



PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**

AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 0062357-60.2014.4.01.0000/DF (d)  
Processo Orig.: 0069879-26.2014.4.01.3400

RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA  
RELATOR : JUIZ FEDERAL MÁRCIO BARBOSA MAIA  
CONVOCADO  
AGRAVANTE : CONFEDERACAO BRASILEIRA DE APOSENTADOS  
PENSIONISTAS E IDOSOS  
ADVOGADO : JOAO DACIO DE SOUZA PEREIRA ROLIM  
AGRAVADO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS  
PROCURADOR : ADRIANA MAIA VENTURINI  
AGRAVADO : EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMACOES DA PREVIDENCIA  
SOCIAL - DATAPREV  
ADVOGADO : JOSE IVANILDO DIAS JUNIOR

### DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de antecipação da tutela recursal, interposto pela Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas e Idosos (COBAP) de decisão em que, nos autos de ação ajuizada pela ora agravante em face do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da Empresa de Tecnologia e Informação de Previdência Social (DATAPREV), foi indeferida tutela antecipada “para que os réus se abstenham de implementar o Projeto ECO – Empréstimo Consignado Online, mantendo, assim, o sistema vigente, até o trânsito em julgado desta ação”.

Considerou o magistrado:

*(...) o novo Sistema de Empréstimo Consignado Online – Projeto ECO, (...) previsto para entrar em vigor até o final deste ano de 2014, foi desenvolvido justamente para facilitar a obtenção de empréstimo consignado perante o Instituto Nacional do Seguro Social, de modo que o crédito em favor dos interessados seja liberado em menor tempo, de forma eficiente e com maior segurança contra fraudes.*

*Como o sistema ainda está em fase final de desenvolvimento, não se sabe ao certo a data em que será implantado, bem como será o impacto e eficiência das novas regras, bem como suas exatas possibilidades, limites e como contornar eventuais problemas que poderão surgir.*

*Contudo, afigura-se precipitado partir do pressuposto de que a mudança certamente implicará em transtornos para os Réus e, simplesmente, impedir a implantação do novo sistema em favor do atual, mormente no caso concreto, em que não há evidências concretas dos supostos prejuízos alegados nos autos.*

*(...)*

Alega-se que: a) “atualmente, o sistema funciona da seguinte maneira: o interessado na obtenção do empréstimo consignado comparece em qualquer instituição financeira conveniada e solicita a consignação de até 30% (trinta por cento) de seus vencimentos na forma de empréstimo. A concessão desse empréstimo está condicionada à

