



Poder Judiciário
CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL
Turma Nacional de Uniformização

SCES - trecho, 3, Setor de Clubes Esportivos Sul - Polo 8 - Lote 9 - Bairro: Asa Sul - CEP:
70200-003 - Fone: (61) 3022-7000 - www.cjf.jus.br - Email: turma.uniformi@cjf.jus.br

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI
(TURMA) Nº 0500796-67.2017.4.05.8307/PE

RELATOR: JUIZ FEDERAL FABIO CESAR DOS SANTOS OLIVEIRA

REQUERENTE: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

REQUERENTE: BANCO ITAU BMG CONSIGNADO S.A.

REQUERIDO: MARINILDA MARIA DA SILVA

EMENTA

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO EM BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSS. DANOS PATRIMONIAIS E MORAIS. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. ADEQUAÇÃO DO ACÓRDÃO IMPUGNADO À TESE FIRMADA.

1. AS OBRIGAÇÕES DO INSS EM CONTRATOS DE MÚTO, CUJAS PRESTAÇÕES SÃO DESCONTADAS EM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, ESTÃO DEFINIDAS NO ART. 6º, DA LEI N. 10.820/03, COM AS ALTERAÇÕES EMPREENDIDAS PELAS LEIS NS. 10.953/04 E 13.172/15. RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSS FUNDAMENTADA NA FUNÇÃO DE FOMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

2. EMBORA O ART. 6º, CAPUT, DA LEI N. 10.820/03, VEICULE REGRA, SEGUNDO A QUAL O INSS DEVA RECEBER A AUTORIZAÇÃO DO TITULAR DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO PARA QUE OS DESCONTOS POSSAM OCORRER, O QUE, POR CONSEQUENTE, PRESSUPÕE QUE A AUTARQUIA DEVA PROCEDER À CONFERÊNCIA DA VERACIDADE DOS DADOS INFORMADOS NO DOCUMENTO RECEBIDO, É CERTO QUE O §2º TRAÇA DISTINÇÃO QUANTO AO ÂMBITO DA RESPONSABILIDADE DO INSS SE A

INSTITUIÇÃO FINANCEIRA CREDORA É A MESMA NA QUAL O TITULAR DO BENEFÍCIO TEM CONTA ABERTA PARA RECEBIMENTO DE SEUS PROVENTOS OU DE SUA PENSÃO. HAVENDO DISTINÇÃO ENTRE AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, CABE AO INSS FAZER A RETENÇÃO DA QUANTIA DEVIDA PARA POSTERIOR REPASSE AO CREDOR DO MÚTUO (INCISO I), AO PASSO QUE A AUTARQUIA É APENAS RESPONSÁVEL PELA MANUTENÇÃO DO PAGAMENTO DO BENEFÍCIO SE HOVER COINCIDÊNCIA ENTRE O CREDOR DO MÚTUO E O BANCO QUE FAZ A ENTREGA DO VALOR DO BENEFÍCIO AO SEU TITULAR (INCISO II).

3. A EXONERAÇÃO DO DEVER DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR MEIO DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA OU NORMAS INFRALEGAIS, TAIS COMO AS INSTRUÇÕES NORMATIVAS DO INSS, É CONTRÁRIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE (ART. 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988). ENTRETANTO, O ESCOPO MAIS AMPLO DO DEVER DE FISCALIZAÇÃO DA AUTARQUIA NAS HIPÓTESES ABARCADAS PELO ART. 6º, §2º, I, DA LEI N. 10.820/03, É FUNDAMENTO JURÍDICO SUFICIENTE PARA CONFERIR-LHE RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA, CASO SEUS AGENTES AJAM DE FORMA NEGLIGENTE, SEM O ADEQUADO DEVER DE CAUTELA, NA AFERIÇÃO DA VERACIDADE DAS INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS PARA QUE SE PROCEDA À CONSIGNAÇÃO DO DESCONTO NO BENEFÍCIO PAGO. PRECEDENTES DO STJ.

4. OS RISCOS ASSUMIDOS PELAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS CONVERTEM-SE EM MAIORES LUCROS, DOS QUAIS A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO PARTICIPA DIRETAMENTE. A DISTRIBUIÇÃO DOS RISCOS E GANHOS ORIUNDOS DESSAS CONTRATOS EMBASA A CONVICÇÃO DE QUE A RESPONSABILIDADE DO INSS DEVE SER SUBSIDIÁRIA À DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, NOS TERMOS DO ART. 265, DO CÓDIGO CIVIL.

5. TESES FIRMADAS: I - O INSS NÃO TEM RESPONSABILIDADE CIVIL PELOS DANOS PATRIMONIAIS OU EXTRAPATRIMONIAIS DECORRENTES DE “EMPRÉSTIMO CONSIGNADO”, CONCEDIDO MEDIANTE

FRAUDE, SE A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA CREDORA É A MESMA RESPONSÁVEL PELO PAGAMENTO DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO, NOS TERMOS DO ART. 6º, DA LEI N. 10.820/03; II – O INSS PODE SER CIVILMENTE RESPONSABILIZADO POR DANOS PATRIMONIAIS OU EXTRAPATRIMONIAIS, CASO DEMONSTRADA NEGLIGÊNCIA, POR OMISSÃO INJUSTIFICADA NO DESEMPENHO DO DEVER DE FISCALIZAÇÃO, SE OS “EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS” FOREM CONCEDIDOS, DE FORMA FRAUDULENTA, POR INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DISTINTAS DAQUELAS RESPONSÁVEIS PELO PAGAMENTO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. A RESPONSABILIDADE DO INSS, NESSA HIPÓTESE, É SUBSIDIÁRIA EM RELAÇÃO À RESPONSABILIDADE CIVIL DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA.

6. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO PARA DETERMINAR QUE A TURMA RECURSAL DE ORIGEM PROMOVA O JUÍZO DE ADEQUAÇÃO DO ACÓRDÃO IMPUGNADO ÀS TESES FIRMADAS, NOS TERMOS DA QUESTÃO DE ORDEM/TNU N. 20.

