

VAZAMENTO DE DADOS: A NECESSIDADE DE MODIFICAÇÃO ESTRUTURAL NO TRATAMENTO E ARMAZENAMENTO DE DADOS DOS SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

“Um homem mau maltratava o seu velho pai, obrigando-o a morar em uma cabana miserável, longe da casa, vestindo-o com farrapos e dando-lhe sobras para comer. Um dia viu que seu filho estava colocando trapos sujos, que tinha tirado da lixeira, no lugar onde se guardava a roupa fina da casa e se enfureceu com ele. O seu filho respondeu assim: Papai, não brigue comigo. É para você que estou guardando estes trapos, para que você possa vestir quando for velho como o vovô”. (Literatura oral iemenita).

Elen Prates de Souza¹

Lillian Jorge Salgado²

RESUMO

O artigo analisa a evolução histórica do crédito consignado em nosso País que atualmente sofre com as consequências da concessão irresponsável do crédito consignado e o assédio desenfreado aos consumidores, analisa também o papel do Instituto Nacional do Seguro Social e da Dataprev em relação às fraudes relacionadas ao crédito consignado, haja vista que tal temática está intrinsecamente ligada a um problema estrutural da sociedade.

PALAVRAS-CHAVES: Empréstimo. Consignado. Hipervulnerabilidade. Direito à informação. Fraude. Vazamento de dados. INSS. Dataprev. Processo Estrutural. LGPD.

1 INTRODUÇÃO

¹ Advogada; Diretora Executiva do Instituto Defesa Coletiva e Integrante da Comissão de Defesa do Consumidor da OAB/MG.

² Advogada; Sócia Fundadora do escritório Lillian Salgado Sociedade de Advogados, Presidente do Comitê Técnico do Instituto Defesa Coletiva, Integrante da Comissão de Defesa do Consumidor da OAB/MG, Diretora de Proteção de Dados do INSS do IEPREV. Conselheira do Fundo Municipal de Defesa do Consumidor, Conselho Gestor do Fundo Estadual de Defesa do Consumidor de Minas Gerais.

Ao longo do presente relato, apresentaremos a contextualização histórica relacionada ao crédito consignado, haja vista dois incidentes ilícitos que têm se prolongado de forma perene, ao longo dos 18 (dezoito) anos de vigência formal do crédito consignado em nosso país³, configurando verdadeiros problemas estruturais relativos à concessão de crédito consignado aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, quais sejam: (i) a violação de dados pessoais dos segurados do INSS em benefício de instituições financeiras e (ii) a perpetuação de fraudes e as condutas abusivas dos bancos na contratação do crédito consignados, em razão da omissão da autarquia federal na fiscalização dos contratos firmados entre os consumidores com os bancos conveniados, violando a Lei Federal 10.820/2003 e as condições estabelecidas em suas próprias Instruções Normativas⁴.

Considerando a extensão temporal e social das conjunturas ilegais objeto deste artigo, também será abordado qual o papel do INSS e da Dataprev na prevenção do vazamento de dados dos segurados do regime geral da previdência social, haja vista que o judiciário brasileiro já tem responsabilizado a autarquia federal por danos patrimoniais e extrapatrimoniais em que os segurados são vítimas de fraudes.

E, por fim, analisaremos o importante papel da Ação Civil Pública, proposta pelo Instituto Defesa Coletiva, a qual visa a alteração do *modus operandi* dos entes públicos na concessão do crédito consignado, a fim de minimizar a lesão coletiva em razão da exposição dos dados sensíveis dos segurados, e em virtude da ausência de fiscalização e penalização daqueles que descumprem as diretrizes impostas na regulação.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DAS ABUSIVIDADES NOS CONTRATOS DE CRÉDITO CONSIGNADO E AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO DA ESTRUTURA NORMATIVA ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INFRATORAS

O crédito consignado constitui modalidade de contratação com pagamento indireto, cujas parcelas são deduzidas diretamente da folha de pagamento ou benefício da pessoa física. Atualmente, essa espécie de contrato pode comprometer até 40% (quarenta por cento) da renda mensal do usuário, sendo 35% (trinta e cinco

³ A concessão de empréstimos consignados foi introduzida formalmente no Brasil por meio da Medida Provisória nº 130/2003, convertida na Lei nº 10.820/2003.

⁴ IN nº 28 e nº 100.

por cento) em forma de empréstimo consignado e 5% (cinco por cento) destinada ao cartão de crédito consignado⁵.

Essa espécie de crédito pode ser obtida em bancos, seguradoras ou financeiras, cuja duração não deve ser superior a 84 (oitenta e quatro) meses para aposentados e pensionistas do INSS⁶. Nesse tipo de contratação, a taxa de juros é bem menor do que as oferecidas em outras modalidades, havendo também maior facilidade para liberação e acesso por parte do contratante. Como sabido, essa possibilidade mais descomplicada tem uma razão muito simples de ser: o fornecedor do crédito consignado tem garantia do adimplemento dessa dívida, uma vez que os valores das parcelas são descontados diretamente da folha de pagamento ou do benefício do cidadão.

A concessão de empréstimos consignados foi introduzida formalmente no Brasil por meio da Medida Provisória nº 130/2003, convertida na Lei nº 10.820/2003.

Logo nos seus primeiros anos de implementação, essa modalidade de contratação apresentou **crescimento exponencial**. De acordo com o Banco Central do Brasil (Bacen), em maio de 2005, as operações de crédito com recursos livres para pessoas físicas cresceram 36,8% (trinta e seis vírgula oito por cento) em 12 (doze) meses, enquanto o total do crédito ofertado por consignação em folha **cresceu 120,01%** (cento e vinte vírgula zero um por cento) neste período⁷.

A expansão do crédito consignado não se deu apenas nos anos seguintes a sua efetivação, essa modalidade de contratação segue alcançando patamares respeitáveis de crescimento até os dias atuais. Em janeiro deste ano (2021), o volume do crédito consignado bateu recorde, **alcançando o incrível montante de R\$ 442,8**

⁵ Em regra, os contratos consignados podem comprometer até 35% (trinta e cinco por cento) da renda mensal do usuário, sendo 30% (trinta por cento) em forma de empréstimo e 5% (cinco por cento) em forma de cartão de crédito consignado, de acordo com a Lei nº 10.820/2003 e a Lei nº 13.172/2015. Excepcionalmente, a Lei nº 14.131/2021 elevou, até 31 de dezembro de 2021, o percentual máximo de consignação para 40% (quarenta por cento), sendo 35% (trinta e cinco por cento) em forma de empréstimo e 5% (cinco por cento) para amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou utilização com finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

⁶ Resolução CNPS nº 1.338/2020.

⁷ PULCINE, Paola Ronconi; SANTOS, Vilma da Silva; OLIVEIRA, Edson Aparecida de Araújo Querido Oliveira. O papel do crédito consignado brasileiro para aposentados e pensionistas. Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2008/anais/arquivosEPG/EPG00886_01_O.pdf> Acesso em 27 maio. 2021.

bilhões contratados. De acordo com dados do Banco Central, **é o maior valor já registrado nesta modalidade de empréstimo**⁸.

Em 2019, o número de empréstimos consignados foi 14,8% (quatorze vírgula oito por cento) maior que o total de aposentados e pensionistas do INSS. No mês de junho daquele ano, o número de contratos ativos chegou a cerca de 32 (trinta e dois) milhões, enquanto, que, o total de beneficiários era de apenas cerca de 28 (vinte e oito) milhões⁹.