avaliação prévia das condições financeiras do solicitante, ou seja, antes de conceder o empréstimo é preciso se certificar de que aquele aposentado ou pensionista possui margem para a obtenção do valor do crédito consignado a ser concedido”; b) “no modelo vigente, para obtenção do empréstimo consignado, o aposentado ou pensionista se dirige até a instituição financeira da sua conveniência (pode ser banco pagador ou não de benefício ou nos correspondentes bancários dos não pagadores) e solicita a diretamente seu crédito. A instituição financeira ou o correspondente bancário, por seu turno, consulta o sistema da Previdência Social para se certificar sobre a margem consignável. Confirmando a existência de saldo, o crédito consignado é concedido de plano ao requerente. / Desse modo, o que se pode perceber é que a obtenção do empréstimo consignado, conforme estruturado hoje, não demanda burocracia exagerada que imponha maiores sacrifícios aos aposentados que queiram utilizar o crédito. A instituição financeira precisa apenas da informação sobre a margem do consignado, que é fornecida pela Previdência Social, repita-se, aos beneficiários e, também, para as instituições financeiras (pagadoras ou não de benefícios), para que possa conceder o empréstimo ao aposentado ou pensionista”; c) “no modelo vigente essa informação é fornecida pela Previdência Social, nos moldes do art. 8º da Instrução Normativa 28/2008, para os beneficiários e para todas as instituições financeiras conveniadas, sejam elas agências bancárias pagadoras ou não de benefícios, e correspondentes bancários. Já no Projeto ECO (Empréstimo Consignado Online) a informação sobre a margem do consignado será fornecida **apenas e tão somente** pelo banco pagador do benefício previdenciário, ou seja, o aposentado ou pensionista que tenha interesse na obtenção do empréstimo consignado deverá se deslocar até o banco pagador do benefício para solicitar o extrato contendo a informação sobre a margem do consignado”; d) “pelo novo sistema, o aposentado ou pensionista, interessado na obtenção do empréstimo consignado, **obrigatoriamente**, terá que comparecer no banco pagador do seu benefício para solicitar o extrato que contém a informação sobre a margem consignável, exigência esta que, no modelo vigente, não existe, pois, de acordo com a previsão contida no art. 8º da Instrução Normativa 28, as informações necessárias para a obtenção do empréstimo consignado poderão ser obtidas por qualquer instituição financeira conveniada (pagadora ou não de benefícios, inclusive por correspondentes bancários, mediante autorização do próprio tomador do crédito). / Nesse contexto, importante salientar que em boa parte das cidades do interior, é comum que os funcionários dos correspondentes bancários (prestadores de serviços dos bancos não pagadores de benefícios) se desloquem até a residência e/ou propriedade do aposentado ou do pensionista para a realização do empréstimo consignado. Trata-se de uma comodidade que é vista com bons olhos pelos associados da Agravante que, repita-se, na sua grande maioria, são idosos e que, portanto, têm dificuldade de locomoção. /No modelo proposto pelos Recorridos essa comodidade não mais existirá, porquanto o aposentado ou pensionista terá que se dirigir até a instituição financeira pagadora do seu benefício para obter o aludido extrato e, a partir daí, negociar o seu empréstimo consignado com qualquer banco de sua preferência”; e) “não bastasse os entraves para a obtenção do empréstimo consignado, diante da exigência de apresentação do extrato fornecido pelo banco pagador do benefício previdenciário, vale também destacar eventual prejuízo que poderá sofrer o aposentado ou pensionista, porquanto, ao se deslocar até esse banco pagador para obter esse extrato com a margem do consignado, poderá, já nesse momento, atendidas as condições, contratar o seu empréstimo consignado. Contudo, essa contratação, aparentemente, mais simples e célere, poderá implicar na cobrança de juros superiores ao que está sendo praticado no mercado”; f) “ao contrário do que entendeu o MM. Juiz prolator da r. decisão agravada, de que as conclusões da Agravante contrariam o que vem sendo divulgado sobre o novo sistema, tendo, inclusive, citado o sitio eletrônico onde se veiculou a matéria sobre o Projeto ECO, a alegação da Agravante foi corroborada pelos documentos juntados aos autos, sobretudo o ofício enviado pela ABBC (Associação Brasileira de Bancos) ao Ministério da Previdência Social

(...), ressaltando as consequências decorrentes da implantação do Projeto ECO: **‘Não restam dúvidas de que a camada da população, especialmente àquela não detentora de contas correntes e/ou acesso a serviços bancários, será a mais prejudicada, ante a eventual redução do número de instituições financeiras ofertantes desta modalidade de crédito’**”.

Em contra-razões, a DATAPREV alega que: a) “NÃO pode CANCELAR o sistema de Empréstimo Consignado Online – ECO, que ainda está sendo desenvolvido, pois foi contratada para desenvolver o citado sistema, **sendo que citado sistema é de propriedade exclusiva do INSS, conforme consignado no Contrato celebrado entre as partes.** / *Ad hunc modo*, a DATAPREV, segunda agravada, requer a exclusão da lide, ex vi do artigo 267, VI, do Código de Processo Civil, pois não é parte legítima para figurar no pólo passivo da presente ação, com a extinção do processo sem julgamento do mérito em relação à parte ilegítima DATAPREV., eis que é prestadora de serviços do INSS”; b) “a criação do sistema ECO está de acordo com o princípio da finalidade pública, sendo a criação e implantação do sistema uma questão de conveniência e oportunidade da administração pública. / Outrossim, caso V.Exa. assim não entenda, a DATAPREV, segunda agravada, consoante cláusula Décima Sexta, parágrafo primeiro, do Contrato, em anexo nº. 106/2012 – DATAPREV E INSS, **É VEDADA À DATAPREV REPASSAR ÀS INFORMAÇÕES DOS SISTEMAS QUE ESTÃO SOB A GUARDA DA SEGUNDA AGRAVADA, ORA DATAPREV**, razão pela, conforme contato com o primeiro agravado, as informações requeridas serão repassadas pelo INSS”.

