



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

THALES ANDRÉ MONTENEGRO CAVALCANTE

**ENTENDIMENTOS DA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO E DA TURMA
RECURSAL DA PARAÍBA SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSS NOS
CASOS DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS NÃO AUTORIZADOS PELO
SEGURADO**

**JOÃO PESSOA
2020**

THALES ANDRÉ MONTENEGRO CAVALCANTE

**ENTENDIMENTOS DA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO E DA TURMA
RECURSAL DA PARAÍBA SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSS NOS
CASOS DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS NÃO AUTORIZADOS PELO
SEGURADO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Jonábio Barbosa dos Santos

**JOÃO PESSOA
2020**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C376e Cavalcante, Thales Andre Montenegro.

ENTENDIMENTOS DA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO E DA
TURMA RECURSAL DA PARAÍBA SOBRE A RESPONSABILIDADE
CIVIL DO INSS NOS CASOS DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS NÃO
AUTORIZADOS PELO SEGURADO / Thales Andre Montenegro
Cavalcante. - João Pessoa, 2020.

66 f. : il.

Orientação: Jonábio Barbosa dos Santos.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Responsabilidade civil. 2. Empréstimos consignados.
3. Fraudes. 4. INSS. 5. Turma Nacional de
Uniformização. I. Santos, Jonábio Barbosa dos. II.
Título.

UFPB/CCJ

THALES ANDRÉ MONTENEGRO CAVALCANTE

**ENTENDIMENTOS DA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO E DA
TURMA RECURSAL DA PARAÍBA SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL
DO INSS NOS CASOS DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS NÃO
AUTORIZADOS PELO SEGURADO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jonábio Barbosa dos Santos.

DATA DA APROVAÇÃO: 05 de abril de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

**Prof. Dr. Jonábio Barbosa dos Santos
(ORIENTADOR)**

**Prof. Dr. André Luiz Cavalcanti Cabral
(AVALIADOR)**

**Prof. Dr. Robson Antão de Medeiros
(AVALIADOR)**

*O aprender nunca é cumulativo; é um movimento
de saber que não tem começo nem fim.*

J, Krishnamurti.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, pois sem ele, eu nada seria.

À minha família, pelo amor, suporte e carinho incondicionais.

Aos amigos, verdadeiros irmãos de mães diferentes, sempre dispostos a contribuir de alguma forma com o meu fortalecimento.

Ao meu orientador, por ter acreditado neste trabalho, ainda que os ventos não soprassem a favor.

A todos os professores que contribuíram nesta caminhada, compartilhando um pouco do saber que possuem.

Muito obrigado.

RESUMO

No ano de 2003, surgia no Brasil a possibilidade de autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil. Esta inovação foi trazida pela Medida Provisória nº 130, que posteriormente viria a se transformar na Lei nº 10.820/2003, se popularizando com a nomenclatura de Lei do Empréstimo Consignado. Dentre os beneficiados com esta possibilidade estão os aposentados e pensionistas do INSS, que passaram a poder descontar as parcelas dessas operações diretamente de seus benefícios previdenciários, tendo, assim, maior facilidade no acesso ao crédito, sob menores taxas de juros. Contudo, estas circunstâncias, embora inegavelmente benéficas para a população, também atraíram o interesse de golpistas e falsários, que passaram a praticar golpes com o intuito de obter vantagens econômicas ilícitas. A existência dessas condutas ilícitas, por sua vez, vem alavancando o ajuizamento de ações em face das instituições financeiras e do próprio INSS, perante a Justiça Federal, com o requerimento da devida reparação cível. Com a relevância e a repetitividade de situações desse tipo, a Turma Nacional de Uniformização decidiu afetar o tema como Representativo de Controvérsia, para definir se o INSS teria responsabilidade civil pelos danos patrimoniais ou morais decorrentes de empréstimos consignados não autorizados pelo segurado, e em quais parâmetros isso aconteceria. A presente monografia, portanto, destina-se a analisar o julgamento do tema pelo órgão colegiado de mais alta hierarquia dentro do sistema de Juizados Especiais da Justiça Federal, e, também, investigar a aplicação prática desse julgamento, com base em fundamentação judicial exposta no âmbito local, isto é, pela Turma Recursal da Paraíba, no enfrentamento da questão.