Nesta ordem de ideias, seria possível concluir que o crédito consignado constitui modalidade de contratação vantajosa, lucrativa e popularmente aceita, consagrando-se como produto de extremo sucesso no mercado financeiro nacional, dado seu crescimento exponencial ao longo dos últimos 18 (dezoito) anos, bem como suas características contratuais (juros baixos e facilidade de liberação).

Tal conclusão revela-se **completamente equivocada** quando se analisa o produto sob a **perspectiva do consumidor/segurado idoso hipervulnerável**, observando-se que **o crédito consignado tem sido objeto de reclamações constantes, fraudes, abusos e ilícitudes desde a sua implementação formal, em 2003 e, ainda, é o maior causador do superendividamento do idoso, haja vista sua concessão irresponsável.**

Sabe-se que a forte queda na taxa de fecundidade e a grande diminuição da mortalidade infantil, juntamente com os progressos na área de saúde e higiene, constituem os principais fatores que levaram ao rápido aumento da expectativa de vida e, conseqüentemente, ao grande aumento da população idosa no país¹⁰. O aumento desse nicho da população e, conseqüentemente, da disponibilidade de renda regular e estável, tornou os idosos importantes não só para a economia, mas também para as famílias brasileiras.

Observa-se que o crédito consignado, além de possibilitar o **superendividamento do idoso**, impede que ele decida quais débitos são mais

⁸ Volume do crédito consignado bate recorde e supera R\$ 440 bi. Disponível em:< <https://noticias.r7.com/economia/volume-do-credito-consignado-bate-recorde-e-supera-r-440-bi-15032021>> Acesso em 27 maio. 2021.

⁹ Número de consignados ultrapassa o de aposentados do INSS. Disponível em:< <https://noticias.r7.com/economia/numero-de-consignados-ultrapassa-o-de-aposentados-do-inss-29082019>> Acesso em 27 maio. 2021.

¹⁰ MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa de (org.). Direitos do Consumidor Endividado II: vulnerabilidade e inclusão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 149.

importantes de serem quitados, de forma que acaba por cercear a liberdade das pessoas, privando-lhes, muitas vezes do mínimo existencial¹¹.

As legislações referentes às contratações na modalidade consignada objetivam oferecer o acesso ao crédito com a redução dos juros para pensionistas e aposentados, entretanto, **dados do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) revelam altos índices de reclamação referentes a esta espécie contratual, tais como falta de clareza e transparência nas informações, cláusulas abusivas, não entrega de cópia do contrato ao consumidor, contratações fraudulentas e por vias inválidas**¹².

Os consumidores idosos brasileiros há quase duas décadas denunciam incessantemente os abusos cometidos pelas instituições financeiras na contratação de crédito consignado, pugnando pela proteção estatal em face das condutas ilegais e criminosas dos bancos. Os Procon's brasileiros, as Defensorias Públicas Estaduais, os membros do Ministério Público e as entidades componentes do terceiro setor vêm atuando arduamente ao longo desse período no combate às abusividades perpetradas pelas instituições financeiras.

Somam-se, ao longo desses 18 (dezoito) anos, milhões de reclamações registradas por consumidores idosos nas plataformas de defesa do consumidor, processos administrativos, campanhas de educação ao crédito responsável, audiências públicas acerca do tema, documentos oficiais requerendo a adoção de providências urgentes e projetos de lei visando coibir as práticas abusivas e tratar o superendividamento da população idosa.

Além do vasto acervo de medidas adotadas na seara administrativa, **milhares são os casos levados ao conhecimento e julgamento dos tribunais pátrios, tanto em sede de tutela individual, quanto em sede de tutela coletiva**, o que permite concluir, sem sombra de dúvidas, que o produto que deveria representar medida de acesso ao consumo por parte da população idosa, **tornou-se uma das principais causas de superendividamento e violação de direitos desse grupo de pessoas.**

¹¹ CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Confiança no futuro: Desconstruindo quatro mitos no tratamento do superendividamento. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 24, n. 100, p. 425-449, 07 ago. 2015.

¹² MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa de (org.). Direitos do Consumidor Endividado II: vulnerabilidade e inclusão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 157.

Assim, resta cristalino que o crédito consignado possibilitou, em verdade, uma nova **forma de exploração de pessoas idosas** tanto pela própria família, como pelos bancos. Trata-se de um abuso financeiro que recai sobre familiares e dependentes, comprometendo a subsistência e a qualidade de vida do idoso, tornando-o desprovido de recursos essenciais na fase em que mais necessita de cuidados.

Desde os primórdios do Crédito Consignado -advento da Lei Federal nº 10.820/2003 a qual autoriza o desconto de prestações em folha de pagamento, começaram a surgir relatos de assédio aos consumidores por parte de Instituições Financeiras e irregularidades na concessão do crédito em razão da falha sistêmica por parte do INSS e Data PREV, conforme relatos de segurados nos anos de 2005 e 2007.

No decorrer da supracitada norma federal, vislumbrando a necessidade de uma regulamentação específica de acordo com a realidade dos aposentados e pensionistas, foi autorizado à autarquia elaborar, por meio normativo próprio, diretrizes que viessem a normatizar a reserva em margem do benefício previdenciário. Observe a autorização expressa:

§ 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. (Sem grifos no original).

Visando regular o conteúdo descrito pela nova lei, a autarquia expediu, dois anos depois, a Instrução Normativa INSS nº 121/2005, a qual estabelecia os procedimentos quanto à consignação de descontos para o pagamento de empréstimos contraídos na renda mensal dos beneficiários.

Essa norma previa uma série de requisitos que deveriam ser observados pelas Instituições Financeiras para a formalização do empréstimo consignado, tais

como a quantidade das parcelas, o valor dos juros cobrados, a necessidade de ciência inequívoca do beneficiário acerca do valor contratado, entre outros.

Não obstante, pouco tempo depois, a referida norma foi revogada pela Instrução Normativa nº 28/2008, a qual inseriu no teor da antiga norma **aproximadamente quarenta artigos visando conceder uma regulamentação mais completa e mais robusta acerca da temática, para evitar fraudes e dos abusos já cometidos naquela época.**

Diante desse cenário de ilicitudes teratológicas implementadas pelas Instituições financeiras na comercialização do crédito consignado, vários foram os atos normativos expedidos pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo, a fim de frear os abusos dos bancos. Nesse contexto, destaca-se a edição da Instrução **Normativa nº 28/2008 do INSS**, alterada pela Instrução Normativa nº 39/2009 da referida autarquia federal, que trouxe a possibilidade de aplicação de penalidades às instituições financeiras infratoras.

No capítulo XII, da Instrução Normativa nº 28/2008 do INSS, há um rol de sanções a serem aplicadas pela autarquia federal às instituições financeiras que promoverem a contratação de crédito consignado com qualquer irregularidade. **Dentre as sanções passíveis de aplicação, destaca-se a possibilidade de suspensão do recebimento de novas consignações/retenções/RMC por 45 (quarenta e cinco) dias corridos, e até a rescisão do convênio e proibição de realização de um novo convênio pelo prazo de cinco anos, consoante disposição do artigo 52, inciso V, da IN nº 28.**

Observa-se, entretanto, que nesses 13 (treze) anos de vigência do referido ato normativo, mesmo diante do elevado número de reclamações dos consumidores e das constantes notificações dos órgãos componentes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, **a sanção de suspensão de novas operações de crédito consignado foi empregada apenas única vez, apenas no ano de 2020, como medida cautelar aplicada pela Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON)¹³.**

¹³ Na data de 29/12/2020, a Secretaria Nacional do Consumidor por meio do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor adotou medida cautelar de suspendendo das operações de créditos consignados do C6 Bank (C6Consig), tanto em transações realizadas por meio eletrônico como naquelas efetivadas por meio de correspondentes bancários, conforme publicação do Diário Oficial da União (14410541).

