



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 3ª Região
3ª Turma

AGRADO DE INSTRUMENTO (202) N° 5013030-21.2025.4.03.0000

RELATOR: Gab. 08 - DES. FED. CARLOS DELGADO

AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - PR/SP

AGRAVADO: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

OUTROS PARTICIPANTES:

D E C I S Ã O

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra a decisão do MM. Juízo da 10ª Vara Federal da Subseção Judiciária da Capital - SP que, no bojo de ação civil pública proposta em face do INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS, objetivando a declaração de nulidade parcial da Instrução Normativa PRES/INSS n. 136/2022 e a cobrança de indenização, indeferiu a concessão da tutela de urgência.

Em suas razões recursais (ID 325969319), o MPF pugna pela reforma do r. **decisum**, argumentando que, ao editar a Instrução Normativa n. 136/2022 na parte controvertida, a Administração Pública Federal exorbitou de seu poder regulamentar. Além disso, afirma que aquele ato infralegal afronta o arcabouço legal que dispõe sobre a administração de bens de incapazes, tutelados e curatelados, prevista no Código Civil. Por fim, sustenta que a flexibilização dos mecanismos de controle da contratação de empréstimos consignados, por representantes de incapazes, pode comprometer o rendimento desses benefícios, que possuem caráter alimentar, sem a garantia de que as obrigações contraídas junto às instituições financeiras efetivamente se reverterão em proveito dos representados. Por conseguinte, pede a antecipação da tutela recursal, para que se declare a “**suspensão da Instrução Normativa PRES/INSS n. 136/2022, impedindo que novos empréstimos consignados sejam contraídos por representantes legais de incapazes sem autorização judicial, comunicando-se todas as instituições financeiras conveniadas sobre a suspensão da norma**”.

É o suficiente relatório.

Compulsando os autos da demanda subjacente, verifico se tratar de ação civil pública proposta pelo MPF contra o INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, visando reconhecer a nulidade parcial da Instrução Normativa PRES/INSS n. 136/2022, que modificou o artigo 3º da Instrução Normativa n. 28/2008, especificamente para dispor sobre a possibilidade de contratação de empréstimo consignado pelos representantes de incapazes, independentemente de prévia autorização judicial.

Pois bem.

Não obstante a importância que os benefícios previdenciários possuem na manutenção da subsistência do segurado e de seus familiares, o legislador autorizou expressamente a realização de descontos na sua renda para o pagamento de empréstimos contratados pelo titular, conforme o disposto no artigo 115, VI, da Lei n. 8.213/91, na redação dada pela Lei n. 14.431/2022.

“Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

*VI - **pagamento de empréstimos**, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, ou por entidades fechadas ou abertas de previdência complementar, públicas e privadas, quando expressamente autorizado pelo beneficiário, até o limite de 45% (quarenta e cinco por cento) do valor do benefício, sendo 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis, 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado e 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício. (Redação dada pela Lei nº 14.431, de 2022) (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14431.htm#art2)”*

Além disso, foi facultado ao próprio segurado ou beneficiário do LOAS conceder autorização ao INSS para realizar determinados descontos no seu respectivo benefício, nos termos do artigo 6º da Lei n. 10.820/03, com a redação atual dada pela Lei n. 14.431/2022, ***in verbis***:

“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. 2º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm#art20) 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. (Redação dada pela Lei nº 14.431, de 2022 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14431.htm#art1)”

No parágrafo 1º do mesmo preceito legal, ainda foi delegada, ao Poder Executivo, a tarefa de editar ato infralegal disciplinando determinadas questões de cunho meramente operacional, a fim de garantir o fiel cumprimento da Lei n. 10.820/03, **in verbis:**

“§ 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.”

Por conseguinte, foi editada a Instrução Normativa PRES/INSS n. 28/2008 que, no que diz respeito à matéria controvertida, dispunha que a contratação de empréstimos consignados por representantes de incapazes exigiria prévia autorização judicial (artigo 3, inciso IV):

“Art. 3º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão por morte, pagos pela Previdência Social, poderão autorizar o desconto no respectivo benefício dos valores referentes ao pagamento de empréstimo pessoal e cartão de crédito concedidos por instituições financeiras, desde que:

(...)

IV - o representante legal (tutor ou curador) poderá autorizar o desconto no respectivo benefício elegível de seu tutelado ou curatelado, na forma do caput, mediante autorização judicial; (incluso pela Instrução Normativa nº 100 /PRES/INSS, de 28/12/2018)”
(g.n.)

Todavia, com a entrada em vigor da Instrução Normativa PRES/INSS n. 136/2022, o mesmo inciso foi modificado, suprimindo a referência à prévia autorização judicial, da seguinte forma:

“Art. 3º Os titulares de benefícios de aposentadoria, pensão por morte do RGPS, da Renda Mensal Vitalícia prevista na Lei nº 6.179, de 1974, do BPC, de que trata o art. 2º da Lei nº 8.742, de 1993, e de benefícios que tenham como requisito para sua concessão a preexistência do BPC de que trata o art. 2º da Lei nº 8.742, de 1993, poderão autorizar os descontos no respectivo benefício, dos valores referentes ao pagamento de crédito consignado, concedidos por instituições consignatárias acordantes, desde que:

(...)

