



AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)1035863-92.2024.4.01.0000

DECISÃO

A Associação Brasileira de Bancos - ABBC interpõe agravo de instrumento em demanda ajuizada contra o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

A controvérsia gira em torno do texto da Instrução Normativa - IN PRES/INSS nº 172/2024.

Essa instrução estabelece que apenas a primeira instituição financeira que realiza o pagamento do benefício do INSS poderá oferecer crédito consignado aos beneficiários nos primeiros 90 dias após a concessão do benefício.

A ABBC alega que isso cria um monopólio temporário, violando a livre concorrência e os direitos dos consumidores aposentados e pensionistas. A consequência são taxas de juros mais altas, em prejuízo da competitividade no mercado de crédito consignado.

A decisão de primeira instância indeferiu a tutela de urgência requerida para suspender a eficácia da previsão normativa.

No presente agravo, a associação argumenta que essa decisão deve ser reformada.

Ela alega que a IN PRES/INSS nº 172/2024 implica indevidamente o estabelecimento de um monopólio e infringe tanto os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência quanto o Código de Defesa do Consumidor.

Além disso, ultrapassa a competência regulamentar do INSS.

A ABBC solicita a suspensão imediata da eficácia da IN PRES/INSS nº 172/2024 até o julgamento final da ação. Isso de forma a evitar prejuízos decorrentes de um leilão que utilizaria essa normativa como base de precificação.

Sobre a urgência, a ABBC aduz que o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo é iminente, porque o INSS, com base na ilegal IN PRES/INSS nº. 172/2024, está organizando nova concorrência para oferecimento da folha de pagamento dos novos



beneficiários do INSS.

O respectivo Edital já foi publicado em 27.9.2024, fixando a data da sessão presencial para credenciamento, apresentação de propostas e sessão pública realização de lances no dia 22.10.2024, a partir das 10h.

Segundo a associação, o pedido liminar deve ser decidido ainda no **plantão**, já que deve haver *"tempo hábil para a correção da racionalidade econômica dos lances que serão apresentados em leilão, o que deve ocorrer o quanto antes, já a partir da primeira hora da segunda-feira, 21.10.2024, não se podendo aguardar o horário normal de expediente, sob pena de gravíssimo prejuízo à Agravante, às suas associadas e à sociedade em geral."*

É o relatório.

II.

Estão presentes os requisitos de recorribilidade.

A peça recursal, subscrita por profissionais legitimamente credenciados, foi protocolada no prazo legal.

O preparo foi recolhido.

Conheço.

III.

Eis os termos da decisão agravada:

"DECISÃO

Associação Brasileira de Bancos (ABBC) ajuizou ação civil pública contra o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com pedido de tutela de urgência para "que seja suspensa a eficácia da Instrução Normativa PRES/INSS nº. 172/2024, e, como consequência, dos itens 5.16 a 5.19 do Termo de Referência do Edital de Pregão Presencial nº. 90.005/2024, ambos editados Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, ora Requerido, em todos os seus efeitos, até que se efetive o julgamento de mérito da presente Ação Civil Pública" (id. 2152592295, de 10/10/24, fl. 41 da rolagem única – r.u.).

Sustenta que: i) a citada IN permite que apenas uma instituição financeira em cada base territorial ofereça crédito consignado aos beneficiários do INSS pelo intervalo inicial de 90 dias da data da sua concessão (apenas a instituição financeira detentora da folha de pagamentos do INSS), em alteração do texto da IN PRES/INSS nº 138/2022 que impedia qualquer instituição financeira de ofertar crédito consignado aos novos beneficiários nesse período; ii) desse modo, criou, sem competência legal ou constitucional e sem motivação, verdadeiro monopólio



altamente prejudicial à livre iniciativa e à livre concorrência no setor financeiro, além de vulnerar os direitos dos consumidores aposentados de se beneficiarem das menores taxas de juros propiciadas pela livre concorrência, o que entende ser ilegal; iii) com base no monopólio por ele mesmo criado, o réu já publicou edital de nova licitação para o oferecimento da folha de pagamentos dos novos beneficiários do INSS a partir de 2025, cuja sessão presencial de credenciamento, apresentação de propostas e realização de lances ocorrerá em 22/10/24.

Atribuiu à causa o valor de R\$ 10.000,00.