ACÓRDÃO

A Turma Nacional de Uniformização, por maioria, decidiu conhecer o Pedido de Uniformização e dar-lhe parcial provimento, nos termos do voto do Juiz Relator. Vencida a Juíza Federal TAIS VARGAS FERRACINI DE CAMPOS GURGEL, que dava integral provimento ao incidente. O feito foi julgado como representativo da controvérsia (Tema 183).

Brasília, 12 de setembro de 2018.

Documento eletrônico assinado por **FABIO CESAR DOS SANTOS OLIVEIRA, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico https://eproctnu.cjf.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, mediante o preenchimento do código verificador **900000052883v8** e do código CRC **858f1eb5**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): FABIO CESAR DOS SANTOS OLIVEIRA

Data e Hora: 13/9/2018, às 22:23:37

0500796-67.2017.4.05.8307

900000052883 .V8



Poder Judiciário
CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL
Turma Nacional de Uniformização

SCES - trecho, 3, Setor de Clubes Esportivos Sul - Polo 8 - Lote 9 - Bairro: Asa Sul - CEP:
70200-003 - Fone: (61) 3022-7000 - www.cjf.jus.br - Email: turma.uniformi@cjf.jus.br

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI
(TURMA) Nº 0500796-67.2017.4.05.8307/PE

RELATOR: JUIZ FEDERAL FABIO CESAR DOS SANTOS OLIVEIRA

REQUERENTE: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

REQUERENTE: BANCO ITAU BMG CONSIGNADO S.A.

REQUERIDO: MARINILDA MARIA DA SILVA

RELATÓRIO

1. O INSS interpõe Pedido de Uniformização de Interpretação da Legislação Federal contra acórdão prolatado pela Segunda Turma Recursal da Seção Judiciária de Pernambuco que deu provimento ao recurso inominado interposto pela parte autora e condenou a autarquia, solidariamente com a instituição financeira, ao pagamento de indenização por danos morais, decorrente de descontos indevidos sobre o benefício previdenciário de titularidade da autora, efetuados por instituição financeira diversa daquela responsável pelo pagamento do mencionado benefício previdenciário.

2. Nas suas razões recursais, a autarquia afirma que o acórdão, prolatado em julgamento de recurso inominado, diverge de entendimento da Turma Nacional de Uniformização (PEDILEF n. 0520127-08.2007.4.05.8300), no sentido de que o INSS, em tese, pode ter responsabilidade pela devolução de valores indevidamente descontados e que, nas hipóteses em que o empréstimo é concedido por instituição financeira que simultaneamente se incumbe do pagamento do benefício previdenciário, o INSS não tem ingerência nem dever de controle sobre a consignação.

3. Intimada, a parte autora não apresentou contrarrazões (anexo 27).

4. A MM^a Juíza Federal Presidente da Segunda Turma Recursal da Seção Judiciária de Pernambuco proferiu decisão para inadmitir o Pedido de Uniformização. Contra essa decisão, foi interposto recurso de agravo.

5. Na sessão de julgamento do dia 21/06/2018, o tema foi afetado como representativo da controvérsia por decisão da Turma Nacional de Uniformização (Tema 183: “Decidir se INSS tem responsabilidade civil

pelos danos patrimoniais ou morais decorrentes de empréstimo consignado não autorizado”).

6. Publicado edital para que pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia pudessem apresentar memoriais escritos no prazo de dez dias (evento 24), houve o transcurso do lapso temporal sem manifestações.

7. Embora intimado para oferecer parecer (evento 22), o Ministério Público Federal deixou transcorrer in albis o prazo que lhe foi conferido (evento 28).

8. Em cumprimento ao despacho proferido por este Relator, o Exmo. Sr. Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social prestou os esclarecimentos solicitados (evento 29).

9. É o relatório.

VOTO

10. Ressalto, inicialmente, que, a despeito de convicção pessoal em sentido diverso, a Turma Nacional de Uniformização firmou entendimento que a questão, ora discutida, não possui cunho exclusivamente processual, em virtude de se confundir com a questão de mérito atinente à responsabilidade da autarquia pelos descontos efetuados no benefício previdenciário da parte autora, a título de empréstimo consignado irregular (PEDILEF 0500434-71.2017.4.05.8305, Rel. Juiz Federal Guilherme Bollorini Pereira, j. 21/06/2018; PEDILEF 0501232-51.2016.4.05.8310, Rel. Juiz Federal Sérgio de Abreu Brito, j. 25/05/2018; PEDILEF 5071794-34.2014.4.04.7100, Rel. Juiz Federal Gisele Chaves Sampaio Alcântara; PEDILEF 01062760-22.2005.4.01.3400, Rel. Juiz Federal Ângela Cristina Monteiro, DOU 24/11/2016; PEDILEF 50010471-17.2011.4.04.7007, Rel. Juíza Federal Susana Sbrogio Galia, DOU 04/10/2016; PEDILEF 05039421020124058302, Rel. Juiz Federal Frederico Augusto Leopoldino Koehler, DOU 08/07/2016; PEDILEF 05201270820074058300, Rel. Juíza Federal Marisa Cláudia Gonçalves Cucio, DOU 22/08/2014) .

11. De igual modo, assinalo que as razões do Pedido de Uniformização do INSS almejam a impugnação do julgamento favorável à sua legitimidade passiva para a causa. Contudo, o agravo interposto pela autarquia previdenciária veiculou novo fundamento, ao discutir que a responsabilidade civil do INSS seria subsidiária, e não solidária. O referido agravo foi provido pelo Exmo. Presidente deste colegiado nacional, motivo por que o julgamento deste Pedido de Uniformização também deverá abordar a extensão de eventual responsabilidade civil do INSS em caso de condenação ao ressarcimento de danos patrimoniais e ao pagamento de indenização por danos morais.