IV - fica a critério da instituição consignatária acordante a contratação de crédito consignado em benefícios pagos por meio de representante legal (tutor nato, tutor judicial, curador ou guardião).” (g.n.)

Do ponto de vista administrativo, portanto, passou-se a admitir a contratação imediata de empréstimos consignados por representantes de incapazes.

Fixadas essas balizas, parece que o ato impugnado exorbitou de seu poder regulamentar.

Isso porque os atos normativos editados pelo Poder Executivo não podem inovar na ordem jurídica, sob pena de padecerem do vício da ilegalidade.

Assim, ao omitir a referência à necessidade de prévia autorização judicial para a contratação de empréstimos consignados por representantes de incapazes, a Instrução Normativa PRES/INSS 136/2022 extrapolou a tarefa de apenas regulamentar os procedimentos operacionais descritos no artigo 6º, §1º, da Lei n. 10.820/03.

Como se não bastasse, o referido ato infralegal ainda foi de encontro à regulamentação da matéria feita pelo Código Civil.

Com efeito, no que diz respeito à realização de negócios jurídicos que possam resultar em perda patrimonial para tutelados e curatelados, os artigos 1749, III e 1774 do Código Civil exigem a prévia autorização judicial, sob pena de invalidade da avença. Eis a dicção dos referidos dispositivos:

“Art. 1.749. Ainda com a autorização judicial, não pode o tutor, sob pena de nulidade:

I - adquirir por si, ou por interposta pessoa, mediante contrato particular, bens móveis ou imóveis pertencentes ao menor;

II - dispor dos bens do menor a título gratuito;

III - constituir-se cessionário de crédito ou de direito, contra o menor.” (g.n.)

“Art. 1.774. Aplicam-se à curatela as disposições concernentes à tutela, com as modificações dos artigos seguintes.” (g.n.)

No mais, o legislador optou por proibir que os representantes legais contraiam, em nome dos filhos, obrigações que extrapolam o mero exercício do poder de administração. Entretanto, em caso de necessidade ou interesse inequívoco da prole, excepcionou-se essa vedação, desde que haja prévia autorização judicial, nos termos do artigo 1691, ***caput***, do Código Civil, ***in verbis***:

“Art. 1.691. Não podem os pais alienar, ou gravar de ônus real os imóveis dos filhos, nem contrair, em nome deles, obrigações que ultrapassem os limites da simples administração, salvo por necessidade ou evidente interesse da prole, mediante prévia autorização do juiz.” (g.n.)

Tais disposições protetivas têm sua razão de ser, pois o incapaz, o tutelado e o curatelado muitas vezes não têm plenas condições de entender os efeitos jurídicos de seus atos.

Assim, a fim de evitar que essas pessoas sejam colocadas em situação de extrema vulnerabilidade, em razão da má administração de seu patrimônio por terceiros, o legislador entendeu por bem em condicionar a validade de determinados atos, sobretudo aqueles que possam resultar em perda patrimonial significativa, à prévia autorização judicial.

Não é outra a razão pela qual há vários precedentes em Tribunais Estaduais no sentido de que a contratação de empréstimo consignado, por representante de incapaz, tutelado e curatelado, sem prévia autorização judicial, é passível de anulação.

Neste sentido, reporto-me aos seguintes precedentes recentíssimos:

Ementa: APELAÇÕES CÍVEIS. NEGÓCIOS JURÍDICOS BANCÁRIOS. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. MENOR INCAPAZ. AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. AUSÊNCIA.

Inovação recursal. Dialeticidade. Preliminares afastadas. Caso concreto. Ausente autorização judicial para a contratação de empréstimo consignado pelo representante legal com desconto em benefício previdenciário de menor incapaz, resta configurada a nulidade da contratação. Art. 1.691 do CC. Repetição dos valores. Reconhecida a nulidade do contrato, os valores descontados devem ser restituídos em dobro. Dano moral. Configurado. Sucumbência. Redistribuída. PRELIMINARES REJEITADAS. APELO DO AUTOR PROVIDO. APELO DO RÉU DESPROVIDO. (Apelação Cível, Nº 50016101020238210079, Vigésima Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Bayard Ney de Freitas Barcellos, Julgado em: 22-10-2024)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE CONTRATUAL C/C INDENIZAÇÃO. CELEBRAÇÃO DE EMPRÉSTIMO PELA TUTORA SEM AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. PREJUÍZO AO INCAPAZ. FALTA DE CAUTELA DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. DANO MORAL CONFIGURADO. QUANTUM. CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO. REPETIÇÃO EM DOBRO. POSSIBILIDADE. RECURSO PROVIDO. 1. O desconto indevido no benefício de pensão por morte do incapaz em decorrência de empréstimo celebrado pela tutora sem autorização judicial configura danos morais indenizáveis. 2. Segundo a corrente majoritária contemporânea, a quantificação do dano moral se submete à equidade do magistrado, o qual arbitrará o valor da indenização com base em critérios razoavelmente objetivos, analisados caso a caso, devendo observar também os patamares

