsistência.

2.6. POLÍTICAS PÚBLICAS. ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO.

Realço que não há aqui, em absoluto, o propósito de interferir nas políticas públicas. Ao revés, a intervenção do Judiciário, no caso sob luzes, *uma vez que provocado*, tem o escopo exclusivo de atender uma demanda estrutural, a qual se fez necessária diante da constatação da ineficácia das medidas reparatórias individualizadas. No caso presente, conforme já demonstrado, há necessidade de adoção de medidas preventivas, a fim de evitar a prática de novos crimes e o surgimento de milhares de novas vítimas.

É preciso restaurar o sossego e a tranquilidade, tão caros àqueles que já se encontram no entardecer da vida e que têm sido acossados por interesses inescrupulosos.

Destarte, não se trata aqui da confrontação entre a auto contenção e o ativismo judicial (*judicial self-restraint X judicial activism*), até porque milhares de demandas individuais de vítimas de empréstimos fraudulentos têm aportado no Judiciário nos últimos (quase) vinte anos. O que se propõe, aqui, é a adoção de uma medida que não se limite a buscar a reparação de um dano já configurado; é a adoção de uma providência com o desiderato de evitar que ele ocorra.

Oportuno frisar que a elevada quantidade de fraudes não indica apenas como recomendável a adoção de medida preventiva; trata-se, ao revés, de algo necessário à proteção dos segurados da Previdência.

Não é demais citar, nesta quadra, o pensamento de Oliver Wendell Holmes, célebre jurista norte-americano, que por trinta anos compôs a Suprema Corte daquele país e alertava para o dever, a cargo dos magistrados, de tornar o pensamento acerca das necessidades sociais uma parte explícita de suas decisões. Em *The Path of the Law* ("Caminho da Lei"), explicitou sua preocupação com tintas indeléveis:

I think that the judges themselves have failed adequately to recognize their duty of weighing considerations of social advantage. The duty is inevitable, and the result of the often proclaimed judicial aversion to deal with such considerations is simply to leave the very ground and foundations of judgements inarticulate, and often unconscious. [3]

(Apud BUDIANSKY, Stephen, *Oliver Wendell Holmes: a life in war, law and ideas*, New York, W.W. Norton & Company, 2019, p. 243.)

A preocupação social - já aqui tantas vezes citada - não está a implicar a alteração, por este *decisum*, de uma política pública de Estado. Ao revés, dentro dos limites do que é dado ao Judiciário, está-se apenas a determinar a realização de ajustes, para que a política pública possa melhor servir a seus propósitos e evitar a ação de organizações criminosas.

2.6. DO BLOQUEIO DOS BENEFÍCIOS PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS. OPT-IN.

A adoção da providência do bloqueio dos benefícios aos contratos de empréstimo consignado, assim, parece-me prudente e necessária, no intuito de evitar, não apenas o assédio das instituições financeiras/creditícias sobre os aposentados e pensionistas (o que, à evidência, já tem implicado indevida invasão em sua privacidade e já seria motivo suficiente para a adoção de medidas preventivas), mas, igualmente, para protegê-los da ação de criminosos que têm praticado operações de contratos de empréstimo mediante fraude através de suas contas.

Penso, assim, deva ser deferido o pedido liminar de alteração do sistema de bloqueio/desbloqueio dos benefícios para contratação de empréstimos. Desse modo, devem os benefícios, doravante, permanecerem bloqueados para tais contratações (como, de resto, já ocorre, ou deveria ocorrer, com os novos benefícios, desde 2018), salvo opção manifestada pelo aposentado/pensionista através do "Meu INSS" ou

através da Central 135.

Acentue-se que tal medida não é estranha ao INSS, pois, consoante já realçado, é adotada (ou deveria ser adotada) para os novos benefícios desde o advento da Instrução Normativa nº 100/2018. Se já é adotada para os novos, deve ser estendida, por igual, aos benefícios anteriores à aludida Instrução Normativa.