Trouxe os documentos de fls. 44/141 da r.u.

Os autos foram inicialmente distribuídos à 6ª Vara Federal Cível da SJDF, que declinou da competência em favor deste Juízo, por prevenção em relação ao Processo 1078669-30.2024.4.01.3400, extinto por aqui sem julgamento do mérito (id. 2152689842, de 11/10/24, fl. 146 da r.u.).

A Secretaria acostou cópia das principais peças do processo para análise da prevenção (id. 2152939246, de 14/10/24, fls. 151/186 da r.u.).

Manifestação preliminar do réu quanto o pedido de tutela de urgência (ids. 2153945819 a 2153946210, de 18/10/24, fls. 194/239 da r.u.).

*É o relatório. **Decido.***

Da prevenção

Reconheço a competência deste Juízo para processar e julgar o feito, uma vez que se trata de repetição do MS 1078669-30.2024.4.01.3400, extinto por aqui sem julgamento do mérito (art. 286, II, do CPC).

Da tutela de urgência

Para a antecipação dos efeitos da tutela de urgência é necessário que a parte autora apresente “elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo”, consoante preconiza o art. 300 do CPC.

No presente caso, num juízo de cognição sumária da lide, próprio das tutelas de urgência, não se detecta a presença dos requisitos legais.

A parte autora pretende, em sede de tutela de urgência, a suspensão da eficácia da IN PRES/INSS 172/24 e, conseqüentemente, dos itens 5.16 a 5.19 do Termo de Referência anexo ao Edital de Pregão Presencial nº. 90.005/2024 do INSS.

Os itens do Termo de Referência impugnados possuem o seguinte teor:



“Celebração de contrato de consignado com o beneficiário

5.17. Os critérios e procedimentos operacionais relacionados à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado nos benefícios pagos pelo INSS seguirão as diretrizes estabelecidas pela **Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro de 2022, alterada pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 172, de 28 de agosto de 2024**, ou por outra norma que venha a substituí-las.

5.18. **A primeira instituição financeira pagadora do benefício poderá oferecer e celebrar diretamente contratos de empréstimo consignado com o beneficiário, a partir do primeiro pagamento.**

5.18.1. Os empréstimos pessoais consignados contratados junto à primeira instituição financeira pagadora, **somente poderão ser portados após o prazo de 90 (noventa) dias**, contados a partir da Data de Despacho do Benefício (DDB).

5.19. **Para as demais instituições financeiras, a contratação de empréstimos pessoais consignados permanecerá bloqueada durante 90 (noventa) dias, a contar da data de concessão do benefício.**” (id. 2152593268, de 10/10/24, fl. 132 da r.u., destaquei).

O fundamento normativo para tais disposições é a IN PRES/INSS 138/22, com redação dada pela IN PRES/INSS 172/24, que revogou a vedação completa à oferta de empréstimos consignados a beneficiários do INSS nos primeiros 90 dias após a DDB, para permiti-la, no período em questão, somente para a instituição financeira responsável pela folha de pagamentos:

“Art. 8º O bloqueio dos benefícios elegíveis para averbação do crédito consignado é realizado:

(...)

§ 1º **Os benefícios referidos no art. 1º, concedidos a partir de 1º de abril de 2019, permanecerão bloqueados para a realização de crédito consignado por 90 (noventa) dias, contados da Data de Despacho do Benefício - DDB, ou seja, da data de concessão do benefício, exceto quando a contratação do empréstimo pessoal consignado for realizada diretamente com a primeira instituição financeira pagadora do benefício.**

(...)

§ 6º Observado o disposto nos §§ 1º e 3º a 5º, o beneficiário poderá autorizar o desbloqueio do benefício, na forma do § 7º:

I - a partir da DDB, para os benefícios concedidos a partir de 1º de janeiro de 2025, em operações de crédito consignado com a primeira instituição financeira



pagadora do benefício;

II - a partir do 91º (nonagésimo primeiro) dia contado da DDB, na hipótese do inciso I do caput; e

III - a qualquer tempo, nas hipóteses dos incisos II, III e IV do caput.

(...)

Art. 13 A portabilidade entre instituições financeiras poderá ser realizada, desde que atenda às normas editadas pelo BCB e CMN.