Palavras-chave: Responsabilidade civil. Fraudes. Empréstimos consignados. INSS. Turma Nacional de Uniformização.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AgRg	Agravo Regimental
BCB	Banco Central do Brasil
CC/02	Código Civil
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CFRB/88	Constituição da República Federativa do Brasil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CPC	Código de Processo Civil
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
EM	Exposição de Motivos
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
PEDILEF	Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal
Rel.	Relator
REsp	Recurso Especial
RTJ	Revista Trimestral de Jurisprudência
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TNU	Turma Nacional de Uniformização
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 APONTAMENTOS INICIAIS ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	11
2.1 DA DISTINÇÃO ENTRE RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRATUAL E EXTRACONTRATUAL	12
2.2 DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL	15
2.2.1 Da conduta culpável (positiva ou negativa).....	17
2.2.2 Do Dano	21
2.2.3 Do Nexo de Causalidade	22
2.3 DA DISTINÇÃO ENTRE A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA E SUBJETIVA	26
2.4 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	29
3 DO EMPRÉSTIMO CONSIGNADO: CARACTERÍSTICAS, REGULAÇÃO E O ENFRENTAMENTO ÀS PRÁTICAS DE FRAUDES	32
3.1 DOS CONTRATOS DE MÚTUO FENERATÍCIO.....	32
3.2 EMPRÉSTIMO CONSIGNADO: CONCEITO E RELEVÂNCIA PARA A ECONOMIA BRASILEIRA.....	35
3.3 DA REGULAMENTAÇÃO DO EMPRÉSTIMO CONSIGNADO	37
3.5 DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO CONTRA FRAUDES NOS EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS ADOTADAS PELO INSS.....	40
4 DO ENFRENTAMENTO DO TEMA PELA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO E SUA APLICAÇÃO PELA TURMA RECURSAL DA PARAÍBA	45
4.1 O PAPEL DA JUSTIÇA FEDERAL NO JULGAMENTO DOS FEITOS DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS NÃO AUTORIZADOS	45
4.2 DA AFETAÇÃO DO TEMA PELA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO	47
4.3 DO JULGAMENTO DO TEMA REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA Nº 183 PELA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO	50
4.4 DO ENTENDIMENTO DA TURMA RECURSAL DA PARAÍBA ACERCA DO TEMA.....	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS.....	64

1 INTRODUÇÃO

O surgimento dos descontos de prestações em folha de pagamento, popularizados sob a nomenclatura de empréstimos consignados, sem dúvida, trouxeram inúmeros proveitos para a economia brasileira, para as instituições concedentes, e para os próprios beneficiários dessa modalidade de crédito.

Para a economia, porque o crédito fomenta a circulação da moeda, que, por sua vez, aumenta a produção de riquezas. Para as instituições concedentes, porque o índice de inadimplência se reduz, em decorrência do desconto direto na folha, antes mesmo de o salário ou benefício previdenciário chegar nas mãos do tomador do crédito. E, por último, mas não menos importante, para os beneficiários, em função da facilidade de acesso ao crédito, e das menores taxas de juros aplicadas, quando comparadas com as demais modalidades creditícias.

Todavia, esta facilidade de acesso, ao mesmo tempo em que pode ser considerada uma ferramenta interessante para o desenvolvimento econômico do país, também abre espaço para que pessoas mal-intencionadas se utilizem dos empréstimos consignados, com o objetivo de cometer fraudes e usufruir ilicitamente de valores contratados em nome de beneficiários legítimos, que passam a ser suas vítimas.

Diante desse cenário, o Poder Judiciário se deparou com o ajuizamento de diversas ações visando a declaração de inexistência dos débitos relativos aos empréstimos consignados fraudulentos, em decorrência do não reconhecimento das contratações pelas partes-autoras.

Dentro do universo de empréstimos consignados fraudulentamente contratados, estão aqueles realizados por terceiros em nome de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social.

Desta forma, as pessoas que foram vítimas desse tipo de conduta fraudulenta, acabam por ajuizar as respectivas ações em face da instituição financeira credora da suposta contratação de empréstimo consignado, mas também, em face do próprio INSS.

Em decorrência da participação do INSS no polo passivo das ações dessa natureza, assim como do baixo valor econômico em questão, que, na grande maioria

dos casos, não ultrapassa o montante de 60 salários mínimos, tem-se que a competência da tramitação fica atribuída aos Juizados Especiais Federais.

Com o passar do tempo, essas ações se tornaram cada vez mais frequentes. Conseqüentemente, a junção de uma grande quantidade delas, ainda que de baixo valor econômico individualmente, tornaram a quantia agregada bastante expressiva e relevante. O INSS, ao se ver prejudicado na questão, alegando, essencialmente, que não detinha participação nos lucros das instituições financeiras, e que não deveria integrar o polo passivo, por entender ausente sua responsabilidade, ajuizou um Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal perante a Turma Nacional de Uniformização.

Então, no dia 21/06/2018, a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais afetou o Tema Representativo de Controvérsia de nº 183. A questão a ser decidida referia-se à possibilidade de responsabilização civil do Instituto Nacional de Seguridade Social quanto aos danos patrimoniais ou morais decorrentes de empréstimo consignado não autorizado.

A afetação do tema retromencionado, com a sua conseqüente decisão, ensejou a proposta do presente trabalho, que objetiva analisar as nuances relativas a esta questão, e explicar como o Poder Judiciário estabeleceu a possibilidade de responsabilização da autarquia previdenciária nos casos de empréstimos consignados concedidos sem autorização.