Outrossim, constata-se que, **durante 13 (treze) anos, o INSS deixou de aplicar quaisquer penalidades às Instituições financeiras infratoras do regime legal, mesmo havendo inúmeros indícios da ocorrência de contratações fraudulentas, reportadas pelos idosos e pelos órgãos atuantes na defesa do consumidor.** Ressalta-se que a Instrução Normativa nº 28/2008 prevê a **atuação de ofício** da autarquia federal¹⁴, a qual, todavia, tem permanecido **inerte por todo esse lapso temporal, o que será abordado de forma mais específica em momento posterior.**

Para agravar ainda mais o cenário caótico do crédito consignado aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social, verifica-se que as ilicitudes e contratações fraudulentas se **intensificaram no último ano em razão do enfrentamento da pandemia do COVID-19**, que trouxe crise financeira a milhares de famílias brasileiras, dando azo às contratações unilaterais e indesejadas de crédito, por abuso dos familiares dos idosos e dos bancos.

Diante desse contexto que evidencia, de forma contundente, a gravidade da violação de direitos sofrida pela população idosa ao longo dos 18 (anos) de vigência formal do crédito consignado em nosso país, intensificada fortemente pela situação atual de crise econômica e sanitária decorrente da pandemia do novo coronavírus, faz-se imprescindível a atuação do Poder Judiciário, a fim de assegurar o cumprimento integral do princípio da legalidade e, por corolário, a aplicação imediata da estrutura normativa vigente, com a execução das penalidades às Instituições financeiras infratoras.

Por essa razão, o Instituto Defesa Coletiva, entidade civil, que atua pela defesa do consumidor hipervulnerável ajuizou Ação Civil Pública, visando a alteração do *modus operandi* na concessão do crédito consignado, conforme será elucidado posteriormente.

¹⁴ 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;

3 RETROSPECTO DO VAZAMENTO DE DADOS DOS BENEFICIÁRIOS DO INSS E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS

Observa-se que, além de quedar-se omissa na aplicação das penalidades legais aos bancos promovedores de contratos irregulares de crédito consignado, o INSS e a DATAPREV, há pelo menos uma década, têm violado os dados pessoais de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social em favor de Instituições financeiras.

É de conhecimento público e notório a conduta dos bancos, consistente no acesso ilegal aos dados dos beneficiários do INSS, com o sequente bombardeio de ofertas de crédito consignado aos idosos.

Dos anos 2010 a 2021, dezenas de matérias jornalísticas foram publicadas acerca do vazamento de dados de aposentados e pensionistas do INSS a outras empresas, tornando o tema popularmente conhecido entre os brasileiros. A título ilustrativo, cita-se as matérias jornalísticas veiculadas pelo Fantástico (<https://glo.bo/2S9jWPU>) e Jornal Nacional (<https://glo.bo/2TeitbB>), da TV Globo, pelo Jornal da Band (<https://bit.ly/2WzstOH>) e pela BandNews FM (<https://bit.ly/30g8NIP>, <https://bit.ly/2Q58vcW> , <https://bit.ly/2Vw8S62>).

Milhares de reclamações foram registradas nos canais oficiais de defesa do consumidor, em que os novos beneficiários narram a ocorrência de assédio por telefone, por parte de bancos e financeiras, que **passam a oferecer o crédito consignado antes mesmo de o INSS notificar a pessoa acerca da concessão do benefício previdenciário.**

Diversas foram as medidas adotadas pelos órgãos atuantes na defesa do consumidor a fim de combater o vazamento ilícito dos dados pessoais dos idosos: realização de audiências públicas acerca do tema¹⁵, envio de moção de repúdio à

¹⁵ Audiência pública realizada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, ocorrida em 06.06.2019, para discutir o vazamento de dados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e práticas abusivas de instituições financeiras na oferta de empréstimos consignados a aposentados e beneficiários do INSS (https://www.youtube.com/watch?v=fuUoHuG_iCo). Audiência Pública realizada pela Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, ocorrida em 13.05.2021, sobre a concessão de empréstimo consignado sem autorização para aposentados e pensionistas (https://www.youtube.com/watch?v=R0hBZh_CE-w)

autarquia federal, campanhas de educação para o crédito consciente¹⁶ e encaminhamento de ofícios para adoção de medidas concretas.

Diante da explosão de dados vazados, com ligações de terceiros, antes mesmo de o segurado ser informado que teve seu benefício concedido, no final de 2018, o INSS editou a Instrução Normativa nº 100, que determina que os bancos só poderão procurar aposentados e pensionistas para oferecer crédito consignado depois de 180 (cento e oitenta) dias da concessão do benefício. Ressalta-se que o referido ato normativo somente foi editado em razão do acordo firmado na Ação Civil Pública nº 0106890-28.2015.4.01.3700, proposta pela Defensoria Pública do Maranhão, perante a 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do referido estado da federação.

Contudo, a Instrução Normativa nº 100 não foi suficiente para coibir os abusos do Crédito Consignado, pelo contrário, incentivou as instituições financeiras a continuarem o assédio ativo, de forma irresponsável, principalmente nas contratações, via telefone, uma vez que a norma limitou o assédio aos idosos apenas pelo período de 180 (cento e oitenta) dias.

Inclusive, sequer o prazo de 180 (cento e oitenta) dias estipulado na Instrução Normativa nº 100/2018 não é observado, tampouco as iniciativas do INSS em conjunto com a Febraban (plataforma não me perturbe) foram capazes de colocar um freio ao assédio aos recém aposentados.

O vazamento de dados dos segurados foi inclusive admitido pelo ex-Presidente do INSS, Renato Vieira, o qual reconheceu a existência de esquemas fraudulentos de vazamento de dados e a inegável fuga de informações¹⁷.

Dessa forma, resta patente o fácil acesso aos dados pessoais e, mormente, sensíveis, dos aposentados via banco de dados do INSS às empresas de crédito. Essas financeiras possuem várias alternativas para conseguirem os dados de novos potenciais clientes, todavia, fazem uso de um mercado que funciona de modo livre e à parte das leis, em afronta descabida aos direitos personalíssimos dos aposentados.

É, pois, cristalina a existência de uma grande manobra ilegal, consubstanciada em um intenso **mercado de compra e venda de informações, que**

¹⁶ Campanha Crédito consciente para idosos desenvolvida pelo Instituto Defesa Coletiva. Disponível em: <https://defesacoletiva.org.br/site/wp-content/uploads/2019/02/credito-consciente-para-idosos-1.pdf> acesso em 29 mai. 2021.

¹⁷Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/04/10/inss-vazamento-de-dados-aposentados-emprestimos.htm>>Acesso em 29 mai. 2021.

ocorre paralelamente ao ordenamento jurídico e favorece empresas financeiras para a abordagem massiva de divulgação de operações de crédito consignado, com o público específico dos recém-aposentados.