12. Acrescento que o dissídio jurisprudencial resta demonstrado, pois a Turma Recursal de origem firmou convicção de que o INSS seria legitimado passivo, nas ações em que se veiculam pedidos de reparação por danos decorrentes de contratos de mútuo com descontos em benefícios previdenciários, porque cabe-lhe dar autorização para que a consignação seja feita. Entretanto, no acórdão paradigma, a Turma Nacional de Uniformização firmou convicção de que a responsabilidade civil do INSS estaria configurada se o mútuo tivesse sido celebrado junto à instituição financeira distinta daquela responsável pelo pagamento do benefício previdenciário. Apesar da subsunção a distintos conceitos jurídicos, a controvérsia de fundo é igual e compreensível à luz da divergência exposta.

13. Presentes os pressupostos para o conhecimento do Pedido de Uniformização, passo à análise do seu mérito.

14. O plenário da Turma Nacional de Uniformização afetou o presente recurso como representativo de controvérsia relacionado ao Tema 183, por meio do qual se busca “decidir se INSS tem responsabilidade civil pelos danos patrimoniais ou morais decorrentes de empréstimo consignado não autorizado”. A resolução da questão, com o adequado equacionamento da divergência jurisprudencial exposta, exigirá que este julgamento esclareça os limites e requisitos para o eventual dever de reparação. Assim, caso este colegiado afirme a responsabilidade civil do INSS, deverá também ser definido: i) em quais hipóteses restará demonstrada a responsabilidade civil do INSS; ii) se a responsabilidade civil do INSS prescinde de prova de culpa; e iii) se a responsabilidade da autarquia é subsidiária ou solidária à da instituição financeira responsável pela concessão ilícita do empréstimo consignado.

15. Para obtenção de maiores subsídios para julgamento deste Pedido de Uniformização, expedi ofício ao Sr. Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social a fim de que fossem prestadas informações a respeito dos seguintes pontos (Evento 25):

“1. O INSS efetua procedimento licitatório para seleção das instituições financeiras responsáveis pelo pagamento de benefícios previdenciários?”

2. O INSS recebe remuneração ou retribuição pecuniária das instituições financeiras responsáveis pelo pagamento de benefícios previdenciários?”

3. O INSS faz seleção ou credenciamento das instituições financeiras que podem conceder empréstimos consignados em benefícios previdenciários pagos a segurados e pensionistas, nos termos do art. 6º, da Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003? Em caso positivo, V. Exa. deverá explicitar os fundamentos normativos e os procedimentos adotados para tal seleção ou credenciamento?”

4. O INSS recebe remuneração ou retribuição pecuniária paga pelas instituições financeiras para manutenção de descontos feitos em empréstimos consignados em benefícios previdenciários pagos a segurados e pensionistas, nos termos do art. 6º, da Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003?”

16. Em 10 de agosto de 2018, o Sr. Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social enviou ofício em resposta, do qual transcrevo os seguintes excertos:

“Como é operacionalizado o empréstimo consignado?”

5. Para que uma instituição financeira ofereça o serviço de empréstimo consignado sobre benefício previdenciário, deve cumprir os requisitos previstos no art. 18 da Instrução Normativa n. 28, de 2008, e celebrar Acordo de Cooperação Técnica com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev, e com o INSS.

6. Após a celebração do acordo e oferecimento do serviço pela instituição financeira, o segurado que deseja obter empréstimo consignado, contrata diretamente com sua instituição financeira o serviço.

7. Após a contratação, a instituição financeira envia à Dataprev os arquivos para operacionalização da consignação, responsabilizando-se a primeira pela veracidade das informações enviadas à Dataprev para averbação de consignação.

8. Não é demais salientar que as Instituições Financeiras que operam o empréstimo consignado não enviam os contratos à Dataprev. Remetem apenas os arquivos para averbação no sistema (CLÁUSULA QUINTA - DAS RESPONSABILIDADES dos Acordos de Cooperação Técnica). Com o recebimento dos arquivos, a Dataprev operacionaliza o empréstimo consignado.

9. Há de se observar que o INSS não processa as consignações, nem os procedimentos relacionados à inclusão ou exclusão de arquivos para fins de consignação em benefício. Essas atividades são realizadas pela Dataprev.

10. Destaca-se, ainda, que o INSS não recebe nenhuma remuneração em razão da operação de empréstimo consignado, observando-se que a lei autoriza que o INSS seja ressarcido dos custos operacionais. Entretanto, até hoje, como a operacionalização é feita entre instituição financeira e Dataprev, a autarquia não cobra custos operacionais.

11. O INSS efetua procedimento licitatório para seleção as instituições financeiras responsáveis pelo PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS?

As instituições financeiras que processam o pagamento de benefícios previdenciários participam de processo de licitação e pagam à autarquia remuneração para tanto. Atualmente, para fins de possibilitar os pagamentos de benefícios, atualmente existem dezessete instituições bancárias pagadoras', devidamente selecionadas por procedimento licitatório.

12. O INSS efetua procedimento de seleção ou credenciamento das instituições financeiras que podem conceder empréstimos consignados sobre benefícios previdenciários pagos a segurados e pensionistas?

Não. O INSS não faz procedimento de seleção de instituições financeiras. Para conceder empréstimo consignado sobre benefício previdenciário, a Instituição Financeira deve celebrar Acordo de Cooperação Técnica com a Dataprev e INSS, nos termos do art. 2º da IN Nº 28, de 2008:

"Art. 2º - Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se: (...)

X - instituição financeira pagadora de benefícios: a instituição pagadora de benefícios da Previdência Social autorizada a conceder empréstimo pessoal e cartão de crédito, por meio de troca de informações em meio magnético, com desconto no valor do benefício pelo INSS / Dataprev e repasse desse valor em data posterior;

(...)