A metodologia aqui empregada consistirá na pesquisa teórica e bibliográfica, de natureza descritiva, buscando entender, essencialmente, a sistematização da responsabilidade civil no ordenamento jurídico brasileiro, através do posicionamento de autores e publicações nacionais, levando-se em consideração as particularidades inerentes ao caso específico estudado nesta monografia. Além disso, buscar-se-á coletar dados acerca da existência e relevância dos empréstimos consignados, com o intuito de ampliar a percepção acerca do contexto em que a modalidade de crédito se insere. E, mais ainda, proceder-se-á à análise jurisprudencial, que investiga a fundamentação e a aplicação judicial prática das teses levantadas pelo próprio Poder Judiciário no tratamento do tema.

Com essa finalidade, em um primeiro momento, serão estudadas as modalidades de responsabilização civil no ordenamento jurídico pátrio, inclusive no que diz respeito à responsabilidade civil do Estado, levando-se em consideração que

o Instituto Nacional de Seguridade Social é uma autarquia federal, e, portanto, presta serviço público.

Em seguida, serão expostos dados acerca da contratação de crédito no Brasil, juntamente ao detalhamento da operação de concessão de crédito consignado, para que seja esclarecida qual a participação dos envolvidos em uma contratação de crédito nesta modalidade, isto é, quais são os papéis exercidos pela instituição financeira, pelo INSS, e pelo beneficiário.

Num terceiro momento, será analisado o PEDILEF 0500796-67.2017.4.05.8307/PE, processo paradigma de afetação do tema pela Turma Nacional de Uniformização. Nesta oportunidade, buscar-se-á fazer uma análise dos argumentos expostos no Relatório/Voto, bem como, no Acórdão do processo, de Relatoria do Juiz Federal Fábio Cesar Oliveira, e verificar em que circunstâncias o INSS poderá ser responsabilizado quando casos similares acontecerem, a partir da visão exposta na TNU.

Posteriormente, o presente trabalho buscará observar uma aplicação prática das teses firmadas no julgamento da Turma Nacional de Uniformização, através de voto proferido pela Turma Recursal da Paraíba, com o intuito de entender como o julgamento proferido pelo maior órgão colegiado dos Juizados Especiais Federais irradia seus efeitos em um órgão colegiado inferior.

Ao final, perceber-se-á a importância da fixação de bons parâmetros de aferição de responsabilidade civil pelo Poder Judiciário, notadamente quando se trata de uma entidade pública que cumpre importante papel social e necessita da adequada alocação de seus recursos.

2 APONTAMENTOS INICIAIS ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Antes de adentrar nas especificidades que contornam o tema objeto do presente trabalho, mister se faz tecer alguns apontamentos em relação à responsabilidade civil no ordenamento jurídico brasileiro. O intuito é estabelecer conceitos fundamentais que serão utilizados como base teórica no decorrer deste estudo.

Em primeiro lugar, a responsabilidade civil pode ser entendida como a indenização de um dano, quer seja de cunho moral, quer seja de cunho patrimonial, originado através de inadimplemento culposos, de obrigação legal ou contratual, ou imposta por lei, ou ainda, decorrente do risco para os direitos de outrem. (AZEVEDO, 2011, p. 244). A indenização, portanto, busca reparar os prejuízos sofridos, mesmo que não se consiga chegar ao chamado “status quo ante”, isto é, ao estado original, à situação que existia anteriormente ao dano.

Conforme demonstra Gonçalves (2019, p. 55), a palavra “responsabilidade” provém do latim *re-spondere*, trazendo a noção de garantia da restituição, de compensação de um bem sacrificado, significando recomposição, restituição ou ressarcimento.

No entanto, como se verá mais adiante, o dever de reparar não será uniforme em todas as ocasiões. Pode divergir, por exemplo, quanto à existência, ou não, de um vínculo contratual entre as partes envolvidas. Pode divergir, também, em relação à exigência de culpa para sua configuração. Ou, além disso, pode divergir quanto à pessoa que causou o dano, se pública ou privada.

Decerto, existem inúmeras outras nuances no que toca ao estudo da responsabilidade civil. Todavia, passaremos a discorrer sobre as divergências apontadas acima, que consistem na distinção entre responsabilidade contratual e extracontratual; na diferenciação entre responsabilidade objetiva e subjetiva; e na questão da responsabilidade civil do Estado. Ademais, também será tratado, no presente capítulo, os pressupostos ou elementos necessários à existência da responsabilidade civil.

2.1 DA DISTINÇÃO ENTRE RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRATUAL E EXTRACONTRATUAL

Uma das principais dicotomias existentes na sistematização da responsabilidade civil cinge-se nas ideias de responsabilidade civil contratual e responsabilidade civil extracontratual, também conhecida como aquiliana.

Sob a perspectiva histórica, o direito privado brasileiro trata ambas as espécies de responsabilidade de modo distinto, pelo fato de serem fontes de obrigações diferentes, e possuem fundamentos jurídicos diversos. (ROSENVALD, FARIAS e NETTO, 2019, p. 95).