O acesso indevido aos dados pessoais dos segurados pelas Instituições financeiras, além de configurar violação ao direito de privacidade dos beneficiários do INSS, possibilita e agrava as fraudes na contratação do crédito consignado. O que se observa, na prática, é que de posse dos dados pessoais dos aposentados e pensionistas do INSS, os bancos conseguem impingir-lhes contratações indesejadas e unilaterais, criando mecanismos fraudulentos para a realização da operação consignada.

Nesse sentido, observa-se que, do início de 2016 até junho de 2018, **a ouvidoria do INSS recebeu mais de 97 mil reclamações relativas a empréstimos consignados não autorizados pelos clientes**¹⁸. As queixas cresceram ainda mais durante a pandemia do COVID-19, após o acréscimo de 5% (cinco por cento) ao percentual máximo para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento, promovido pela Lei nº 14.131/2021.

As ocorrências envolvendo o crédito consignado registraram uma **alta de 126% (cento e vinte e seis por cento)**, em um ano, no Consumidor.gov.br. Somente no quesito sobre “cobrança de produto não contratado” **o aumento foi de 441% (quatrocentos e quarenta e um por cento)**. No ranking do Banco Central, houve **aumento de 56% (cinquenta e seis por cento)** nos registros de “oferta ou informação de forma inadequada”¹⁹.

Em muitos casos, os aposentados tomam conhecimento da concessão do benefício da aposentadoria por conta do assédio realizado pelos correspondentes bancários, antes mesmo de o INSS entrar em contato com o aposentado ou liberar o benefício. Há relatos de idosos que aceitam o cartão de crédito consignado na folha do benefício da aposentadoria única e exclusivamente para se livrar das ligações telefônicas insistentes. No entanto, pouco tempo após o aceite do cartão de crédito, mesmo sem nunca ter feito uso do cartão plástico ou efetuado qualquer compra por

¹⁸Aposentados e pensionistas recebem empréstimos sem pedir. ¹⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/10/02/aposentados-e-pensionistas-recebem-emprestimos-sem-pedir.ghtml> Acesso em 29 mai. 2021.

¹⁹Reclamações sobre consignado do INSS dobram após aumento da margem. Disponível em:< <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2021/04/reclamacoes-sobre-consignado-do-inss-dobram-apos-aumento-da-margem.html>> Acesso em 29 mai. 2021.

meio deste, o idoso tem uma quantia em dinheiro depositada em sua conta unilateralmente pela instituição financeira, referente a um saque efetuado no cartão de crédito por meio de ligação telefônica, saque esse, em verdade, nunca solicitado pelo cliente.

A referida prática abusiva tem sido denominada como “**telessaque**” e consiste na realização de depósito pecuniário na conta de consumidores, sem a anuência ou ciência destes, impelindo-os à realização de um empréstimo consignado ou saque atrelado ao limite do cartão de crédito consignado, muitas vezes, sem qualquer contato prévio com o consumidor.

A ilicitude da referida operação está sendo discutida em **06 (seis) ações civis públicas ajuizadas pelo Instituto autor em face dos Bancos Olé Consignado²⁰, Ficsa²¹, Pan²², BMG²³, Safra²⁴ e Cetelem²⁵**, sendo que em cinco destas demandas foram **obtidas decisões liminares para obstar a prática abusiva**, reconhecendo-se que as Instruções Normativas nº 28, nº 39 e nº 100 do INSS vedam qualquer espécie de contratação na modalidade consignada pela via telefônica, haja vista que o repasse das informações relativas à contratação não ocorre de forma plena, clara, precisa e ostensiva, conforme prevê o Código de Defesa do Consumidor.

O Poder Judiciário Mineiro já vem declarando a abusividade dessa prática, que induz o consumidor a adquirir um produto muitas vezes não desejado, haja vista que as instituições financeiras tentam a todo custo impelir ao consumidor a contratação do cartão de crédito consignado, em razão da maior taxa de juros.

O número de ações judiciais coletivas e individuais envolvendo a prática do “telessaque” é tão expressivo que o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais instaurou o **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 1.0000.20.602263-4/001**, perante a Segunda Seção Cível do tribunal estadual, para tratar especificadamente da invalidade e ilicitude da referida prática realizada pelas Instituições financeiras.

Dá mesma forma a Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor – Senacon, a qual está vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, editou “Nota

²⁰ 5041991-58.2020.8.13.0024.

²¹ 5155846-15.2020.8.13.0024.

²² 5155410-90.2019.8.13.0024.

²³ 5154588-04.2019.8.13.0024.

²⁴ 5155455-94.2019.8.13.0024.

²⁵ 5155320-82.2019.8.13.0024.

Técnica n.º 28/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ”, haja vista as distorções na oferta e comercialização do produto.

Conforme declaração constante no site do Ministério da Justiça “*o documento foi elaborado com base em informações das próprias instituições de crédito e aborda aspectos regulatórios e da finalidade do produto em comparação com a forma que o produto vem sendo ofertado pelos fornecedores e utilizado pelos consumidores. Em razão dos argumentos expostos na Nota Técnica, o DPDC identificou distorção do uso do cartão consignado pelos seguintes motivos: publicidade abusiva, ausência de informações adequadas e claras na oferta, e venda de produtos inadequados ao perfil do consumidor ou à sua capacidade de pagamento.*”²⁶

Diante de todo esse contexto, observa-se que o vazamento dos dados pessoais dos beneficiários do INSS em favor das empresas de crédito, **não ofende apenas o direito à privacidade dos segurados, mas possibilita, incentiva, agrava e intensifica consideravelmente as fraudes e ilicitudes cometidas pelas instituições financeiras na comercialização do crédito consignado.**

O compartilhamento ilegal de dados pessoais sensíveis que se encontram no sistema do INSS demonstra não apenas uma ausência de controle e segurança nos bancos de dados mantidos pela autarquia federal, mas, também, **a existência de ação planejada de comércio ilegal de informações para a realização ilícita e não consentida de contratação de crédito consignado.**

Vale ressaltar que o atual modelo proposto pelo INSS é denominado como *opt-out*, ou seja, todos os segurados, independentemente, de solicitação têm o seu benefício disponível para a contratação do crédito consignado, como se fosse um crédito pré-aprovado, contudo, essa modalidade deixa milhões de segurados vulneráveis para que as instituições financeiras e fraudadores realizem o crédito consignado sem a anuência e aquiescência dos aposentados e pensionistas.

Na verdade, o segurado que quer se proteger, necessita da ajuda de terceiros ou até mesmo se direcionar ao Procon da sua cidade, a fim de ter a garantia de que eles não serão vítimas de tal prática, isto acontece pois os consumidores são hipervulneráveis e não possuem o conhecimento tecnológico para realizar o bloqueio de seu benefício sozinhos.

²⁶ <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/nota-tecnica-da-senacon-aborda-efeitos-do-cartao-de-credito-consignado>

Muitos consumidores, sequer, têm o conhecimento dessa possibilidade, haja vista que para bloquear o benefício é necessário seguir vários passos, após acessar a base de dados do “Meu Inss”.