Dessa forma, para que todos os beneficiários do INSS possam contratar empréstimos consignados, será necessário que desbloqueiem o seu benefício para tal, o que poderá ser realizado através do aplicativo "Meu INSS" ou através da Central 135. Adotar-se-á, destarte, a sistemática *opt-in*, oposta à sistemática *opt-out*, atualmente em vigor, na qual o titular do benefício tem o ônus de fazer opção por bloqueio de seu benefício para contratos de empréstimo.

Realço que deve ser realizada ampla divulgação quanto a tal alteração de procedimento, sempre com o enfoque de que a medida se destina à proteção dos aposentados e pensionistas do Regime Geral da Previdência Social.

O INSS faz menção, como dito linhas atrás, a uma possível "corrida de milhares de pessoas às agências do INSS". Tal previsão, entretanto, pode ser evitada com a adequada e massiva publicidade quanto às orientações para o desbloqueio, sendo certo que o Instituto demandante (Instituto Defesa Coletiva), juntamente com a rede de proteção ao consumo, devem igualmente se encarregar da divulgação referida.

Observe-se que hoje já são inúmeros os cidadãos que, vítimas de empréstimos fraudulentos, já acorrem ao INSS e ao Judiciário para fazer cessar os descontos e obter a reparação devida. Milhares de pessoas lesadas, assim, já acorreram às agências e ao Judiciário. Se ocorrer novo afluxo de pessoas, ao menos não será por terem sido vítimas de criminosos.

Deve, portanto, ser deferido o pedido liminar de determinação de bloqueio dos benefícios para empréstimos. Ressalvo apenas que, em atenção ao princípio da congruência, este provimento judicial deve se ater aos limites do pedido. Assim, em virtude de os benefícios de prestação continuada da Lei de Assistência Social não haverem sido incluídos nos requerimentos da inicial (a despeito de a IN nº 28/2008 do INSS também a eles fazer referência), a determinação aqui exarada irá se limitar aos benefícios de natureza previdenciária.

2.7. APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS.

Requer o Instituto Defesa Coletiva, ora autor, também em sede de liminar, seja determinado ao INSS que instaure processo administrativo em desfavor dos Bancos BMG, PAN, CCB e do Brasil, bem como que apresente os processos instaurados nos últimos cinco anos contra instituições financeiras infratoras. Postula, ainda, seja determinada ao INSS a apuração imediata das provas constantes das ações civis públicas que enumera, propostas pelo ora demandante contra os Bancos Olé Consignado, Ficsa, PAN, Safra e Cetelem, adotando-se, em desfavor destes, a penalidade de suspensão de novas consignações/retenções/reserva de margem consignável (RMC).

Alerta que o INSS jamais aplicou qualquer penalidade às instituições financeiras infratoras do regime legal (afirmação que não foi refutada pelo réu, em sua manifestação), a despeito dos inúmeros indícios de ocorrência de contratações fraudulentas, denunciadas pelos idosos e pelos órgãos de proteção ao consumidor. Ressalta que a Instrução Normativa INSS nº 28/2008 prevê a atuação de ofício da autarquia federal, a qual, não obstante, tem permanecido inerte.

A aludida Instrução Normativa, com efeito, assim estatui:

CAPÍTULO XII - DAS PENALIDADES

Art. 52. Constatadas irregularidades nas operações de consignação/retenção/RMC realizadas pelas instituições financeiras ou por correspondentes bancários a seu serviço, na veiculação, na ausência de respostas ou na prestação de informações falsas ou incorretas aos beneficiários, sem prejuízo das operações regulares, o INSS aplicará as seguintes penalidades:

I - suspensão do recebimento de novas consignações/retenções/RMC pelo prazo de cinco dias úteis a partir da data do recebimento pela DIRBEN, nos casos de:

a) reclamações ou recomendações oriundas de órgãos de fiscalização e/ou de defesa do consumidor, por prática lesiva ao beneficiário, referente à concessão de créditos; ou

b) sentenças judiciais transitadas em julgado em que a instituição financeira tenha sido condenada por prática lesiva ao beneficiário ou ao INSS;

II - suspensão do recebimento de novas consignações/retenções/RMC, pelo prazo mínimo de cinco dias e enquanto perdurar o motivo determinante, nos seguintes casos:

a) não atendimento ao disposto nos §§ 3º e 5º do art. 47, art. 48 e inciso I do parágrafo único do art. 49 desta Instrução Normativa; ou

b) descumprimento das cláusulas do convênio ou das instruções emanadas pelo INSS;

III - suspensão do recebimento de novas consignações/retenções/RMC por 45 (quarenta e cinco) dias corridos, a contar da comunicação, quando for confirmada a existência de ocorrência que contrarie o disposto no § 4º do art. 1º, inciso II do art. 3º e inciso I do art. 15, independentemente dos procedimentos estabelecidos no art. 46; (Redação do inciso dada pela Instrução Normativa INSS nº 100 de 28/12/2018).

IV - suspensão do recebimento de novas consignações/retenções/RMC por um ano, na hipótese de reincidência da situação prevista no inciso III, a contar da notificação formal à instituição financeira; e

V - rescisão do convênio e proibição de realização de um novo convênio pelo prazo de cinco anos, contados da data da notificação:

a) na hipótese de reincidência na ocorrência de que trata o inciso III, após o cumprimento da suspensão prevista no inciso IV; e

b) na ocorrência de dez incidências consecutivas ou concomitantes no cometimento dos motivos ensejadores da suspensão de que trata a alínea b do inciso II, dentro do mesmo exercício financeiro.

§ 1º As suspensões a que se referem os incisos II, III e IV deste artigo serão mantidas, independentemente da expiração do prazo estabelecido, até a conclusão da análise da Dirben sobre a manifestação apresentada pela instituição financeira de cada situação que deu causa à sanção.

§ 2º A Dirben poderá, sempre que tomar ciência de atos lesivos ao beneficiário ou à imagem do INSS, inclusive com publicidade enganosa ou abusiva, suspender o recebimento de novas averbações da instituição financeira até que esta apresente as informações conclusivas que justifiquem ou contradigam tais atos.

§ 3º No caso de publicidade enganosa ou abusiva comprovada, a instituição financeira deverá se retratar ou corrigir a informação divulgada no mesmo veículo de comunicação então utilizado e, no mínimo, com igual espaço e destaque.

§ 4º Considera-se prática lesiva ao beneficiário, para os fins previstos no inciso I, "a" e "b" do caput, a conduta da instituição financeira que, violando preceito normativo, cause dano, de qualquer espécie material ou moral ao beneficiário. (Parágrafo acrescentado pela Instrução Normativa INSS N° 100 DE 28/12/2018).

(Artigo acrescentado pela Instrução Normativa INSS N° 100 DE 28/12/2018):

Art. 52-A . As penalidades previstas neste capítulo serão aplicadas mediante observância do devido processo legal, respeitados o contraditório e a ampla defesa, a ser desenvolvido nas seguintes fases:

I - o processo de apuração por irregularidades nas operações de consignações/retenção/RMC realizadas pelas instituições financeiras ou por correspondentes bancários a seu serviço, na veiculação, na ausência de respostas ou na prestação de informações falsas ou incorretas aos beneficiários será iniciado de ofício ou mediante requerimento de qualquer interessado, pela Divisão de

Consignações em Benefícios - DCONB, que deverá instruir o processo com todos os elementos necessários à identificação da conduta alegadamente irregular;