A responsabilidade civil em que o ato ilícito descumprido viola norma legal, ou preceito geral de direito, denomina-se extracontratual. De modo diametralmente oposto, se existe alguma espécie de convenção obrigacional assumida, a responsabilidade é contratual. É o que explica Cavalieri Filho (2019, p. 29):

Quem infringe dever jurídico lato sensu, já vimos, de que resulte dano a outrem fica obrigado a indenizar. Esse dever, passível de violação, pode ter como fonte uma relação jurídica obrigacional preexistente, isto é, um dever oriundo de contrato, ou, por outro lado, pode ter por causa geradora uma obrigação imposta por preceito geral de Direito, ou pela própria lei. É com base nessa dicotomia que a doutrina divide a responsabilidade civil em contratual e extracontratual, isto é, de acordo com a qualidade da violação. Se preexiste um vínculo obrigacional, e o dever de indenizar é consequência do inadimplemento, temos a responsabilidade contratual, também chamada de ilícito contratual ou relativo; se esse dever surge em virtude de lesão a direito subjetivo, sem que entre o ofensor e a vítima preexista qualquer relação jurídica que o possibilite, temos a responsabilidade extracontratual, também chamada de ilícito aquiliano ou absoluto. (...) Em suma: tanto na responsabilidade extracontratual como na contratual há a violação de um dever jurídico preexistente. A distinção está na sede desse dever. Haverá responsabilidade contratual quando o dever jurídico violado (inadimplemento ou ilícito contratual) estiver previsto no contrato.

Ao realizar um pacto contratual, ambas as partes expõem seus desejos, e criam expectativas em torno desse contrato. Logicamente, o que se espera é que aquilo que foi acordado seja cumprido, dentro dos limites definidos. Logo, se uma dessas pessoas, após ter se comprometido a cumprir com a obrigação, não o faz, ocasiona um dano ao outro, que se vê frustrado em relação ao resultado esperado. Em razão da expectativa frustrada, e do dano causado pelo descumprimento do acordo, surge, então, o dever de indenizar.

Contudo, embora se fale em violação contratual, esta obrigação não necessariamente precisa ser escrita. Pode se tratar de um contrato tácito relativo a uma simples ação do cotidiano, como a de tomar um ônibus, a título do exemplo ilustrado por Gonçalves (2019, p. 60):

Uma pessoa pode causar prejuízo a outrem por descumprir uma obrigação contratual. Por exemplo: quem toma um ônibus tacitamente celebra um contrato, chamado contrato de adesão, com a empresa de transporte. Esta, implicitamente, assume a obrigação de conduzir o passageiro ao seu destino, são e salvo. Se, no trajeto, ocorre um acidente e o passageiro fica ferido, dá-se o inadimplemento contratual, que acarreta a responsabilidade de indenizar as perdas e danos, nos termos do art. 389 do Código Civil.

Nesse caso, ao pagar o preço relativo ao transporte fornecido, embora não haja um contrato escrito em sua noção tradicional, é inegável que ambas as partes firmaram um compromisso, e que esperam seu cumprimento. Na hipótese de um acidente, ainda que o transportador certamente não deseje que isso aconteça, está deixando de adimplir com a obrigação pactuada, e quebrando a expectativa depositada nele. Desse modo, deve reparar os danos sofridos pelo transportado.

A disposição normativa que prevê a reparação dos danos sofridos, nos casos de responsabilidade contratual, é o art. 389 do Código Civil de 2002, contendo o seguinte texto: “Não cumprida a obrigação, responde o devedor por perdas e danos, mais juros e atualização monetária segundo índices oficiais regularmente estabelecidos, e honorários de advogado”.

Já a responsabilidade civil extracontratual, por sua vez, é aquela em que “o prejuízo decorre diretamente da violação de um mandamento legal, por força da atuação ilícita do agente infrator” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p. 69).

Nesse tipo de responsabilidade civil, não existe qualquer relação obrigacional que vinculou as partes previamente, mas tão somente um dever legal que impede o agente infrator de praticar determinado ato.

Um exemplo muito utilizado reporta-se ao caso da pessoa que colide seu veículo automotor com outro veículo no trânsito, por dirigir desatento. Nessa situação, não existe qualquer vínculo obrigacional preexistente, apto a ligar os envolvidos na colisão. No entanto, ao causar prejuízo ao veículo alheio, por força de sua própria desatenção, a lei exige que o indivíduo responda pelos danos.

Para a responsabilidade civil extracontratual, aplicar-se-á o disposto no art. 186 do Código Civil, nos seguintes termos: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Portanto, em síntese, a principal distinção envolvendo as duas espécies de responsabilidade civil consiste na existência, ou não, de um vínculo contratual preexistente entre as partes.