§ 1º Os titulares das operações de empréstimo pessoal consignado poderão requerer a portabilidade do crédito, a qualquer tempo, exceto quanto a contratação realizada nos termos do § 1º do art. 8º, observadas as disposições legais e regulamentares vigentes.

§ 2º Os empréstimos pessoais consignados contratados junto à primeira instituição financeira pagadora, somente poderão ser portados após o prazo de 90 (noventa) dias, contados da DDB.

(...)

Art. 35 É vedado às instituições consignatárias acordantes ou seus correspondentes bancários:

I - realizar qualquer oferta de operação de crédito consignado a partir de 30 (trinta) dias a contar do cadastramento do telefone fixo ou móvel na plataforma "Não me Perturbe", por tempo indeterminado, excetuando as situações previstas na referida plataforma;

II - a realização direta, ou por meio de interposta pessoa, de atividade de marketing ativo, oferta comercial, proposta, publicidade direcionada ou qualquer outra atividade, por qualquer meio, inclusive eletrônico (SMS, ligação, aplicativos de troca de mensagem eletrônica) com intuito de convencer o beneficiário a celebrar contrato de crédito consignado, antes do decurso de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir da respectiva DDB;

(...)

§ 1º As atividades referidas no inciso II, se realizadas no prazo de vedação de que trata o inciso I, serão consideradas assédio comercial e serão punidas, nos termos do art. 36, sem prejuízo de serem também qualificadas como outras práticas abusivas pelos órgãos de defesa do consumidor.

§ 2º A vedação do inciso II não abrange a primeira instituição financeira pagadora do benefício, que poderá ofertar diretamente e celebrar contrato de consignado com o beneficiário, a partir do primeiro pagamento.” (destaquei)



Observa-se que, neste momento de cognição sumária da lide, não há evidências suficientes da probabilidade do direito da autora, o que demanda a devida instrução processual.

Como se verifica da manifestação preliminar apresentada pelo INSS, parece haver razoabilidade na norma impugnada, ao tentar sopesar o acesso dos segurados do INSS a empréstimos consignados, com a mitigação do assédio por eles sofridos nos primeiros meses subsequentes ao início dos benefícios, além de permitir a concorrência entre instituições financeiras que participem da licitação. Confira-se:

“Portanto, ao contrário do que alega a parte autora, o bloqueio temporário de 90 dias não impede a livre concorrência entre as instituições financeiras, mas sim resguarda os beneficiários de práticas predatórias, garantindo-lhes um prazo razoável para ponderar suas opções de crédito. Após o término desse período, a portabilidade do crédito é permitida sem qualquer restrição, conforme previsto na legislação e na Resolução CMN nº 5.057/2022, a qual assegura a plena liberdade de transferência entre instituições financeiras .

Nesse sentido, o INSS cumpre sua atribuição legal ao atuar como intermediador de políticas que facilitam o acesso ao crédito, ao mesmo tempo em que protege os beneficiários, estabelecendo regras que lhes permitem realizar operações financeiras de forma mais segura e informada, preservando sua autonomia para decidir sobre a contratação de crédito com base na percepção de sua renda.

*O INSS reitera que **não há favorecimento de instituições financeiras** no processo de contratação para o pagamento de benefícios. **Todas as instituições que participam da licitação têm as mesmas condições e oportunidades de atender aos beneficiários**, e a seleção baseia-se exclusivamente em **critérios técnicos e econômicos**, como a oferta de serviços de qualidade e a capilaridade do atendimento.”*

(id. 2153945819, de 18/10/24, fls. 199/201 da r.u.)

Diante disso, por ora, deve prevalecer a presunção de legalidade dos atos administrativos. Além disso, deve-se ter em vista que a intervenção judicial é medida de caráter excepcional, reservada para casos de clara violação de legalidade ou abuso de poder e que, enquanto não houver prova cabal de ilegalidade, a atuação administrativa deve ser preservada, assegurando a continuidade de suas funções.

Por sua vez, quanto ao segundo requisito, constata-se que o perigo de dano se apresenta de modo inverso no presente caso.

Isso porque a suspensão imediata da eficácia da IN PRES/INSS 172/24 poderá acarretar atrasos na licitação já em andamento, cujo edital foi publicado com base nas regras estabelecidas pela mencionada norma. A interrupção do processo licitatório geraria prejuízos administrativos e econômicos tanto ao INSS quanto aos bancos envolvidos, além dos próprios segurados.