adotados pelo Tribunal e pelo Superior Tribunal de Justiça. 3. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento, em sede de repetitivo, de que "a restituição em dobro do indébito (parágrafo único do artigo 42 do CDC) independe da natureza do elemento volitivo do fornecedor que cobrou valor indevido, revelando-se cabível quando a cobrança indevida consubstanciar conduta contrária à boa-fé objetiva". (TJMG - Apelação Cível 1.0000.23.267538-9/002, Relator(a): Des.(a) Adilon Cláver de Resende (JD Convocado), 11ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/05/2025, publicação da súmula em 29/05/2025)

A Egrégia 4ª Turma desta Corte Regional, por sua vez, tem precedente recente, ressaltando a necessidade de prévia autorização judicial em caso semelhante.

"PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. AÇÃO CAUTELAR. INDEFERIMENTO DA INICIAL. PEDIDO PARA COMPELIR INSS A AUTORIZAR EMPRÉSTIMO CONSIGNADO EM NOME DA FILHA MENOR DE IDADE, SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL (ARTIGO 1691 CC). IMPOSSIBILIDADE. APELAÇÃO DESPROVIDA.

- Apelação contra sentença que extinguiu sem resolução do mérito a ação cautelar proposta contra o INSS, ao indeferir a inicial pela impossibilidade jurídica do pedido (desconto de empréstimo consignado na pensão alimentícia recebida pela filha menor de idade sem prévia autorização judicial).

- O Código Civil estabelece que os pais têm a administração dos bens dos filhos menores sob sua autoridade, enquanto no exercício do poder familiar (artigo 1689), que não é absoluto. Somente em casos excepcionais podem os pais praticar atos que impliquem diminuição do patrimônio dos filhos menores, situações em que há necessidade de prévia autorização judicial (artigo 1691, caput).

- A contratação de empréstimo consignado a ser descontado da pensão alimentícia da infante desborda dos atos de mera gestão, de forma que imprescindível a prévia autorização prevista na legislação civil.

- O pedido de concessão de liminar em ação cautelar que obrigue o INSS a aprovar os descontos mensais no benefício alimentício da filha menor é inviável, uma vez que a autorização para que a genitora pudesse contrair obrigação em nome da criança deveria ter sido previamente requerida ao juiz, demonstradas as vantagens concretas à incapaz com a adoção da medida vindicada, razão pela qual a sentença que deve ser mantida.

- Sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios, à vista de que não houve citação da autarquia previdenciária.

- Apelação desprovida."

(TRF 3ª Região, 4ª Turma, ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL - 0026520-02.2010.4.03.9999, Rel. Juiz Federal Conv. MARCELO GUERRA, julgado em 22/02/2022, Intimação via sistema DATA: 24/02/2022) (g.n.)

Em decorrência, em sede de cognição sumária, vislumbra-se a probabilidade do direito alegado.

Por outro lado, o **periculum in mora** também se faz presente, uma vez que a manutenção de ato infralegal que aparenta ter sido utilizado, de forma inadequada, para inovar na ordem jurídica, pode gerar maior insegurança tanto para os segurados – permitindo que terceiros façam dívidas, em seu nome, onerando sua principal fonte de sustento -, como para as instituições financeiras, que firmam esses contratos de empréstimo e, posteriormente, são surpreendidas com a decretação de sua nulidade perante a Justiça, em razão da aplicação do arcabouço legal protetivo supramencionado.

Ante o exposto, **defiro** a antecipação da tutela recursal, para suspender, até a decisão definitiva deste recurso, os efeitos do artigo 1º da IN PRES/INSS n. 136/2022, na parte em que modificou o artigo 3, IV, da IN PRES/INSS n. 28/2008 e suprimiu a necessidade de prévia autorização judicial na contratação de empréstimos consignados por representantes de incapazes, tutelados ou curatelados, bem como determino à Autarquia Previdenciária que comunique essa decisão às instituições financeiras com as quais mantém convênio para prestar esse tipo de serviço (desconto em folha de empréstimo consignado).

Comunique-se ao Juízo **a quo**.

Apresente a parte agravada a sua resposta, nos termos do artigo 1.019, inciso II, do Código de Processo Civil vigente.

Em seguida, abra-se vista para o Ministério Público Federal, para o oferecimento de parecer.

Intimem-se.

São Paulo, data constante da certificação de assinatura eletrônica.

Assinado eletronicamente por: **CARLOS EDUARDO DELGADO**

23/06/2025 15:53:47

<https://pje2g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **328243003**



25062315534752100000325293104

[IMPRIMIR](#) [GERAR PDF](#)