Todavia, a distinção entre as duas espécies não se resume a isso. Rosenvald, Farias e Netto (2019, p. 96-100) destacam, sob um viés prático e consequencial, oito aspectos diferenciadores entre ambas as espécies, que merecem ser citados: i) a gradação da culpa; ii) a extensão da reparação; iii) o exercício da autonomia privada; iv) a exigência de capacidade dos agentes; v) o regime de mora; vi) a matéria de prova; vii) a prescrição; viii) foro competente.

Embora não se busque detalhar todos esses aspectos no presente trabalho, alguns pontos contribuem para exemplificar as distinções. Quanto à extensão da reparação, por exemplo, na responsabilidade extracontratual, o montante a ser reparado terá como base a extensão do dano. Na responsabilidade contratual, há a possibilidade de serem inseridas cláusulas que busquem limitar a responsabilidade. Já quanto à matéria de prova, na responsabilidade extracontratual, será a vítima que deverá comprovar os pressupostos da obrigação de indenizar, enquanto na responsabilidade contratual, a mera constatação do inadimplemento, automaticamente impõe o dever de indenizar.

Apesar de existirem os referidos aspectos diferenciadores, Rosenvald, Farias e Netto (2019, p. 100) ressaltam que essas diferenças se tratarão de medidas excepcionais, uma vez que os efeitos de ambos os tipos de responsabilidade compartilharão a mesma estrutura, e as regras aplicáveis também poderão ser utilizadas igualmente em ambos. Além disso, os elementos fundamentais de configuração serão necessários para as duas espécies, isto é, o ato ilícito, o dano, e o nexo causal.

Também é o ponto de vista de Cavalieri Filho (2019, p. 29) ao afirmar que:

Em nosso sistema a divisão entre responsabilidade contratual e extracontratual não é estanque. Pelo contrário, há uma verdadeira simbiose entre esses dois tipos de responsabilidade, uma vez que regras previstas no Código para a responsabilidade contratual (arts. 393, 402 e 403) são também

aplicadas à responsabilidade extracontratual. Os adeptos da teoria unitária, ou monista, criticam essa dicotomia, por entender que pouco importam os aspectos sobre os quais se apresente a responsabilidade civil no cenário jurídico, já que os seus efeitos são uniformes. Contudo, nos códigos dos países em geral, inclusive no Brasil, tem sido acolhida a tese dualista ou clássica.

Percebe-se, assim, que a responsabilidade civil contratual e extracontratual, possuem, indubitavelmente, diversas distinções. No entanto, as duas espécies não deixam de dialogar entre si, e não são puramente aplicadas em suas individualidades. É possível notar, inclusive, que as regras previstas para a responsabilidade contratual também podem ser utilizadas para a extracontratual, com o objetivo de atender às demandas sociais, que se tornam cada vez mais complexas com o decorrer do tempo.

Após se entender um pouco mais sobre essa dicotomia notoriamente relevante para a responsabilidade civil, se faz necessário proceder ao estudo dos elementos que compõem sua base. Esses elementos formam uma estrutura que é compartilhada não só pela dicotomia 'responsabilidade extracontratual e contratual', mas por toda espécie de responsabilidade civil presente no ordenamento jurídico brasileiro.

2.2 DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Como já se viu, uma das grandes divisões da responsabilidade civil discutida pela doutrina pátria, é a da responsabilidade civil contratual, e extracontratual. Ademais, dentro da sistematização da própria responsabilidade civil extracontratual, também há uma outra grande distinção, que a divide em responsabilidade extracontratual subjetiva, e objetiva, levando-se em consideração a necessidade, ou não, de culpa em sentido amplo na conduta do agente.

Todavia, conforme apontam Gagliano e Pamplona Filho (2019, p. 77), existem elementos básicos que compõem a responsabilidade civil, e que podem ser aplicados tanto à responsabilidade civil contratual, quanto à responsabilidade civil extracontratual.

Apesar desses elementos serem comuns à ambas as responsabilidades, a base fundamental da responsabilidade civil está prevista no art. 186 do Código Civil,

e consagra o princípio chamado de *neminem laedere*, em que a ninguém é dado causar prejuízo a outrem (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p.77).

O citado artigo 186 traz a base da responsabilidade civil extracontratual subjetiva. Azevedo (2011, p. 248) destaca que o grande fundamento da responsabilidade civil extracontratual é a culpa, embora se admita a possibilidade de responsabilidade sem culpa.

Essa culpa, em que o Código Civil assenta a responsabilidade civil, é a chamada culpa em sentido amplo, que abrange a ação ou omissão voluntária (dolo), e a negligência ou imprudência (AZEVEDO, 2011, p. 248).

Portanto, para que seja possível entender os elementos ou pressupostos necessários à configuração da responsabilidade civil extracontratual, segundo a teoria subjetiva, necessário entender o funcionamento da regra contida no art. 186 do Código Civil.