Ademais, eventual revogação da tutela exigiria nova adequação da racionalidade dos preços apresentados nas propostas dos licitantes e demandaria ajustes nos contratos firmados, o que traria insegurança jurídica ao certame, com prejuízo à previsibilidade e estabilidade do processo.

Ante o exposto, **indefiro** o pedido de tutela de urgência.

Cite-se.

Intimem-se a partes e o MPF.

Brasília/DF, 18 de outubro de 2024.

LUCIANA RAQUEL TOLENTINO DE MOURA

Juíza Federal Substituta da 7ª Vara/SJ-DF"

IV.

É caso de deferimento da tutela recursal.

Nos termos do art. 170, IV e V, da Constituição Federal, a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, dentre outros, os princípios da *livre concorrência* e da *defesa do consumidor*.

A *livre iniciativa* e a *livre concorrência* são, assim, princípios fundantes que regem a exploração de qualquer atividade econômica, inclusive a bancária, objeto da presente demanda.

Apesar de não serem absolutos, para sejam impostas limitações a esses princípios, deve haver uma razão subjacente racional, a qual concretize algum outro valor ou princípio constitucional.

No caso, não há dúvidas de que a IN PRES/INSS nº. 172/2024 restringiu a *livre iniciativa* e a *livre concorrência*.

Ao alterar a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro 2022, a IN PRES/INSS nº. 172/2024, modificando o § 1º no art. 8º, manteve a proibição de realização de crédito consignado por 90 dias. Contudo, excetuou a instituição financeira pagadora do benefício. Confira-se:

Art. 8º

[...]

§ 1º Os benefícios referidos no art. 1º, concedidos a partir de 1º de abril de 2019, permanecerão bloqueados para a realização de crédito consignado por 90 (noventa)



*dias, contados da Data de Despacho do Benefício - DDB, ou seja, da data de concessão do benefício, **exceto quando a contratação do empréstimo pessoal consignado for realizada diretamente com a primeira instituição financeira pagadora do benefício.***

Logo, houve claro **tratamento privilegiado** em favor de um participante do mercado bancário - a primeira instituição pagadora do benefício - em detrimento das demais bancos.

Apenas esse participante não se submete à regra de bloqueio para a realização de crédito consignado por 90 (noventa) dias.

Essa situação privilegiada é reproduzida nos itens 5.16 a 5.19 do Termo de Referência anexo ao Edital de Pregão Presencial nº. 90.005/2024 do INSS, os quais também não autorizam a portabilidade do crédito no referido período.

Embora a imposição tratamento discriminatório não seja *per se* inconstitucional, compete ao Poder Judiciário compreender se a razão subjacente apresentada para esse *discrímen*.

Ou seja, deve-se examinar se esse fator de tratamento anti-isonômico possui base racional, concretizando algum outro princípio constitucional.

Cabe salientar que o ônus de comprovar a constitucionalidade do tratamento não igualitário é do INSS, que optou pelo *discrímen*.

A regra é a igualdade. E a exceção deve ser adequadamente justificada por quem excepciona.

No caso, foram esses os argumentos apresentados pelo INSS segundo a decisão agravada:

“Portanto, ao contrário do que alega a parte autora, o bloqueio temporário de 90 dias não impede a livre concorrência entre as instituições financeiras, mas sim resguarda os beneficiários de práticas predatórias, garantindo-lhes um prazo razoável para ponderar suas opções de crédito. Após o término desse período, a portabilidade do crédito é permitida sem qualquer restrição, conforme previsto na legislação e na Resolução CMN nº 5.057/2022, a qual assegura a plena liberdade de transferência entre instituições financeiras .

Nesse sentido, o INSS cumpre sua atribuição legal ao atuar como intermediador de políticas que facilitam o acesso ao crédito, ao mesmo tempo em que protege os beneficiários, estabelecendo regras que lhes permitem realizar operações financeiras de forma mais segura e informada, preservando sua autonomia para decidir sobre a contratação de crédito com base na percepção de sua renda.

O INSS reitera que não há favorecimento de instituições financeiras no processo de contratação para o pagamento de benefícios. Todas as instituições que participam da licitação têm as mesmas condições e oportunidades de atender aos beneficiários, e a seleção baseia-se exclusivamente em critérios técnicos e econômicos, como a oferta de serviços



de qualidade e a capilaridade do atendimento."