Portanto, resta patente a existência de um comércio ilegal de dados sensíveis dos beneficiários do INSS às empresas de crédito, sendo imprescindível a atuação do Poder Judiciário para fazer cessar a insegurança jurídica dos consumidores/segurados que fornecem todos seus dados pessoais na busca da concessão de um benefício previdenciário e, ao consegui-lo, vêm a ter os dados pessoais disponibilizados de forma irregular e antiética, sendo necessária a imediata suspensão do comércio ilegal dos dados e a indenização pelo dano moral coletivo ocasionado.

3.1 O papel do INSS e da Dataprev na prevenção do vazamento de dados dos segurados do Regime Geral da Previdência Social

Após a análise do retrospecto do vazamento de dados dos beneficiários do INSS e suas implicações sociais, é possível delimitar os papéis do INSS e da Dataprev na concessão do benefício.

A autarquia previdenciária tem o papel de estabelecer os convênios com as instituições financeiras, estabelecer as normas e diretrizes para os entes conveniados, bem como fiscalizar, penalizar e descredenciar aqueles agentes financeiros que não estiverem de acordo com as diretrizes impostas por ela.

Já a Dataprev, é a detentora dos dados dos segurados, sendo ela que fornece os dados sensíveis (nome, cpf, ci, data de nascimento etc.) dos consumidores para as instituições financeiras conveniadas, a fim de que seja realizado/liberado o benefício previdenciário ou que ocorra a averbação da margem consignada daqueles consumidores que realizaram algum tipo de contrato de empréstimo.

Todavia, atualmente INSS e Dataprev não realizam qualquer tipo de fiscalização e, por consequência, o sistema de concessão de benefícios previdenciários acaba se tornando muito frágil.

Ao que tudo indica, a Dataprev deixa em “aberto” as informações contidas em seu banco de dados a todas as instituições financeiras, independentemente, de haver uma relação com o consumidor ou não. Logo, em nossa visão é possível afirmar que a Dataprev é condescendente com as falhas do sistema relativas à concessão de

benefícios consignados, pois não se assegura da veracidade da contratação, uma vez que repassa, a seu bel prazer, dados sensíveis dos segurados.

Ademais, são inúmeras as denúncias em que os consumidores jamais tiveram qualquer contato com a instituição financeira e, ainda, assim, existem contratos “formalizados” pela modalidade eletrônica. Ou seja, a própria instituição financeira simula a contratação por seu preposto e formaliza a operação ou até mesmo inclui uma foto do segurado.

Da mesma, o INSS, após verificar se a instituição financeira preenche os requisitos para celebrar o convênio, **“esquece”** que também **tem o dever de descredenciar** aquela instituição financeira que não cumpre a sua legislação, conforme previsão do artigo 52 da IN nº 28.

O grande pecado está na omissão da Autarquia que tem o dever de fiscalizar e não o faz. Tanto é assim, que a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) julgou ação em que o Instituto Nacional do Seguro Social foi acusado por uma segurada, de ser responsável solidário pelos descontos indevidos na aposentadoria dela, efetuados por instituição financeira diversa daquela que seria incumbida de fazer o pagamento do benefício previdenciário²⁷. No caso, foram firmadas as seguintes teses:

*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 nº 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.** (TNU – DJ 12/09/2018 – DP 18/09/2018 - processo nº Processo nº 05007966720174058307/PE)*

O Superior Tribunal de Justiça também vem adotando tal posicionamento e responsabilizando a Autarquia nas hipóteses em que o empréstimo não tenha sido

²⁷ <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2018/setembro/tnu-julga-responsabilidade-do-inss-em-casos-de-emprestimos-fraudulentos>

realizado no mesmo banco em que o aposentado recebe o benefício previdenciário, haja vista que competia a ela a verificação da idoneidade do contrato e se de fato havia consentimento do consumidor. Vejamos:

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 REsp1335598/SC, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe24.9.2015; AgRg no REsp 1272441/AL, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 02.6.2015; AgRg no AgRg no REsp1370441/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 REsp1.369.669/PR, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe12.9.2013; 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. (AgRg no RESP 1.445.011/RS - Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE 30/11/2016) Grifos nossos.*

Contudo, infelizmente, não é o que ocorre, aquele que tinha o dever legal de zelar pelos dados sigilosos do consumidor não o faz e, por consequência lógica, deve ser penalizado, a teor do que disciplina o parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição da República.

Para regulamentar o artigo 6º da Lei 10.820/2003, o INSS expediu a Instrução Normativa nº 121/2005 que regula a realização de empréstimos consignados, em consonância com o Código de Defesa do Consumidor, prevendo uma série de requisitos a serem observados pelas instituições financeiras, dentre os quais se encontram o pleno e total esclarecimento do cliente sobre o valor do empréstimo contraído, a quantidade de parcelas, o valor de cada parcela, o valor dos juros cobrados, etc. (INSS, 2005).

Nesse sentido, a Instrução Normativa INSS nº 39/2009, que acrescentou o artigo 3º, inciso III²⁸, na Instrução Normativa nº 28 do INSS a invalidez da autorização dada pelo aposentado ou pensionista por meio de ligação telefônica, garantido que o contrato de empréstimo consignado apenas tenha validade jurídica desde que a autorização seja dada de forma expressa, por escrito ou por meio eletrônico também não vem sendo cumprido, já que atualmente as instituições financeiras vem adotado a “*selfie*” como modalidade de assinatura.

Ocorre que tal modalidade de formalização contratual não possui o condão de confiabilidade, tampouco garante que o consumidor teve pleno acesso aos termos do contrato e se, de fato, houve expressa aquiescência do segurado.

Ademais, pela análise da instrução normativa, infere-se que os requisitos para autorização dos descontos nos benefícios do INSS não são alternativos, mas sim cumulativos, de modo que, para que a autorização seja considerada válida, é necessário que o empréstimo seja realizado mediante contrato assinado, com a apresentação de documento do consumidor e com sua autorização de forma expressa.

Como narrado, torna-se inconteste que os órgãos públicos podem e devem ser responsabilizados, em razão de sua inércia de fiscalização e penalização, bem como pela disponibilização dos dados dos segurados. A responsabilidade da Dataprev e do INSS deve ser analisada sob dois prismas: **perante terceiros** pelos danos a eles causados (comércio ilegal de dados dos beneficiários e vazamento de dados) e pela **conduta omissiva** em (i) não adotar medidas de segurança suficientes para evitar a transferência dos dados dos beneficiários a terceiros e em (ii) não fiscalizar e punir as instituições financeiras pelo descumprimento de seus preceitos normativos.

Acerca do primeiro prisma, a **responsabilidade pelos danos causados a terceiros**, tem-se que a Carta Magna, conforme mencionado alhures, ao versar sobre

²⁸ Artigo 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:

I - o empréstimo seja realizado com instituição financeira que tenha celebrado convênio com o INSS/Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev, para esse fim;

II - mediante contrato firmado e assinado com apresentação do documento de identidade e/ou Carteira Nacional de Habilitação - CNH, e Cadastro de Pessoa Física - CPF, junto com a autorização de consignação assinada, prevista no convênio; e

III - a autorização seja dada de forma expressa, por escrito ou por meio eletrônico e em caráter irrevogável e irretratável, **não sendo aceita autorização dada por telefone** e nem a gravação de voz reconhecida como meio de prova de ocorrência. (INSS, 2009). (Sem grifos no original)

a administração pública, previu em seu art. 37, §6º o regime de responsabilidade civil das pessoas jurídicas que atuam prestando serviço público, observe:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Extrai-se do comando constitucional que as pessoas jurídicas prestadoras de serviço público respondem pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, consagrando de vez em nosso ordenamento jurídico a responsabilidade objetiva estatal.