Ao se analisar o dispositivo supracitado, pode-se extrair que existem três elementos ou pressupostos gerais da responsabilidade civil. São eles: a) a conduta culpável (positiva ou negativa); b) o dano ou prejuízo e; c) o nexo de causalidade entre o dano e a culpa. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p.77)

Existem doutrinadores, como Gonçalves (2019, p. 64), que concluem pela existência de quatro elementos, pois dividem o primeiro elemento em dois, referindo-se à ação ou omissão como um elemento, e a existência de dolo ou culpa como um segundo elemento.

No presente trabalho, a divisão adotada é a que entende a ação ou omissão, com dolo ou culpa, como apenas um único elemento.

Essa noção geral é devidamente explicada por Pereira (2018, p. 77), esclarecendo a obrigação que tem o agente de reparar o dano, quando comete um ato que venha a causá-lo, e remetendo-se, na oportunidade, às ideias de Henoch D. Aguiar (apud PEREIRA, 2018, p. 77):

Do conceito de ato ilícito, fundamento da reparação do dano, tal como enunciado no art. 186 do Código Civil, pode-se enunciar a noção fundamental da responsabilidade civil, em termos consagrados, *mutatis mutandis*, na generalidade dos civilistas: *obrigação de reparar o dano, imposta àquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem.*

Dizendo-o de outra maneira, é a obrigação de reparar o dano causado pela culpa do agente.

Reportando-se ao *ato ilícito*, Henoch, D. Aguiar sintetiza os seus pressupostos: a) um dano consumado ou potencial; não é indispensável que o dano já esteja presente ou que venha a ser produzido; b) “uma relação de

causa e efeito entre o fato e o dano, de tal maneira que este seja ou possa ser consequência daquele”; c) que o dano seja efetivo e imputável ao autor do ato voluntário.

Dos conceitos acima enunciados, extraem-se os elementos da responsabilidade civil, que na doutrina subjetiva são considerados conjuntamente, e que são outros tantos capítulos aqui subseqüentes: 1) *um dano*; 2) *a culpa do agente*; 3) *o nexos de causalidade entre o dano e a culpa*.

Sob esta ótica, conclui-se que a junção desses elementos, isto é, a conduta culposa do agente que cometeu o ato ilícito, com a consequente existência de um dano, de forma que ambos estejam ligados através de um nexos causal definido, compõem, assim, a base da responsabilidade civil.

Com efeito, essas são apenas ideias gerais, que possuem o intuito de demonstrar a existência da estrutura basilar da responsabilidade civil, notadamente, da responsabilidade civil extracontratual subjetiva, que se tornou a mais conhecida e mais estudada no âmbito da doutrina brasileira, em função do amplo destaque conferido pelo Código Civil.

Dessa forma, pretender-se-á, no presente trabalho, explorar um pouco mais a fundo os contornos dos elementos gerais apresentados, no intuito de elucidar o seu funcionamento, e ressaltar pontos relevantes acerca de sua configuração.

2.2.1 Da conduta culpável (positiva ou negativa)

A conduta culpável (positiva ou negativa) constitui, então, o primeiro elemento apresentado. Todas as palavras que compõem este elemento fornecem um direcionamento preciso ao aperfeiçoamento de sua compreensão.

A conduta indica a realização de uma ação ou omissão, representativa de um ato ilícito. Isto quer dizer que, através da atitude positiva (ação), ou negativa (omissão), o indivíduo praticou o ato ilícito, afinal de contas, nenhuma responsabilização poderia surgir do limbo.

Como assevera Nader (2016, p. 68), “O ato ilícito pode ser praticado mediante ação ou omissão do responsável pela reparação. Em outras palavras, o ilícito pressupõe uma conduta do agente, violadora da lei ou de ato negocial e causadora de lesão ao direito alheio”.

Assim, chega-se à segunda palavra, que responde a seguinte pergunta: conduta praticada por quem? Praticada, portanto, por uma pessoa, quer seja física,

ou jurídica, uma vez que não se pode responsabilizar um fato da natureza, acontecido por si só, como explicam Gagliano e Pamplona Filho (2019, p. 81):

Um fato da natureza, diferentemente, subsumível em uma categoria maior e mais abrangente — de fato jurídico em sentido lato —, a despeito de poder causar dano, não geraria responsabilidade civil, por não poder ser atribuído ao homem.

Apenas o homem, portanto, por si ou por meio das pessoas jurídicas que forma, poderá ser civilmente responsabilizado.

Sobre a conduta praticada pela pessoa jurídica, a responsabilização civil se torna possível, por exemplo, em casos de abuso da personalidade jurídica, quando há a extensão da responsabilidade civil aos administradores ou sócios. (NADER, 2016, p. 69)

A aceção de conduta, não obstante a ideia de ação ou omissão, traz também a ideia de voluntariedade, isto é, a vontade do agente em praticar o ato, independentemente da intenção de se chegar ao resultado obtido, posto que a intenção de causar um evento danoso configuraria a existência do 'dolo', o que remete a uma outra questão.