13. Para a celebração dos Acordos de Cooperação Técnica de operacionalização de consignações de empréstimos em benefícios previdenciários, é necessário o atendimento de requisitos previstos no artigo 18 da Instrução Normativa INSS/PRES n. 28, de 16 de maio de 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.

14. O INSS recebe remuneração ou retribuição pecuniária paga pelas instituições financeiras para manutenção dos descontos feitos em empréstimos consignados sobre benefícios previdenciários pagos a segurados e pensionistas, nos termos do artigo 6º da Lei n. 10.820/2003?

Não. O INSS não recebe nenhuma remuneração ou retribuição pecuniária paga pelas instituições financeiras para manutenção dos descontos feitos em empréstimos consignados. Embora exista previsão de ressarcimento de custos operacionais, a autarquia previdenciária nunca recebeu nenhuma remuneração, ressarcimento ou retribuição pecuniária."

17. Para dirimir o primeiro aspecto da controvérsia posta ("Decidir se INSS tem responsabilidade civil pelos danos patrimoniais ou morais decorrentes de empréstimo consignado não autorizado"), sublinho que as obrigações da autarquia em contratos de mútuo, cujas prestações são descontadas em benefícios previdenciários, estão definidas no art. 6º, da Lei n. 10.820/03, com as alterações empreendidas pelas Leis ns. 10.953/04 e 13.172/15, o qual dispõe, *in verbis*:

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS a proceder aos descontos referidos no art. 1º e autorizar, de forma irrevogável e irretroatável, que a instituição financeira na qual recebam 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, nas condições estabelecidas em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS. (Redação dada pela Lei nº 13.172, de 2015) § 1º Para os fins do caput, fica o INSS autorizado a dispor, em ato próprio, sobre: I - as formalidades para habilitação das instituições e sociedades referidas no art. 1º; II - os benefícios elegíveis, em função de sua natureza e forma de pagamento; III - as

rotinas a serem observadas para a prestação aos titulares de benefícios em manutenção e às instituições consignatárias das informações necessárias à consecução do disposto nesta Lei; IV - os prazos para o início dos descontos autorizados e para o repasse das prestações às instituições consignatárias; V - o valor dos encargos a serem cobrados para ressarcimento dos custos operacionais a ele acarretados pelas operações; e VI - as demais normas que se fizerem necessárias. § 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 35% (trinta e cinco por cento) do valor dos benefícios, sendo 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente para: (Redação dada pela Lei nº 13.172, de 2015) I - a amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito; ou (Incluído pela Lei nº 13.172, de 2015) II - a utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito. (Incluído pela Lei nº 13.172, de 2015) § 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)

18. Embora o art. 6º, *caput*, da Lei n. 10.820/03, veicule regra, segundo a qual o INSS deva receber a autorização do titular do benefício previdenciário para que os descontos possam ocorrer, o que, por conseguinte, pressupõe que a autarquia deva proceder à conferência da veracidade dos dados informados no documento recebido, é certo que o §2º traça distinção quanto ao âmbito da responsabilidade do INSS se a instituição financeira credora é a mesma na qual o titular do benefício tem conta aberta para recebimento de seus proventos ou de sua pensão. Havendo distinção entre as instituições financeiras pagadora e mutuante, cabe ao INSS fazer a retenção da quantia devida para posterior repasse ao credor do mútuo (inciso I), ao passo que a autarquia é apenas responsável pela manutenção do pagamento do benefício, se houver coincidência entre o credor do mútuo e o banco que faz a entrega do valor do benefício ao seu titular (inciso II). Insta registrar que a exoneração do dever de responsabilidade civil por meio de regulamentos (art. 154, §10, do Decreto n. 3.048/2003), ou atos administrativos (art. 53, da Instrução Normativa INSS 28/2008), é contrária ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição da República de 1988). Outrossim, os acordos de cooperação técnica celebrados entre as instituições financeiras e o INSS ou a Dataprev podem limitar-se a definir as responsabilidades contratuais das partes,

mas não se sobrepõem à legislação vigente no que atine ao dever de reparação ao titular de benefício previdenciário, que tenha sido vítima de fraude no uso de seus dados para concessão de mútuo com desconto de prestações em folha.

19. O Sr. Presidente do INSS, em ofício coligido nos autos, aduziu que as informações recebidas das instituições financeiras mutuantes são diretamente enviadas para registro em sistema mantido pela Dataprev, motivo por que não teria meios para conferência da veracidade delas em caso de eventual fraude cometida na celebração do contrato, seja por meio de falsidade material ou ideológica, seja no manejo interno dessas informações pela instituição financeira contratante.

20. O estabelecimento dos parâmetros gerais para a celebração dos contratos de mútuo, mediante desconto das prestações em benefício previdenciário, não poderia comportar definição detalhada de seus procedimentos operacionais em lei. O art. 6º, caput, da Lei n. 10.820/03, reitera essa suposição ao prever que regulamento poderia definir as condições para a autorização desses descontos. Igualmente, o §1º, III, do aludido dispositivo legal, atribui ao administrador o poder de delinear os trâmites a serem seguidos para recebimento e inclusão das informações relacionadas aos contratos no sistema de pagamento de benefícios. Contudo, a organização administrativa desses procedimentos não poderia infirmar as obrigações legalmente atribuídas ao INSS. A autarquia federal mantém organizado sistema tecnológico de armazenamento de dados relacionados à filiação e ao endereço de titulares de benefícios previdenciários, número de inscrição em cadastro de pessoas físicas mantido pelo Ministério da Fazenda (CPF/MF) e histórico contributivo previdenciário. Assim, a verificação de inclusão de informações incompatíveis com esses dados pode ser primeiro feita ao ser constatada inconsistência em relação àquelas mantidas pelo INSS.