Isso ocorre porque dentro de nosso regime administrativo vigora a **Teoria de Otto Gierke** ou, doutrinariamente conhecida, **Teoria do Órgão**, segundo o qual quando o agente público, lotado em órgão que pertence a uma pessoa jurídica, pratica determinado ato, ele o está praticando em nome da própria pessoa jurídica a que está vinculado, como se fosse ela própria o materializando.

Essa teoria, na seara administrativa, consagra o **princípio da imputação volitiva** estabelecendo que todas as ações cometidas pelos agentes e servidores públicos são atribuídas à pessoa jurídica a qual eles estão vinculados, determinando que, como a responsabilidade fica sendo do ente público, é ele quem deve suportar o ônus das condutas dos servidores que venham a causar prejuízos a alguém.

Dessa forma, em uma aplicação cirúrgica dos preceitos da referida teoria administrativa ao caso dos autos, infere-se que o INSS e a Dataprev são responsáveis pelos prejuízos (de ordem moral e patrimonial) sofridos por seus beneficiários, em virtude da comercialização ilegal de seus dados pessoais, por parte dos funcionários da autarquia federal.

Isso porque, como visto, quando um funcionário do INSS ou da DATAPREV age, no exercício da função pública, causando prejuízos a alguém, é como se fossem os referidos órgãos que estivessem, eles mesmos, praticando a conduta lesiva, motivo pelo qual são responsáveis perante a sociedade objetivamente e possuem o direito de regresso em face dos referidos funcionários.

Nesse ponto, mister se faz salientar que o dispositivo constitucional alhures mencionado se aplica às Autarquias Federais, como no caso do INSS, e às Empresas Públicas, *in casu*, a DATAPREV.

Corroborando para essa afirmação o disposto no parágrafo único do art. 24 da Lei Geral de Proteção de Dados que dispõe que “*as empresas públicas e as sociedades de economia mista, quando estiverem operacionalizando políticas públicas e no âmbito da execução delas, terão o mesmo tratamento dispensado aos órgãos e às entidades do Poder Público*”.

Da mesma forma, a Lei nº 13.709/18 (LGPD) prevê expressamente a responsabilidade pela reparação dos controladores que, no tratamento dos dados pessoais, viola os direitos dos usuários, observe:

*Art. 42. **O controlador ou o operador que, em razão do exercício de atividade de tratamento de dados pessoais, causar a outrem dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, em violação à legislação de proteção de dados pessoais, é obrigado a repará-lo.** (Sem grifo no original).*

Nesse sentido, veja o que leciona o renomado doutrinador Marcelo Alexandrino acerca da responsabilidade das autarquias e das empresas públicas, respectivamente:

Essa regra constitucional sujeita as AUTARQUIAS a responsabilidade civil extracontratual) objetiva, na modalidade "risco administrativo". Significa que a autarquia terá que indenizar danos (patrimoniais ou morais) que seus agentes, atuando nesta qualidade, causem a terceiros, independentemente de dolo ou culpa do agente. Poderá eximir-se da responsabilidade, se provar culpa exclusiva de quem sofreu o dano, ou que o dano decorreu de alguma excludente admitida, como a força maior. Condenada a indenizar, a autarquia tem ação regressiva contra o agente causador do dano, mas a ação só será julgada procedente se a entidade provar que este agiu com dolo ou culpa (a responsabilidade extracontratual do agente é subjetiva, na modalidade "culpa comum").

(...)

Como se vê, a regra constitucional abrange todas as pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos, inclusive as pessoas da iniciativa privada (isto é, não integrantes da administração pública) que os prestem por delegação - concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos. **Evidentemente, incluídas estão na regra de responsabilidade objetiva, também, as EMPRESAS PÚBLICAS e as sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos.** (Sem grifos no original).

Materializando a aplicação do posicionamento exarado neste tópico, é possível vislumbrar a existência de sentenças reconhecendo a responsabilidade civil da autarquia federal pelo tratamento indevido de dados, por seus funcionários. À guisa de exemplo, colaciona-se abaixo o dispositivo de sentença proferida pelo Juízo da 2ª Vara Cível da Subseção Judiciária de São Paulo, no TRF3:

*Assim, julgo parcialmente procedente o pedido, nos termos do artigo 478, inciso I, do Código de Processo Civil e **condeno o INSS a cumprimento das obrigações de fazer consistentes em: 1. Implementar medidas administrativas tendentes a evitar a violação de dados pessoais sob sua tutela**; 2. Divulgar – em seu sítio eletrônico em local de fácil acesso e visibilidade assim como em mídia eletrônica e jornais de grande circulação - os incidentes de segurança relacionados à violação de dados pessoais que estejam sob sua tutela e 3. **Tomar todas as medidas necessárias à responsabilizar administrativa e civilmente os servidores e terceiros que concorram para a violação de dados pessoais sob sua tutela**. Custas na forma da lei. (Ação Civil Pública nº 0017291-65.2016.403.6100 - MINISTERIO PUBLICO FEDERAL). (Sem grifos no original)*

Diante disso, é patente a responsabilidade do INSS e da Dataprev pelo tratamento indevido dos dados de seus beneficiários, devendo sobre elas recair o ônus de reparar a coletividade e os lesados pelos danos sociais causados, bem como de implementar medidas capazes de coibir novos vazamentos de dados.

Por outro lado, no que diz respeito à **responsabilidade por omissão** na adoção de medidas punitivas (em face de seus servidores e das instituições financeiras), tem-se que é perfeitamente possível a responsabilização civil dos entes públicos pelos danos gerados a toda a sociedade.

É cediço que a responsabilidade civil extracontratual do Estado por omissão se opera em regime diferente daquela por comissão. Em que pese a Constituição Federal não prever expressamente essa modalidade de responsabilidade, nossa jurisprudência, entretanto, com amplo respaldo da doutrina administrativista, construiu o entendimento de que é possível, sim, resultar configurada responsabilidade extracontratual do Estado nos casos de danos ensejados por omissão do Poder Público.

Nessas hipóteses, como a dos autos, o Estado se responsabiliza com fundamento na **teoria da culpa administrativa**²⁹, segundo o qual o dever de o Estado indenizar o dano sofrido pelo particular existe caso seja comprovada a existência da falta do serviço. Assim, não se trataria de perquirir da culpa subjetiva do agente, mas da ocorrência de falta na prestação do serviço, falta essa que deve ser objetivamente considerada.

Acerca da materialização dessa responsabilidade estatal, a doutrina majoritária assim dispõe:

*Em suma, para ensejar a responsabilização, a pessoa que sofreu o dano **deve provar que houve falta no serviço que o Estado deveria ter prestado (nas modalidades omissivas inexistência do serviço, deficiência do serviço ou atraso na prestação do serviço)**. Isso porque, nessas hipóteses de danos decorrentes de atos de terceiros ou de fenômenos da natureza, para se configurar a obrigação estatal de indenizar, **há necessidade de comprovação de que concorreu para o resultado danoso determinada omissão culposa da Administração Pública**. É necessário, também, que a pessoa que sofreu o dano demonstre existir nexos causal entre a falta ou deficiência na prestação do serviço e o dano por ela sofrido.* ³⁰(Sem grifos no original).