Uma observação final, entretanto, feita por RUI STOCO, com fulcro na doutrina de CAIO MÁRIO, deve ser lembrada:

“cumpre, todavia, assinalar que se não insere, no contexto de 'voluntariedade' o propósito ou a consciência do resultado danoso, ou seja, a deliberação ou a consciência de causar o prejuízo. Este é um elemento definidor do dolo. A voluntariedade pressuposta na culpa é a da ação em si mesma”

Em outras palavras, a voluntariedade, que é pedra de toque da noção de conduta humana ou ação voluntária, primeiro elemento da responsabilidade civil, não traduz necessariamente a intenção de causar o dano, mas sim, e tão somente, a consciência daquilo que se está fazendo. (STOCO, 2001, apud. GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p. 95)

Dessa forma, o agente claramente tem noção do que está fazendo, e o faz de forma voluntária, ainda que sem intenção de causar o dano. É essencial ressaltar, pois, essa importante diferenciação entre a voluntariedade, que é a vontade de praticar o ato, e o dolo, que é a intenção de causar o dano.

A conduta, ainda, terá dois aspectos: o extrínseco, e o intrínseco, em que ambos se complementam. Cavalieri Filho (2019, p. 45) expõe, minuciosamente, essa dualidade presente na ideia de conduta. O aspecto extrínseco como ato físico, externo, e o intrínseco enquanto constituidor da voluntariedade, o aspecto psicológico ou subjetivo. Frisa que não existe conduta quando a ação não é dominável pela vontade, a exemplo dos casos de coação irresistível, ou mesmo de sonambulismo:

Entende-se por conduta, conforme já destacado, o comportamento humano voluntário que se exterioriza através de uma ação ou omissão. Ação ou omissão é o aspecto físico, externo, objetivo da conduta, enquanto a vontade constitui o seu aspecto intrínseco, psicológico ou subjetivo. Conduta voluntária é sinônimo de conduta determinada pela vontade. Na realidade, é a vontade que dá ao comportamento a natureza de conduta humana, que a distingue da conduta meramente instintiva dos animais. A vontade é o elemento subjetivo da conduta, sua carga de energia psíquica que impele o agente; é o impulso causal do comportamento humano. Mas conduta voluntária não significa fato psicologicamente querido – fato cujo efeito, previamente representado no espírito do agente, determinará ou motivará a sua vontade. O querer do agente pode revestir uma intensidade variável, tem graus; pode-se querer mais ou menos, atuar com maior ou menor intensidade. Noutras palavras, o ser humano pode querer mais ou menos, pode ter maior ou menor determinação no seu querer, mas sempre haverá um mínimo de vontade em sua conduta. Daí ser possível que o indivíduo, em sua conduta antissocial, aja tencional ou intencionalmente. Conduta voluntária é sinônimo de conduta dominável pela vontade, mas não necessariamente por ela dominada ou controlada, o que importa dizer que nem sempre o resultado será querido. Para haver vontade basta que exista um mínimo de participação subjetiva, uma manifestação do querer suficiente para afastar um resultado puramente mecânico. Haverá vontade desde que os atos exteriores, positivos ou negativos, sejam oriundos de um querer íntimo livre. Só não constituem conduta, portanto, os atos em que não intervém a menor parcela de vontade, os chamados atos reflexos, como nos casos de sonambulismo, hipnose e outros estados de inconsciência. O mesmo ocorrerá no caso da coação física absoluta (irresistível), quando o ato não será do coato, mas de quem dele se serviu como instrumento. (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 45).

Logo, ainda que o indivíduo pratique um dano através de ato ilícito, exteriorizado no 'mundo visível', não será configurada a responsabilidade civil subjetiva, se ele não tiver consciência desse ato, isto é, se não existir a voluntariedade. Por consequência lógica, também não haverá responsabilidade se o indivíduo apenas tiver o desejo de realizar o ato, mas não possa realizá-lo fisicamente, trazendo esse desejo ao mundo real.

Isto posto, passa-se ao papel da culpa na conduta humana, enquanto parte da teoria subjetiva da responsabilidade civil. Já se viu que a conduta é o ato voluntariamente praticado por alguém, mas para que este ato seja apto a ensejar uma reparação, necessário que se trate de um ato juridicamente reprovável, e que o agente pudesse ou devesse ter agido de modo diferente, diante das circunstâncias em que se encontrava.

Cavaliere Filho (2019, p. 45) destaca que a culpa pode ser dividida em três sentidos: no sentido de culpabilidade, no sentido de culpa 'lato sensu' e culpa 'stricto sensu'. A culpabilidade seria, assim, o juízo de censura, a reprovação dada pelo Direito a determinado ato:

A palavra *culpa* é tomada, em direito, em pelo menos três sentidos distintos. Culpa no sentido de **culpabilidade**, culpa em **sentido amplo (*lato sensu*)**, e culpa **em sentido estrito (*stricto sensu*)**.