21. De igual modo, eventual falsificação material dos documentos do titular do benefício previdenciário ou de sua assinatura poderia também ser detectada por meio de mecanismo de segurança que exigisse que o proponente do mútuo fosse consultado, a partir dos meios de contato inseridos no banco de dados do INSS, para confirmar a real intenção de celebrar o contrato com a instituição financeira. Outros mecanismos de segurança, de igual ou maior eficiência, poderiam ser cogitados em prol da maior hígidez do sistema operacional para concessão de mútuo e desconto de suas prestações em benefício previdenciário, ante a já demonstrada eficiência administrativa para controle de operações de maior complexidade. Nesses termos, reputo que a alegação de que o elevado número de contratos de mútuo seja um empecilho para a desincumbência da obrigação de fiscalização não detém suficiente substrato jurídico ou administrativo para impedir que o INSS adote maior grau de diligência e segurança na efetivação dessas operações. Essa conclusão ganha maior supedâneo, ao se constatar que o art. 6º, §1º, V, da Lei n. 10.820/03, confere ao INSS o poder de dispor sobre o “o valor dos encargos a serem cobrados para ressarcimento dos custos operacionais a ele acarretados pelas operações”, o que mitigaria eventual despesa para a constituição de estrutura administrativa para esse intento.

Não obstante isso, o Sr. Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social afirmou que: “O INSS não recebe nenhuma remuneração ou retribuição pecuniária paga pelas instituições financeiras para manutenção dos descontos feitos em empréstimos consignados. Embora exista previsão de ressarcimento de custos operacionais, a autarquia previdenciária nunca recebeu nenhuma remuneração, ressarcimento ou retribuição pecuniária”. Os imperativos do princípio da legalidade não permitem que a Administração Pública renuncie, sem a devida motivação, à fonte de receita a que faz jus, cabendo às instituições competentes a apuração da prática de eventual ilícito referente a essa questão.

22. Adicionalmente, assinalo que a alegação de que as atividades de controle de informações relacionadas aos contratos de mútuo são estranhas aos propósitos do INSS não afasta, por si, a sua responsabilidade civil. Os contratos de mútuo feneratício, cujas prestações devidas podem ser descontadas em folha, oferecem juros menores, ante a maior probabilidade de adimplemento das obrigações do devedor. O estímulo a essa forma de contratação deu-se como meio de aumentar a oferta de crédito, incentivar o consumo e promover o maior desenvolvimento econômico nacional. A consecução da função administrativa de fomento não é exclusiva de um único segmento da administração pública (**Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Curso de Direito Administrativo**. 16^a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 577), uma vez que o “desenvolvimento nacional” é um objetivo fundamental da República (art. 3º, II, da Constituição da República de 1988) e o incentivo da atividade econômica é uma das funções do Estado (art. 174, *caput*, da Constituição da República de 1988). A complexidade dessas novas atribuições e a dificuldade de amoldá-las a tradicionais compreensões das funções administrativas não são fundamentos suficientes para exonerar o Estado da responsabilidade civil relacionada aos danos que podem delas se originar, sob o risco de redução do âmbito de proteção jurídica do administrado, sendo certo que, consoante a lição de **Maria João Estorninho**, o “alargamento quantitativo das tarefas desempenhadas pela Administração Pública é acompanhado por uma alteração qualitativa das suas relações com os particulares” (A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 1999, p. 180).

23. As balizas já traçadas permitem concluir que o escopo mais amplo do dever de fiscalização da autarquia, nas hipóteses abarcadas pelo art. 6º, §2º, I, da Lei n. 10.820/03, é fundamento jurídico apropriado para conferir-lhe responsabilidade civil, caso seus agentes ajam sem o adequado dever de cautela na aferição da veracidade das informações necessárias para que se proceda à consignação do desconto no benefício pago. Em apoio a esse entendimento, favorável à responsabilidade civil do INSS nas hipóteses de “empréstimos consignados” concedidos por instituições financeiras distintas daquelas responsáveis pelo pagamento dos benefícios previdenciários, posiciona-se a atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, valendo, a propósito, a colação da ementa do acórdão prolatado em julgamento do AgRg no RESP 1.445.011/RS (Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE 30/11/2016):

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO NÃO AUTORIZADO. INDENIZAÇÃO. LEGITIMIDADE E RESPONSABILIDADE DO INSS. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. O Superior Tribunal de Justiça entende que, nos termos do art. 6º da Lei 10.820/2003, nas hipóteses em que o empréstimo não tenha sido realizado no mesmo banco em que o aposentado recebe o benefício, cabe ao INSS reter os valores autorizados por ele e repassar à instituição financeira credora. Dessa forma, é de sua responsabilidade verificar se houve a efetiva autorização. Reconhecida, assim, a legitimidade da autarquia para responder os termos da demanda. 2. Consignado pela Corte local que foi autorizado o desconto indevido de valores sobre a aposentadoria do segurado, sem a sua necessária autorização, o que resultou em dano para o autor, fica caracterizada a responsabilidade civil, no caso. A revisão desse entendimento demanda reexame do contexto fático-probatório, o que é inviável no Superior Tribunal de Justiça, ante o óbice da Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial." 3. Precedentes: AgRg no REsp 1335598/SC, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 24.9.2015; AgRg no REsp 1272441/AL, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 02.6.2015; AgRg no AgRg no REsp 1370441/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 13/05/2015; AREsp 484.968/SE, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20.5.2014; AgRg no REsp 1.369.669/PR, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 12.9.2013; REsp 1.213.288/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 1º.7.2013; AgRg no REsp 1.363.502/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 2.5.2013. 4. Agravo Regimental não provido.

24. Superada a primeira etapa do raciocínio ora desenvolvido para julgamento deste Pedido de Uniformização, cabe, por ora, definir se a responsabilidade civil do INSS prescinde de prova de culpa.