II - a DCONB deverá notificar a instituição financeira ou sociedade de arrendamento mercantil envolvida, mediante ofício em que conste expressamente a descrição da conduta alegadamente irregular, bem como a previsão de possibilidade de apresentação de defesa escrita, no prazo de dez dias, contados a partir do recebimento da notificação, que deverá ser certificada nos autos;

III - caso a instituição financeira ou sociedade de arrendamento mercantil envolvida não apresente a defesa no prazo, deverá ser certificada nos autos tal ocorrência;

IV - caso a instituição financeira ou sociedade de arrendamento mercantil envolvida apresente defesa, ela deverá ser motivadamente apreciada pela DCONB;

V - caso entenda necessário, de ofício ou mediante requerimento da instituição financeira ou sociedade de arrendamento mercantil envolvida, antes de proferir seu relatório, a DCONB poderá requerer diligências adicionais para elucidação dos fatos;

VI - esgotadas as providências previstas nos incisos I a V do caput, a DCONB elaborará Nota Técnica nos autos e proporá à Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios - CGGPB, o arquivamento ou a aplicação de penalidade específica, dentre as previstas neste capítulo;

VII - a CGGPB decidirá nos autos, concordando com a Nota Técnica expedida pela DCONB, ou dela discordando, motivadamente, caso em que poderá agravar a sanção, abrandá-la ou absolver a instituição financeira ou sociedade de arrendamento mercantil, ou mesmo propor novas diligências, a fim de complementar a instrução processual, caso entenda que a Nota Técnica foi insuficiente para formular seu juízo;

VII - da decisão da CGGPB caberá recurso hierárquico, no prazo de dez dias, contados da ciência da decisão, que será direcionado à autoridade que prolatou a decisão, a qual, não a reconsiderando no prazo de cinco dias, deverá encaminhar os autos à Dirben, para decisão no prazo de trinta dias, a partir do seu recebimento; e

IX - da decisão da Dirben caberá novo recurso hierárquico, no prazo de dez dias, contados da ciência da decisão, direcionado à autoridade que prolatou a decisão, a qual, não reconsiderando no prazo de cinco dias, deverá encaminhar os autos à Presidência do INSS, no prazo de trinta dias a partir do seu recebimento.

§ 1º Os recursos hierárquicos previstos neste artigo não têm efeito suspensivo, salvo se assim expressamente deferidos, de ofício ou mediante requerimento, pela autoridade recorrida ou pela autoridade competente para decidir o recurso, em casos de justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, devidamente motivados.

§ 2º A DCONB manterá controle dos processos de apuração e responsabilidade em curso ou já julgados para fins de avaliar eventual reincidência em condutas irregulares, para fins de dosimetria da sanção a ser eventualmente aplicada.

De acordo com os dispositivos transcritos, a apuração quanto à prática de irregularidades pelas instituições financeiras pode ser determinada inclusive de ofício, pelo próprio INSS.

Observe-se que a IN elenca as penalidades aplicáveis, entre as quais a própria rescisão do convênio firmado entre o INSS e a instituição financeira.

Diante da previsão, contida no artigo 52, de aplicação de penalidade de suspensão, em desfavor da instituição financeira infratora, nas hipóteses de "*reclamações ou recomendações oriundas de órgãos de fiscalização e/ou de defesa do consumidor, por prática lesiva ao beneficiário, referente à concessão de créditos*", dúvida não remanesce quanto à necessidade de instauração de processos, pelo setor competente do INSS (DCONB), com observância do devido processo legal, para fins de verificação quanto ao cabimento da aplicação de penalidade pelos Bancos Olé Consignado, Ficsa, PAN, Safra e Cetelem, a partir das provas apresentadas nas Ações Civis Públicas mencionadas pelo demandante na inicial (Ações Civis Públicas nº 5041991-58.2020.8.13.0024, 5155846-15.2020.8.13.0024, 5155410- 90.2019.8.13.0024, 5154588-04.2019.8.13.0024, 5155455-94.2019.8.13.0024; 5155320- 82.2019.8.13.0024 e 2553508-45.2006.8.13.0024).