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, na fala do ilustre Ministro Sepúlveda Pertence, já se manifestou sobre a temática:

*Parece dominante na doutrina brasileira contemporânea a postura segundo a qual somente conforme os cânones da teoria subjetiva, derivada da culpa, **será admissível imputar ao Estado a responsabilidade pelos danos possibilitados por sua omissão**. (RE 237.561/RS. rei. Min. Sepúlveda Pertence, 1 8.1 2.2001). (Sem grifos no original).*

No que concerne aos elementos necessários para configuração da responsabilidade por omissão, a Corte Suprema também já se posicionou:

²⁹Direito administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 23. ed. rev .. atual. E ampl. - Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO. 2015, pág. 847.

³⁰ Direito administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 23. ed. rev.. atual. E ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2015, pág. 856.

*1 - A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, ocorre diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa. I i – Essa responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima, para o fim de abrandar o ou mesmo excluir a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público. Iii - **Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, numa de suas três vertentes, negligência, imperícia ou imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a faute de service dos franceses.** (RE 179.147/SP, rei. Min. Carlos Velloso, 12.12.1997). (Sem grifos no original).*

Constata-se, assim, que para a caracterização da responsabilidade por omissão é necessária a comprovação do resultado danoso, bem como a demonstração de que ele teria ocorrido por negligência, imperícia ou imprudência. Ambos os elementos se encontram amplamente delineados, já que quem deveria zelar pela guarda dos dados dos segurados, a fim de prevenir danos, não o faz.

A caracterização da omissão, por sua vez, se consolida na perspectiva da negligência, onde o INSS, causador do dano à coletividade, deixou de observar seu dever de cuidado para evitar que ocorressem novos vazamentos de dados e novas fraudes, bem como de punir as instituições financeiras infratoras, adotando, assim, um comportamento passivo.

Dessa forma, é possível concluir pela plena existência da responsabilidade da Dataprev e do INSS, tanto perante terceiros, quanto por omissão na adoção de medidas inibidoras de novos vazamentos e de descumprimentos das instruções normativas.

Por outro lado, o vazamento de dados poderia ser prevenido com simples alterações estruturais no procedimento de concessão do crédito consignado, como sugerido na ACP nº 1041189-84.2021.4.01.3800, movida pelo Instituto Defesa Coletiva, em que se pede *vênia* para citar:

- a) O estabelecimento de bloqueio do benefício previdenciário na modalidade opt-in, determinando-se que os benefícios sejam automaticamente bloqueados, por tempo indeterminado, permanecendo nessa condição até que o segurado solicite, formalmente, a sua liberação;
- b) A criação de uma página no site da Ré (Meu INSS) e de um ramal de atendimento no Canal 135, para aqueles beneficiários hipervulneráveis que não possuem acesso à

internet, conferindo aos beneficiários a possibilidade de consultar a existência de repasse indevido de seus dados a terceiros, informando as medidas adotadas e concedendo orientações acerca de como agir nesses casos, a fim de cumprir os preceitos determinados no art. 48, §1º da LGPD;

- c) A criação de canal exclusivo de atendimento para beneficiários que foram vítimas de fraudes em razão de terem os seus dados vazados a terceiros, a fim de permitir o cancelamento do contrato e a punição do Banco infrator de forma célere e contundente;*
- d) O estabelecimento de um canal de integração entre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e o INSS, a fim de que seja possibilitada e facilitada a apuração de irregularidades nas contratações de crédito consignado;*
- e) Para que seja garantida a voluntariedade das contratações, que o INSS inclua em suas resoluções, a fim de determinar que o saque vinculado ao limite do cartão de crédito consignado somente ocorra **PRESENCIALMENTE** em **CAIXA ELETRÔNICO**, mediante desbloqueio e o uso de senha, nos termos do artigo 3º, inciso III da IN 39 do INSS, após o recebimento do cartão plástico e do contrato do cartão de crédito consignado devidamente assinado.*
- f) A coerção pelo Poder Judiciário, para que a primeira Ré cesse a sua INÉRCIA DE 18 ANOS e aplique as sanções previstas em sua regulação, aos Bancos promovedores de contratações irregulares na modalidade consignada, nos termos do art. 52³¹ da*

³¹ 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.

Instrução Normativa nº 28/2008 do INSS, com a publicização mensal dos Bancos reincidentes;

- g) A criação de uma página no portal da Autarquia, com intuito de fomentar a transparência do órgão, disponibilizando mensalmente relatório com a informação do número de sanções aplicadas, número dos processos administrativos, número de ações coletivas relacionadas ao tema, e a apresentação do balanço dos processos administrativos iniciados, em andamento e finalizados;*
- h) A fim de garantir a voluntariedade dos segurados, a Autarquia, ao identificar o bloqueio da margem e a confirmação da contratação do crédito consignado, realizará o alerta em triple-check, garantindo a desistência de 7 dias após o recebimento do terceiro alerta:
 - 1 – Alerta inicial ao acessar o portal/app “MEU INSS” sobre a contratação do crédito consignado, resumo da operação, nos termos do artigo 52 do CDC, alerta sobre os riscos do superendividamento e a possibilidade de desistência do contrato em 7 dias;*
 - 2 – Alerta com o envio de mensagem SMS no ato da contratação do crédito consignado, resumo da operação, nos termos do artigo 52 do CDC, alerta sobre os riscos do superendividamento e a possibilidade de desistência do contrato em 7 dias;*
 - 3 – Envio de correspondência para o endereço do segurado em até 2 dias úteis, com o comprovante da operação de crédito consignado, com alerta ao consumidor sobre a existência da contratação, e a possibilidade de desistência em até 7 dias, contados do recebimento da correspondência, nos mesmos termos, dos itens acima. O envio será feito observados os dados cadastrais fornecidos pelo segurado no portal MEU INSS e estará sujeito às condições de comprovação e do nível de serviço das empresas de postagem.**

3.2 A Ação Civil Pública e seu papel para reestruturação de um problema social

O Instituto Defesa Coletiva ingressou com uma Ação Civil Pública nº 1041189-84.2021.4.01.3800, na 17ª Vara da Justiça Federal de Minas Gerais, contra o INSS e a DATAPREV por violação de dados pessoais de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social.

A relevância social da Ação Civil Pública é notória, tanto é que, o Instituto de Estudos Previdenciários – IEPREV ingressou com pedido de atuação na condição de *amicus curiae*, o qual já deferido. Tal entidade é uma das mais renomadas no País na defesa dos segurados, e apresentou em suas considerações iniciais sua preocupação com o atual momento vivenciado pelos segurados, em razão da fragilidade do sistema do INSS e da Dataprev.

§ 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 Nº 100 DE 28/12/2018).**

(Artigo acrescentado pela Instrução Normativa INSS Nº 100 DE 28/12/2018):

A entidade autora da ACP – Instituto Defesa Coletiva, acusa os órgãos federais de violar a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e omissão na aplicação de normas que impeçam os bancos de praticarem contratações fraudulentas nos chamados empréstimos consignados. O Instituto Defesa Coletiva pede também indenização por danos morais coletivos.

Dados do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) reunidos pelo Instituto comprovam que, há 18 anos de vigência formal do crédito consignado no Brasil - Lei 10.820/2003, são milhares de denúncias relativas a problemas estruturais na concessão desta modalidade de empréstimo aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social.