25. As entidades financeiras agem como prestadoras de serviço, sujeitas às regras do Código de Defesa do Consumidor, quando firmam contratos de mútuo feneratício com os titulares de benefícios previdenciários, ante a correspondência do negócio jurídico com as regras veiculadas nos art. 2º, e 3º, §2º, da Lei n. 8.078/90 (cf. STF, ADI 2591/DF, Rel. p/ acórdão Min. Eros Grau, DJ 29/09/2006; enunciado n. 297, da súmula da jurisprudência do STJ). A concessão de mútuo, por meio de fraude, caracteriza defeito da prestação de serviço bancário, o que implica a responsabilidade civil objetiva da instituição financeira (art. 14, *caput*, da Lei n. 8.078/90), a qual é suscetível de exclusão se demonstrada a inexistência do defeito ou comprovada a culpa exclusiva da vítima ou de terceiro (art. 14, §3º, da Lei n. 8.078/90).

26. O INSS tem a atribuição de receber as informações relacionadas aos contratos de mútuo para inserção em seus sistemas, na hipótese em que o mutuante é instituição financeira distinta daquela responsável pelo pagamento do benefício recebido pelo mutuário. Essa atribuição tem extração legal (art. 6º, §2º, I, da Lei n. 10.820/03) e não se ajusta aos parâmetros de uma relação jurídica de consumo, porque não se trata de serviço oferecido em mercado, mediante remuneração. O INSS tampouco é fornecedor equiparado, na concepção consumerista, pois não

é intermediário entre a instituição financeira e o titular do benefício previdenciário na celebração do contrato de mútuo oneroso. A atividade desenvolvida insere-se na função de fomento da Administração Pública que, vale-se dos recursos postos à disposição pela autarquia, para aumentar a oferta de crédito em condições mais acessíveis a particulares. A verificação da correção dos dados informados está inserida no dever de fiscalização de atividade privada autorizada e, portanto, os danos oriundos da fraude cometida por terceiro se tornam concretos, em razão da injustificada omissão administrativa quanto ao idôneo cumprimento dessa obrigação.

27. A responsabilidade civil do Estado, a teor do art. 37, §6o, da Constituição da República de 1988, é informada pela teoria do risco administrativo, o que enseja o dever de reparação ao lesado se configurados os seguintes pressupostos: a existência de ato lesivo praticado por agente público em decorrência de suas atribuições; dano material ou moral suportado; nexó de causalidade entre o *eventus damni* e o comportamento positivo do agente público e a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (cf. RTJ 55/503, RTJ 71/99, RTJ 91/377, RTJ 99/1155, RTJ 131/417). Contudo, omitindo-se o Estado, a sua responsabilização civil deverá estar fundada em ato ilícito, consubstanciado em negligência, imprudência ou imperícia, que estão intrinsecamente associadas a uma conduta culposa que não requer, todavia, a individualização do responsável pelo não-agir pertinente, bastando que a atuação estatal reclamada fosse exigível a ponto de ter-se por injustificada a omissão (cf. **Celso Antônio Bandeira de Mello**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 888). Nesse sentido, posicionou-se o Supremo Tribunal Federal em julgamento do RE 369.820-RS (Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 27.02.2004):

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS PÚBLICAS. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: LATROCÍNIO PRATICADO POR APENADO FUGITIVO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO. C.F., art. 37, § 6º.

I. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço.

II. - A falta do serviço - faute du service dos franceses - não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexó de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro.

III. - Latrocínio praticado por quadrilha da qual participava um apenado que fugira da prisão tempos antes: neste caso, não há falar em nexó de causalidade entre a fuga do apenado e o latrocínio. Precedentes do STF: RE 172.025/RJ, Ministro Ilmar Galvão, "D.J." de 19.12.96; RE 130.764/PR, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ 143/270. IV. - RE conhecido e provido.

28. A questão jurídica examinada foi objeto de análise expressa pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do RESP 1.228.224/RS (Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE 10/05/2011), em que foi afirmada a responsabilidade civil subjetiva do INSS, por omissão injustificada do seu dever de fiscalização ao averbar desconto referente a contrato de mútuo fraudulento. A propósito, transcrevo a ementa do acórdão aludido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO DA ADMINISTRAÇÃO. INSS. CONDENAÇÃO EM DANOS MORAIS. CABIMENTO. QUANTUM DEBEATUR. REDUÇÃO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Hipótese em que o Tribunal a quo, soberano no exame da prova, julgou que são ilegais os descontos nos proventos de aposentadoria da autora, porquanto inexistente o acordo de empréstimo consignado, e que a autarquia previdenciária agiu com desídia ao averbar contrato falso.

2. A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que, caracterizada a responsabilidade subjetiva do Estado, mediante a conjugação concomitante de três elementos - dano, negligência administrativa e nexos de causalidade entre o evento danoso e o comportamento ilícito do Poder Público -, é inafastável o direito do autor à indenização ou reparação civil dos prejuízos suportados.

3. O valor dos danos morais, fixado em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), não se mostra exorbitante ou irrisório. Portanto, modificar o quantum debeatur implicaria, in casu, reexame da matéria fático-probatória, obstado pela Súmula 7/STJ.

4. Recurso Especial não provido.

29. Insta destacar que a fundamentação expendida não ignora a possibilidade de contratos de mútuo feneratício serem celebrados com a concorrência direta de servidores ou empregados do INSS, hipótese em que estaria evidenciada a responsabilidade objetiva da autarquia por ato comissivo. Entretanto, o julgamento deste Pedido de Uniformização está atrelado à moldura traçada pelos fatos incontroversos no recurso, os quais delimitam situação em que a fraude detectada foi cometida antes da tramitação dos dados relacionados ao contrato de mútuo junto à autarquia federal.

30. Nesses termos, dentro dos lindes deste Pedido de Uniformização, concluo que a responsabilidade civil do INSS nas hipóteses de “empréstimos consignados” fraudulentos, concedidos por instituições financeiras distintas daquelas responsáveis pelo pagamento dos benefícios previdenciários, é subjetiva, decorrente da omissão injustificada da autarquia em idoneamente desempenhar seu dever de fiscalização.