Da mesma forma, diante da previsão, no mesmo artigo 52, de aplicação de penalidade de suspensão quando do advento de "*sentenças judiciais transitadas em julgado em que a instituição financeira tenha sido condenada por prática lesiva ao beneficiário ou ao INSS*", deve o Instituto réu instaurar processo administrativo em face dos Bancos BMG, PAN, CCB Brasil e Banco do Brasil, em razão da existência de sentenças transitadas em julgado nos processos 1331636-90.2019.8.13.0000, 5000028-81.2020.8.13.0570, 5001223-35.2018.8.13.0647, 5002351-19.2019.8.13.0433, 5002495-64.2018.8.13.0647 e 5017830-48.2016.8.13.0145.

Por derradeiro, faz-se necessário, ainda, máxime em obediência à Lei de Acesso à Informação e ao dever de transparência a cargo dos entes públicos, que o INSS apresente relação dos processos administrativos instaurados em desfavor das instituições financeiras infratoras nos últimos cinco anos, como requerido pelo autor, devendo indicar o número do processo, a data da instauração, a fase atual e o nome e CNPJ da instituição financeira envolvida na apuração.

Friso que, por tudo quanto foi aqui exposto, resta configurado o requisito do *fumus boni juris*, necessário à outorga da liminar que se pleiteia. No que concerne ao *periculum in mora* (perigo da demora), é suficiente que se observe que, a permanecer o estado de coisas atual, os titulares de benefícios pagos pelo INSS continuarão sendo assediados indevidamente para a concessão de empréstimos consignados e, pior, continuarão sendo vítimas de empréstimos fraudulentos concedidos em seu nome.

No que tange às apurações administrativas a cargo do INSS em desfavor das instituições financeiras, penso também restar configurada a urgência, porquanto, a permanecerem impunes, permanecerão a praticar irregularidades, em prejuízo dos titulares de benefícios do INSS (em sua maioria, idosos e pessoas em situação de vulnerabilidade).

3. CONCLUSÃO.

À luz das razões acima declinadas, defiro o pedido de liminar formulado pelo demandante, Instituto Defesa Coletiva, para determinar aos réus INSS e Dataprev a adoção das seguintes providências:

- a) bloqueio de todos os benefícios previdenciários para contratações de empréstimos consignados, podendo o desbloqueio ser realizado pelo titular do benefício, a qualquer momento, através do aplicativo "Meu INSS" ou através da Central 135 (o que implicará, destarte, uma inversão da sistemática atual, em que os benefícios não têm quaisquer bloqueios para contratações de empréstimos, salvo quando bloqueados pelos seus titulares através do aplicativo), restando mantida, para os benefícios novos, a sistemática prevista no artigo 1º, §§ 1º e 2º, da Instrução Normativa nº 28/2008, do INSS, devendo os desbloqueios, também nestes casos, depois do decurso do prazo de 90 dias ali estabelecido, serem realizados pelo titular do benefício apenas através do aplicativo "Meu INSS" ou através da Central 135;
- b) apresentação de relatório com os processos administrativos instaurados em desfavor das instituições financeiras infratoras nos últimos cinco anos, devendo ser indicados o número do processo, a data da instauração, a fase atual e o nome e CNPJ da instituição financeira envolvida na apuração;
- c) instauração de processos administrativos em face dos Bancos BMG, PAN, CCB Brasil e Banco do Brasil, em razão da existência de sentenças transitadas em julgado nos processos 1331636-90.2019.8.13.0000, 5000028-81.2020.8.13.0570, 5001223-35.2018.8.13.0647, 5002351-19.2019.8.13.0433, 5002495-64.2018.8.13.0647 e 5017830-48.2016.8.13.0145, para os fins do artigo 52, inciso I, alínea 'b', da Instrução Normativa INSS nº 28/2008;
- d) instauração de processos administrativos em face dos Bancos Olé Consignado, Ficsa, PAN, Safra e Cetelem, a partir das provas apresentadas nas Ações Civis Públicas mencionadas pelo demandante na inicial (Ações Civis Públicas nº 5041991-58.2020.8.13.0024, 5155846-15.2020.8.13.0024, 5155410- 90.2019.8.13.0024, 5154588-04.2019.8.13.0024, 5155455-94.2019.8.13.0024; 5155320- 82.2019.8.13.0024 e 2553508-45.2006.8.13.0024), para os fins dos artigos 52 e 52-A da mesma IN.