O INSS alega que: a) “ao contrário do alegado pelo agravante, os bancos pagadores ou conveniados não têm acesso ao extrato que informa a margem consignável. Hoje essa informação só pode ser obtida pelos beneficiários nas Agências da Previdência Social. Assim, os beneficiários podem obter seus empréstimos de duas formas: a) com a margem consignável obtida exclusivamente nas agências da previdência social; ou, b) diretamente nas instituições financeiras, contratadas ou conveniadas, através do método de tentativas. Em qualquer dessas situações, a finalização do empréstimo dura em média 04 dias”; b) “para aumentar o número dos canais de atendimento para a obtenção da margem consignável, nos termos do Contrato n.º 52/2014, item II, alínea ‘f’, o INSS estipulou que as instituições financeiras que participaram do Leilão da Folha de Pagamentos do INSS (Contrato nº 52/2014, Item II alínea ‘f’) deveriam, obrigatoriamente, disponibilizar tais informações nos terminais de auto atendimento. Convém explicar que esses extratos só poderão ser acessados pelos beneficiários nos terminais de auto atendimento dos bancos pagadores de benefícios, mediante utilização de cartão de benefício e senha cadastrada. Ou seja, o INSS continuará não informando a margem consignável dos beneficiários às instituições financeiras contratadas ou conveniadas. / Neste ponto, é interessante ainda deixar assentado que, ao contrário do aduzido pela agravante, esta alteração não está relacionada à implantação do Sistema ECO, e irá ocorrer independentemente dela já que, como dito, decorre da assinatura do Contrato nº 52/2014, Item II alínea ‘f’. / No mais, como o acesso a margem consignável será extremamente facilitado, haja vista que o interessado terá acesso em qualquer caixa eletrônico dos bancos pagadores, existirá um limite de 5 tentativas para os empréstimos solicitados diretamente as instituições financeiras, contratadas ou conveniadas através dos métodos de tentativas. Esta medida visa apenas não onerar os outros serviços do INSS/Previdência Social oferecidos para a população brasileira”; c) “o INSS e a DATAPREV trabalham para, por meio da plataforma ECO, disponibilizar a informação da margem consignável na internet, mediante utilização de senha pessoal em que o beneficiário poderá cadastrar em qualquer Agência da Previdência Social. / Some-se a isso que as Instituições Financeiras apenas terão o custo do certificado digital, aproximadamente mil reais, e o custo do desenvolvimento da aplicação (software cliente) que fará a comunicação com o sistema ECO (servidor) na DATAPREV. Importante salientar que a DATAPREV está dando todo o suporte necessário para as Instituições Financeiras desenvolverem suas aplicações clientes sem nenhum custo. Em relação a infraestrutura de rede do ECO, os circuitos principal e de contingência serão pagos pela DATAPREV. A DATAPREV por sua vez, para cobrir os custos do sistema ECO (processamento, infraestrutura, etc...) cobrará somente as operações que forem efetuadas por cada IF. Se a IF não

AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 0062357-60.2014.4.01.0000/DF (d)

Processo Orig.: 0069879-26.2014.4.01.3400

tiver muitas operações, pagará um baixo valor à DATAPREV, ou seja, nenhuma Instituição Financeira, mesmo que de pequeno porte, corre risco de não ingressar ou se manter no projeto por falta de recursos financeiros. / Portanto, a escolha da instituição financeira continuará sendo uma opção do beneficiário, não havendo que se falar em qualquer lesão à livre concorrência ou ao Direito do Consumidor”.

Decido.

Há na decisão agravada e nas respostas ao agravo, especialmente na contraminuta do INSS, firmes fundamentos para sustentar a premissa de que a nova tecnologia de processamento de crédito consignado no âmbito da Previdência não irá prejudicar os usuários.

Em que pese, pois, esses percucientes fundamentos e alegações, chama atenção a alegação da agravante de que o novo sistema fora rechaçado em sede de audiência pública (cujas conclusões, ao que consta, foram divulgadas, registre-se, após a decisão agravada). Em documento expedido pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, tendo como destinatário o Ministro de Estado da Previdência Social, juntado às fls. 339-341 dos autos eletrônicos, consta:

(...)