Um dos pedidos da ação obriga o INSS a estabelecer o bloqueio do benefício para crédito consignado automático e a aplicar a modalidade *opt-in*, determinando que os valores sejam automaticamente bloqueados, por tempo indeterminado, permanecendo nessa condição até que o segurado solicite, formalmente, a sua liberação para o empréstimo consignado, quando necessitar.

Também consta na ação para que a Justiça Federal determine a criação de uma página no site do INSS e de um ramal de atendimento no Canal 135, para aqueles beneficiários que não possuem acesso à internet; a criação de canal exclusivo de atendimento para quem for vítima de fraudes em razão de ter seus dados vazados a terceiros - a fim de permitir o cancelamento do contrato e a punição do banco infrator de forma rápida; o estabelecimento de um canal de integração entre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e o INSS, para facilitar a apuração de irregularidades nas contratações de crédito consignado e a aplicação das sanções já previstas nas instruções normativas, considerando a possibilidade de suspensão do recebimento de novas consignações/retenções/RMC pelo prazo de cinco a quarenta cinco dias úteis ou até mesmo o cancelamento do convênio; por fim, a ACP ainda solicita o saque vinculado ao limite cartão de crédito consignado, somente ocorra após o desbloqueio, no terminal eletrônico, mediante o uso de senha.

A Ação Civil Pública tem como objetivo, além da indenização por dano moral coletivo, modificar a estrutura sistêmica e o *modus operandi* relativo à concessão do consignado, a fim de trazer mais segurança e voluntariedade nas contratações, bem como diminuir o número de fraudes e o assédio aos consumidores idosos.

A importância social da mencionada ação, pauta-se justamente na alteração estrutural da problemática, é preciso, pois, alterar o *modus operandi* das instituições

financeiras em relação ao crédito consignado, identificando a origem e a causa do compartilhamento ilegal dos dados pessoais, a fim de ceifar em definitivo essa violação de direitos, ainda que por meio de novas instruções normativas, alterando, também, o modelo de contratação proposto, que admite inúmeras fraudes e contratações unilaterais na conjuntura atualmente estabelecida.

Edilson Vitorelli conceitua o processo estrutural como:

[...]um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural³².

Os doutrinadores Fredie Didier, Hermes Zaneti e Rafael Alexandria³³ estabelecem cinco características típicas que configuram e definem um litígio como processo estrutural. *In verbis*:

O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC).

Constata-se assim que a presente demanda proposta pelo Instituto Defesa Coletiva preenche perfeita e adequadamente a todas as características acima

³² VITORELLI, Edilson. “Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças”. Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, p. 333-369.

³³ JÚNIOR, Fredie Didier; JÚNIOR, Hermes Zaneti; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan./mar. 2020, p. 107/108.

elencadas, sendo, portanto, um processo estrutural, com balizas a resolver problemas sociais que assolam a sociedade brasileira. Veja-se:

(i) Possui como objeto problemas estruturais, consubstanciados, consoante já demonstrado, na violação dos dados pessoais dos beneficiários do INSS e na perpetuação de práticas comerciais abusivas na contratação do crédito consignado;

(ii) Busca como tutela a construção de uma transição entre a situação de desconformidade e o estado ideal de conformidade, na medida em que objetiva identificar e cessar a fonte de vazamento de dados dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, bem como estabelecer mecanismos seguros de contratação do crédito consignado, que impeçam efetivamente a ocorrência de fraudes ou abusos por parte das Instituições financeiras;

(iii) Pode desenvolver-se em um sistema bifásico, posto que a demanda busca em um primeiro momento a prolação de sentença que reconheça a perpetuação, por quase duas décadas, da situação de violação de direitos dos idosos na contratação de crédito consignado, sendo necessário o reconhecimento judicial de um modelo de contratação ideal para a modalidade consignada, que consiga de fato atender às prerrogativas dos beneficiários do INSS quanto à preservação da privacidade e a realização de contratação lícita, voluntária e segura. Fazendo-se necessário, em um segundo momento, o estabelecimento de um modelo de transição para que seja implementado o padrão de contratação ideal estabelecido na sentença;

(iv) Revela-se essencialmente um processo flexível, porquanto possibilita a adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso e de utilização de mecanismos de cooperação judiciária;

(v) Possui consensualidade, haja vista que a violação de dados pessoais dos segurados e a existência de fraudes contundentes e perenes na contratação do crédito consignado constituem matérias já reconhecidas e confessadas pelos Requeridos, conforme demonstrado no tópico 3.4, constituindo interesse do Autor e do Estado a correção definitiva das situações de ilicitudes perpetuadas por quase duas décadas

O instrumento da Ação Civil Pública se mostra totalmente eficaz, não só como remédio para condenação de danos patrimoniais e extrapatrimoniais, mas, também, para propor alterações estruturais em problemas sociais, como no caso, ora apresentado, onde a inércia dos entes públicos ocasiona a lesão de milhões de segurados, causando, inclusive, o superendividamento da população idosa.

4 CONCLUSÃO

Pelo exposto neste artigo, é possível concluir que há inegável inércia dos órgãos (INSS e Dataprev), a qual gerou um enorme prejuízo a coletividade, o que vem, inclusive, ocasionando, o superendividamento dos idosos que não possuem qualquer estruturação para terem valores consignados em seus benefícios, mas, ainda assim, são impingidos a contratos não desejados.

Em que pese as denúncias reiteradas de todo o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor nestes 18 anos, a respeito da comercialização irresponsável do crédito consignado, não se tem notícia que a autarquia tenha suspenso ou cancelado o convênio com qualquer instituição financeira, nos termos do artigo 52, da instrução normativa 28/2008, do próprio INSS.

Nessa perspectiva, é de clareza solar que a aqueles que não zelam pelos dados dos segurados, devem ser penalizados pelos danos patrimoniais e extrapatrimoniais causados aos segurados, consoante posicionamento já consolidado na TNU e no STJ.

E, embora a prática maléfica praticada pelas instituições financeiras continue sendo realizada, os danos precisam ser modificados na origem, motivo pelo qual entende-se que a iniciativa da Ação Civil Pública é louvável sendo o instrumento prático mais viável para resguardar o direito dos hipervulneráveis.

Diante de todas as considerações, conclui-se que a alteração estrutural do *modus operandi* na concessão do crédito consignado, armazenamento e tratamento de dados dos segurados pelos órgãos federais é medida que se impõe. Espera-se a sensibilidade do Poder Judiciário para aplicar as medidas preventivas e inibitórias³⁴ contidas na tutela de urgência, em total consonância com o princípio da máxima efetividade da tutela coletiva, a fim de evitar ainda mais danos irreparáveis à coletividade.

ABSTRACT The article analyzes the historical evolution of payroll loans in our country, which currently suffers from the consequences of the irresponsible granting of payroll loans and the unrestrained harassment of consumers, also analyzes the role of the National Institute of Social Security and Dataprev in relation to frauds related to consigned credit, given that this theme is intrinsically linked to a structural problem in society.

KEYWORDS: Loan. Consigned. Hypervulnerability. Right to information. Fraud. Data leakage. INSS. Dataprev. Structural Process. LGPD.

³⁴ “Gregório Assagra ensina que o processo coletivo deve ser guiado pelo princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva comum, admitindo-se, portanto, todos os tipos de ações, procedimentos, medidas e provimento, desde que adequados a propiciar a correta e efetiva tutela do direito coletivo” - ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 578.