(id. 2153945819, de 18/10/24, fls. 199/201 da r.u.)

Como se percebe, o INSS aduz que o *discrímen* relativo ao bloqueio temporário de 90 dias não impede a livre concorrência entre as instituições financeiras, mas sim resguarda os beneficiários de práticas predatórias.

Essa proteção decorreria do fato de que aos beneficiários é garantido *"um prazo razoável para ponderar suas opções de crédito"*. Essa previsão seria, assim, uma proteção aos beneficiários, uma vez que lhes *"permitira realizar operações financeiras de forma mais segura e informada, preservando sua autonomia para decidir sobre a contratação de crédito com base na percepção de sua renda."*

Com efeito, apesar de o INSS argumentar que se está diante de norma protetiva aos idosos e novos beneficiários, não é isso que se pode concluir.

Isso porque a exceção inserta pela IN PRES/INSS nº. 172/2024 em verdade minorou a proteção antes conferida pela a IN PRES/INSS nº 138/2022, que não permitia qualquer realização de crédito consignado por 90 (noventa) dias, contados da Data de Despacho do Benefício - DDB, ou seja, da data de concessão do benefício para os novos beneficiários do INSS.

É isso que alega a agravante na inicial. Confira-se:

"Com efeito, a nova Instrução Normativa PRES/INSS nº. 172/2024 modificou a Instrução Normativa PRES/INSS nº. 138/2022 — que atualmente impede qualquer instituição financeira de ofertar crédito consignado para novos beneficiários do INSS no período de 90 (noventa) dias contados da concessão — para excepcionar a referida regra de modo a possibilitar que apenas a instituição financeira detentora da folha de pagamentos do INSS possa oferecer, sozinha, o produto crédito consignado aos novos beneficiários no mencionado período de 90 (noventa) dias."

Daí a agravante defender que *"a regulamentação recentemente inaugurada pelo INSS vulnera amplo conjunto normativo de defesa à ordem econômica e aos direitos do consumidor"*.

A meu sentir, a análise apresentada é correta e os argumentos prosperam.

Se havia uma estrutura de proteção fornecida pelo INSS aos novos beneficiários, de maneira a impedir que sofressem assédio de instituições num período inicial, permitindo-lhes realizar operações financeiras de forma mais segura e informada, preservando sua autonomia para decidir sobre a contratação de crédito com base na percepção de sua renda, **essa estrutura de proteção aparentemente veio abaixo.**

Eles poderão sofrer assédio nesse período, sendo que a eles somente serão ofertadas as condições de empréstimo uma única instituição financeira, que será a monopolista durante os 90 dias.

Sendo assim, creio que a exceção prevista na IN PRES/INSS nº. 172/2024 criou o pior de dois mundos: tornou a proteção ao consumidor aparentemente insuficiente e privilegiou



apenas uma instituição financeira, em detrimento da livre concorrência.

Ou se mantém o prazo de bloqueio de 90 dias para todas as instituições, ante a preocupação de proteção aos beneficiários, ou se libera o mercado, se se provar que o bloqueio de 90 dias não faz sentido.

O que não se pode permitir é tratamento privilegiado injustificado, o qual, pelas razões acima, parece estar ocorrendo com a nova regra da IN PRES/INSS nº. 172/2024.

Houve sim, ao menos em um juízo preliminar, abuso do poder regulamentar pelo INSS.

E nem se diga que a livre concorrência está assegurada com a possibilidade de participação de instituições financeiras na licitação. Cuidam-se de produtos distintos que não se confundem. Uma coisa é o serviço de pagamento do benefícios do INSS, outra coisa é o serviço de crédito consignado ofertado aos beneficiários do INSS.

V.

Ante o exposto, **concedo** a tutela recursal pleiteada para suspender a eficácia da Instrução Normativa PRES/INSS nº. 172/2024, e, como consequência, dos itens 5.16 a 5.19 do Termo de Referência do Edital de Pregão Presencial nº. 90.005/2024, ambos editados Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em todos os seus efeitos.

Dê-se ciência ao Juízo de origem.

Após o plantão, encaminhem-se os autos ao relator sorteado.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

Desembargador Federal **FLÁVIO JARDIM**
Plantonista