31. A terceira etapa do raciocínio desenvolvido exige o oferecimento de resposta à indagação quanto à extensão da responsabilidade do INSS, a fim de que se saiba se ela é subsidiária ou solidária à da instituição

financeira responsável pela concessão ilícita do mútuo.

32. O texto do art. 37, §6º, da Constituição da República de 1988, não contém menção sobre o ponto. O art. 6º, §2º, II, da Lei n. 10.820/03, refere-se à inexistência de “responsabilidade solidária [do INSS] pelos débitos contraídos pelo segurado”. Valendo-se da interpretação gramatical, como primeira etapa do processo hermenêutico, assinalo que “pelos débitos contraídos pelo segurado” é complemento nominal do substantivo responsabilidade, motivo por que a exclusão da responsabilidade solidária da autarquia atém-se apenas à hipótese de inadimplência do mutuário. Da análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, encontro, a princípio, único precedente formado em julgamento do RESP 1.213.288/SC (Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJE 01/07/2013). Contudo, a leitura do voto condutor proferido permite compreender que a condenação solidária não foi objeto de análise pela Corte, pois o recurso não foi conhecido, neste ponto, em razão da carência de prequestionamento.

33. A lacuna legislativa sobre a extensão da responsabilidade civil do Estado, em relação às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, ensejou a formação de duas orientações doutrinárias. A favor da responsabilidade solidária da Administração Pública, destaco a lição de **Gustavo Tepedino** (“A evolução da responsabilidade civil no Direito brasileiro e suas controvérsias na atividade estatal” *in* Temas de Direito Civil. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, pp. 226-227):

“Finalmente, não são tranquilas doutrina e jurisprudência acerca da co-responsabilidade da administração pública e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Cuidar-se-ia de responsabilidade solidária ou subsidiária, a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público em relação à entidade privada?”

(Omissis)

O argumento, entretanto, em que pese o respeito de que é merecedor, não se mostra convincente. A responsabilidade subsidiária em razão da má escolha equivaleria, do ponto de vista técnico, à reinserção da culpa in elegendo no âmbito da responsabilidade objetiva, com o quê, definitivamente não se pode concordar.

Assim é que, sem desconhecer a complexidade da matéria, há de se considerar solidária a responsabilidade dos entes público e privado, no caso do art. 37, §6º, da Constituição, não prevalecendo, nesta hipótese, a regra geral do art. 265 do Código Civil. Parece, ao revés, haver previsão legislativa expressa aplicável à espécie: o Código de Defesa do Consumidor admite, como fornecedor, “toda a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira” (art. 3º, da Lei n. 8.078/90). A prestação de serviços públicos constitui, portanto, relação de consumo, sendo a vítima dos danos provocados pela administração pública o consumidor final ou equiparado (art. 17, Lei n. 8.078/1990), o que atrai para tais hipóteses a disciplina dos acidentes de consumo, de modo a gerar a solidariedade dos diversos entes públicos e privados que se apresentem como fornecedores dos respectivos serviços, prestados (direta ou indiretamente) pela atividade estatal.”

34. Em sentido contrário a essa orientação, transcrevo a lição de passagem de **Sergio Cavalieri Filho**, favorável à responsabilidade subsidiária do Estado (Programa de Responsabilidade Civil. 8ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008, pp. 245-246):

“Essas entidades de Direito Privado, prestadoras de serviços públicos, respondem em nome próprio, com o seu patrimônio, e não o Estado por elas e nem com elas. E assim é pelas seguintes razões: 1) o objetivo da norma constitucional, como visto, foi estender aos prestadores de serviços públicos a responsabilidade objetiva idêntica a do Estado, atendendo reclamo da doutrina ainda sob o regime constitucional anterior. Quem tem os bônus deve suportar os ônus; 2) as pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos têm personalidade jurídica, patrimônio e capacidade próprios. São seres distintos do Estado, sujeitos de direitos e obrigações, pelo que agem por sua conta e risco, devendo responder por suas próprias obrigações; 3) nem mesmo de responsabilidade solidária é possível falar neste caso, porque a solidariedade só pode advir da lei ou do contrato, inexistindo norma legal atribuindo solidariedade ao Estado com os prestadores de serviços públicos. Antes pelo contrário, o art. 25 da Lei n. 8987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, estabelece responsabilidade direta e pessoal da concessionária por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros; 4) no máximo, poder-se-ia falar em responsabilidade subsidiária do Estado à luz do art. 242 da Lei das Sociedades por Ações que, expressamente, diz que a pessoa jurídica controladora da sociedade de economia mista responde subsidiariamente pelas suas obrigações.

Em conclusão, o Estado responde apenas subsidiariamente, uma vez exauridos os recursos da entidade prestadora de serviços públicos. Se o Estado escolheu mal aquele a quem atribuiu a execução dos serviços públicos, deve responder subsidiariamente caso o mesmo se torne insolvente.”

35. A questão analisada nos autos tem contornos distintos, pois o INSS não presta atividade de serviço, disciplinada pelo Código de Defesa do Consumidor, ao proceder à fiscalização da veracidade das informações transmitidas pelas instituições financeiras, que são sujeitos em contrato de mútuo concedido para titulares de benefícios previdenciários. De igual modo, a Lei n. 8.987/95 é voltada às hipóteses de concessão e permissão de serviços públicos, as quais não coincidem com a atividade de fomento desenvolvida lateralmente pelo INSS ao atuar para inclusão dos descontos consignados em folha.