O prazo para o cumprimento da medida prevista no item 'a' é de 90 (noventa) dias, devendo ser precedido de ampla divulgação através dos meios disponíveis. Para as demais, o prazo é de 30 (trinta dias). A demonstração do cumprimento deve ser

documentada nestes autos, sob pena de multa.

Dê-se ciência ao Ministério Público Federal, para atuação na qualidade de *custos legis*.

Oportunamente, depois de oferecidas as contestações, deliberarei acerca dos pedidos acrescentados através do aditamento à inicial (cf. id. 4058300.22014594), que envolvem novas e mais elaboradas medidas administrativas.

Ratifico a admissão no feito do Instituto de Estudos Previdenciários - IEPREV, na qualidade de *amicus curiae*.

Citem-se os réus.

Intimem-se. Expedientes urgentes.

Oficiem-se a Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON - e a Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN -, para ciência desta decisão, haja vista que já conduzem processos relativos ao tema destes autos no âmbito de suas respectivas áreas de atuação.

Intime-se a Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD, através da Advocacia da União (para tanto, haverá necessidade de cadastramento na relação processual), para que informe, em quinze dias, se há interesse em participar da presente lide.

Recife, data da validação.

JOANA CAROLINA LINS PEREIRA

Juíza Federal Titular da 12^a Vara da Seção Judiciária de Pernambuco

[1] Há uma aparente contradição (ou erro de digitação) quanto a tal prazo, pois, embora conste da página 9

da inicial, o pedido de que sejam apresentados os processos dos últimos 5 anos, na página 11 consta o pedido de que sejam apresentados os processos dos últimos 18 anos.

[2] Em tradução livre:

"O princípio da segurança material, realçam Th. S. Renoux e M. de Villiers (2005), "confere fundamento constitucional à própria existência de mecanismos de proteção social, como o seguro de velhice, o seguro de desemprego ou a instituição de uma integração mínima rendimentos...", ficando entendido que a organização dos regimes e o funcionamento dos órgãos de segurança social escapam a qualquer constrangimento constitucional.

(...)

Parágrafo 11 do Preâmbulo de 1946 - Além do direito ao descanso e à proteção da saúde, dispõe que a Nação garante a todos a segurança material e acrescenta que 'todo ser humano que, por causa de sua idade, de seu estado físico ou mental ou de sua situação econômica, é incapaz de trabalhar, tem o direito de obter meios adequados de subsistência da comunidade. O Conselho Constitucional aplicou os princípios da segurança material e do direito a meios de subsistência adequados em várias ocasiões.

[3] "Penso que os juízes têm falhado em reconhecer, adequadamente, seu dever de sopesar considerações de vantagem social. O dever é inevitável, e o resultado da muito proclamada aversão judicial de lidar com tais considerações é, simplesmente, deixar a base e fundamentos das decisões judiciais inarticuladas e, frequentemente, inconscientes" (em tradução livre).



Processo: **0802150-02.2022.4.05.8300**

Assinado eletronicamente por:

JOANA CAROLINA LINS PEREIRA -

Magistrado

Data e hora da assinatura: 10/06/2022 18:28:25

Identificador: 4058300.22989946



22061018282544900000023055599

Para conferência da autenticidade do documento:

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