*A Comissão de Finanças e Tributação realizou no último dia 20 de novembro Reunião Ordinária de Audiência Pública, (...) destinada ao debate sobre o Sistema ECO (Empréstimo Consignado Online), desenvolvido pela Dataprev, a ser implantado no próximo dia 5 de dezembro de 2014.*

*A audiência contou com a participação de representantes do INSS, da Dataprev, da Associação Brasileira de Bancos – ABBC, da Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, da Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos – COBAP e da Associação Nacional das Empresas Promotoras de Créditos e Correspondentes no País – ANEPS.*

*Durante os debates, somente a FEBRABAN demonstrou ser favorável à implementação do sistema ECO, tendo inclusive declarado ter participado de seu desenvolvimento, em conjunto com a DATAPREV, a pedido do Ministério da Previdência Social.*

(...)

*Desse modo, este Presidente recomenda que V. Exa não autorize a instalação do sistema ECO programado para o dia 5 de dezembro de 2014, devido aos fatos narrados (...) e debatidos na Audiência Pública.*

(...)

*Mediante os fatos narrados nesta Audiência Pública, na qual todas as entidades que representam os aposentados, os correspondentes bancários e os pequenos bancos foram contrários à implementação do Sistema ECO e apenas atendendo a uma única entidade, a FEBRABAN, entendemos ser pertinente V. EXa, convocar uma reunião emergencial com todas essas entidades para discutirmos esse assunto e abortando sua implementação, pois trata-se de uma mudança drástica que afetará a vida de cerca de 30 milhões de brasileiros.*

*Vale destacar que nessa audiência pública ordinária, a FEBRABAN, INSS, DATAPREV foram acusados de formação de cartel e em momento algum se defenderam da acusação.*

(...)

Sobre a audiência pública, o Desembargador Federal João Batista Moreira<sup>1</sup>, citando Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ressalta:

*A participação popular na administração pública, hoje, deve ser considerada “mais que um direito criado e outorgado pelo Estado: na verdade, a tendência é vê-la como uma expressão da liberdade fundamental do homem em sociedade”.*

E prossegue o Desembargador, no tema, afirmando que “a audiência auxilia e orienta o administrador na tomada de decisão, promovendo a eficiência da administração pública”; se o “resultado da audiência” não vincula o administrador, a audiência, por suas conclusões, quanto menos, previne “omissão no exame de aspectos importantes do caso tratado, visando a melhor resultado da ação administrativa”.

As conclusões da audiência pública realizada na Câmara dos Deputados não podem, pois, ser simplesmente desconsideradas.

Há risco de lesão, à vista dos fortes indícios de que o projeto seja implementado já no próximo dia 5 de dezembro, sem que tenha sido discutida, inclusive, a proposta subsidiária da agravante de que o sistema atual seja substituído pelo mesmo sistema ora adotado “pelos órgãos do Governo Federal (SIAPE e TCU), por meio do qual todas as instituições financeiras conveniadas têm acesso à margem do consignado de forma igualitária”.

Ante o exposto, defiro o pedido de antecipação da tutela recursal, a fim de que as rés abstenham-se de implementar o Projeto ECO – Empréstimo Consignado Online, mantendo o sistema atual, até ulterior decisão.

Comunique-se.

Dê-se vista ao Ministério Público Federal – PRR – 1ª Região.

Oportunamente, inclua-se em pauta.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 2 de dezembro de 2014.

JUIZ FEDERAL MÁRCIO BARBOSA MAIA

RELATOR CONVOCADO



Documento contendo 5 páginas assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL MÁRCIO BARBOSA MAIA (CONV.), conforme MP nº 2.200-2, de 24/08/2001, que instituiu a infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras - ICP-Brasil e Res. nº 397, de 18/10/2004, do Conselho da Justiça Federal. A autenticidade do documento pode ser verificada no site [www.trf1.jus.br/autenticidade](http://www.trf1.jus.br/autenticidade), informando o código verificador 12.617.597.0100.2-09.

<sup>1</sup> MOREIRA, João Batista Gomes. *Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*. 2. ed.; Belo Horizonte: Forum. 2010, p. 307.