36. O art. 942, *caput*, do Código Civil, dispõe que os autores do dano são solidariamente responsáveis pela reparação dele. O parágrafo único, do mesmo dispositivo legal, estende a responsabilidade civil solidária às pessoas arroladas no art. 932, do Código Civil, quais sejam: “I - os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia; II - o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições; III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele; IV - os donos de hotéis, hospedarias, casas ou estabelecimentos onde se albergue por dinheiro, mesmo para fins de educação, pelos seus hóspedes, moradores e educandos; V - os

que gratuitamente houverem participado nos produtos do crime, até a concorrente quantia.” O INSS, neste Pedido de Uniformização, não foi, por seus agentes, autor da fraude cometida contra o titular do benefício previdenciário. De igual modo, a atribuição de fiscalização da veracidade das informações relacionadas ao contrato de mútuo tampouco se ajusta às hipóteses enunciadas no art. 932, do Código Civil.

37. Nesses termos, sublinho que o estudo da responsabilidade civil, em perspectiva histórica, tem privilegiado a reparação dos danos suportados pela vítima em detrimento de posicionamento anterior, mais propenso à investigação da culpa como fundamento para imposição do dever de indenização. A maior assunção de riscos, como consequência da expectativa de maiores ganhos na sociedade contemporânea, também impulsiona a revisão dos paradigmas da responsabilidade civil que, no art. 927, parágrafo único, do Código Civil vigente, torna mais frequente as hipóteses abarcadas pela teoria do risco-proveito (**Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka**. “Responsabilidade civil: o estado da arte, no declínio do segundo milênio e albos de um novo tempo” *in* Responsabilidade civil: estudos em homenagem ao professor Rui Geraldo Camargo Viana. Coord. Rosa Maria Andrade Nery, Rogério Donnini. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 213) ou do risco-criado (**Anderson Schreiber**. Novos paradigmas da responsabilidade civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 24).

38. Os riscos assumidos pelas instituições financeiras convertem-se em maiores lucros, dos quais a Administração Pública não participa diretamente. Conforme informado em ofício enviado pelo Sr. Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social, a autarquia não realiza procedimento licitatório para seleção dos bancos aptos à oferta de “empréstimos consignados”, tampouco obtém atualmente ganho ou ressarcimento por gerir as informações necessárias para desconto das prestações do contrato de mútuo em folha. A distribuição dos riscos e ganhos oriundos desses negócios dá supedâneo à convicção de que a responsabilidade do INSS deve ser subsidiária à das instituições financeiras, aplicando-se, no caso, a regra do art. 265, do Código Civil, segundo a qual a solidariedade não se presume, devendo resultar de lei ou da vontade das partes. Em apoio a esse entendimento, reproduzo a lição de **Yussef Said Cahali** (Responsabilidade civil do Estado. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, pp. 123-124) :

“A hipótese aparece mais frequentemente nos casos de omissão de fiscalização das atividades econômicas privadas sujeitas a autorização governamental (estabelecimentos de crédito e financiamento; companhia de seguros; estabelecimentos de ensino; venda de fogos de artifício em estabelecimentos particulares), ou sob controle direto da Administração (manutenção de elevadores de edifícios particulares), matéria a ser examinada no capítulo seguinte, n. 24.

Tratando-se de concessão de serviço público, permite-se reconhecer que, em função do disposto no art. 37, §6º, da atual Constituição, o Poder Público concedente responde objetivamente pelos danos causados pelas empresas concessionárias, em razão da presumida

falha da Administração na escolha da concessionária ou na fiscalização de suas atividades, desde que a concessão tenha por objeto a prestação do serviço público, atividade diretamente constitutiva do desempenho do serviço público; responsabilidade direta e solidária, desde que demonstrado que a falha na escolha ou na fiscalização da concessionária possa ser identificada como a causa do evento danoso.

Não nos parece que esse entendimento seja contrariado pela ressalva contida na parte final do art. 25 da Lei 8987/1995, pois ali se cuida da preservação íntegra da responsabilidade da concessionária nas condições que especifica.

b) Tratando-se de danos oriundos de comportamentos alheios à própria prestação do serviço público (ou privado autorizado), a responsabilidade do Poder Público reveste-se de caráter subsidiário ou complementar, porém não em função de uma eventual insolvência da empresa concessionária, mas em função de omissão culposa na fiscalização da atividade da mesma.” (grifos meus)

39. Expeça-se ofício ao Exmo. Sr. Chefe do Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas da União, para comunicar-lhe - para apuração de eventual ilícito - a informação dada pelo Sr. Presidente do INSS de que a autarquia não recebe remuneração, retribuição pecuniária, ou ressarcimento dos custos operacionais para manutenção dos descontos feitos em empréstimos consignados, não obstante a previsão do art. 6º, §1º, V, da Lei n. 10.820/03. O ofício deverá ser instruído com cópia integral destes autos.

40. Ante o exposto, voto por conhecer o Pedido de Uniformização e dar-lhe parcial provimento para determinar que a Turma Recursal de origem, com base na Questão de Ordem/TNU n. 20, promova juízo de adequação do acórdão impugnado às teses ora firmadas: I - O INSS não tem responsabilidade civil pelos danos patrimoniais ou extrapatrimoniais decorrentes de “empréstimo consignado”, concedido mediante fraude, se a instituição financeira credora é a mesma responsável pelo pagamento do benefício previdenciário, nos termos do art. 6º, da Lei n. 10.820/03; II – O INSS pode ser civilmente responsabilizado por danos patrimoniais ou extrapatrimoniais, se demonstrada negligência, por omissão injustificada no desempenho do dever de fiscalização, se os “empréstimos consignados” forem concedidos, de forma fraudulenta, por instituições financeiras distintas daquelas responsáveis pelo pagamento dos benefícios previdenciários. A responsabilidade do INSS, nessa hipótese, é subsidiária em relação à responsabilidade civil da instituição financeira.

Documento eletrônico assinado por **FABIO CESAR DOS SANTOS OLIVEIRA, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico https://eproctnu.cjf.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, mediante o preenchimento do código verificador **900000052882v7** e do código CRC **10df7124**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): FABIO CESAR DOS SANTOS OLIVEIRA

Data e Hora: 13/9/2018, às 22:20:16

0500796-67.2017.4.05.8307

900000052882.V7