Culpabilidade, não é demais lembrar, é o juízo de censura, juízo final de reprovação que recai sobre alguém considerado culpado pela prática de um ato ilícito. Agir culpavelmente significa atuar o agente em termos de, pessoalmente, merecer a censura ou reprovação do Direito. Mas só merece esse juízo de reprovação, repita-se, o agente que, em face das circunstâncias concretas, podia e devia ter agido de outro modo.

Quanto à distinção entre culpa '*lato sensu*' e '*stricto sensu*', tem-se que a culpa no sentido estrito equivale à ação ou omissão involuntária, causadora de danos, praticada através de negligência, ou imprudência. Todavia, essas noções podem se expandir para palavras com sentidos equivalentes, como descuido, imperícia, distração, indolência, desatenção e leviandade. No sentido lato, também se abrange o dolo, que é entendido como a ação ou omissão voluntária, pretendida, procurada, almejada, que também trará danos, mas de um modo que a finalidade foi pensada previamente (RIZZARDO, 2019, p. 25).

Arnaldo Rizzardo (2019, p. 25), também frisa que, em ambas as formas de conduta culposa, há o desrespeito à lei, ou afronta à ordem jurídica. E a responsabilidade consiste justamente na obrigação de sanar, recompor ou ressarcir os males e prejuízos causados, oriundos dessas ações ou omissões.

Em suma, a conduta culpável é um pressuposto essencial à responsabilidade civil, porque exprime o início de toda a "cadeia". É a partir da conduta, da ação ou omissão, praticada com voluntariedade, que nasce o ato ilícito com nocividade suficiente a gerar um dano a alguém, e, assim, o consequente dever de reparação.

Por conseguinte, a conduta culpável é, sobretudo, caracterizada como ilícita, ou seja, contrária à ordem jurídica, porque causa prejuízos a outras pessoas. Certamente, com a ausência de prejuízo, a conduta não estaria indo de encontro com a ordem jurídica, e se tornaria apenas um "ato" qualquer. Por sua vez, a esse prejuízo sofrido, dá-se o nome de "dano", o segundo elemento essencial da responsabilidade civil, que será analisado no próximo ponto.

2.2.2 Do Dano

O segundo elemento ou pressuposto essencial à responsabilidade civil é o dano. O dano constitui o elemento medular da responsabilidade civil. Com efeito, a doutrina é unânime em assentir pela impossibilidade de se responsabilizar alguém quando ausente o dano. Inclusive, o próprio conceito de responsabilidade já traz a ideia de reparação de um dano. Portanto, ausente o dano, não há o que reparar.

Para Rosenvald, Farias, e Neto (2019, p. 293), “O dano é o fato jurídico desencadeador de responsabilidade civil. Não há responsabilidade civil sem dano”. Os autores ainda afirmam que, na atualidade, ainda é possível se cogitar a reparação do dano sem constatação do ato ilícito, sem culpa, ou, até mesmo, sem nexos causal, porém, nunca sem o dano

Para Arnaldo Rizzardo (2019, p. 15), “O dano é o pressuposto central da responsabilidade civil”. Para Gagliano e Pamplona Filho (2019, p. 89), a existência do dano ou prejuízo é indispensável. Mesmo quando se trata de responsabilidade contratual, o inadimplemento da obrigação convencionada carrega a presunção de dano. Sem a ocorrência do dano, não haveria o que se indenizar, e conseqüentemente, não haveria responsabilidade.

Paulo Nader (2016, p. 77) aponta que, “Nos termos da Lei Civil, somente haverá ato ilícito em caso de dano material ou moral. Daí poder-se afirmar que o elemento dano é essencial à caracterização do ato ilícito”.

Cavaliere Filho (2019, p. 101), corroborando o entendimento exposto por todos os autores acima, afirma que “O dano é o grande vilão da responsabilidade civil, encontra-se no centro da obrigação de indenizar”.

Dessa forma, não há dúvida que, para a responsabilidade civil, dos três pressupostos básicos, o dano possui o papel mais relevante. O dano, na verdade, é quase a razão de existir da responsabilidade civil. É o que justifica o ressarcimento ou reparação. Para que se possa recompor, ou restituir alguma coisa, é necessário, antes de tudo, que essa coisa tenha sofrido qualquer tipo de lesão.

Mas o que seria, então, o dano, elemento tão importante para a responsabilidade civil? Paulo Nader (2016, p. 77) assevera que “O vocábulo dano provém do latim *damnum* e significa lesão de natureza patrimonial ou moral”. Já Venosa (2020, p. 478), o define, simplesmente, como o “prejuízo sofrido pelo agente”.

Para esse autor, o dano pode ser “individual ou coletivo, moral ou material, ou melhor, econômico e não econômico”.

Nesse contexto, se depreende que o dano, embora seja, na grande maioria dos casos, relacionado a um prejuízo patrimonial, não se restringe apenas a este. Pode se tratar, também, de um dano moral, atentando contra a honra de alguém, por exemplo. Ou ainda, de um dano estético, relacionando-se à aparência física.

Arnaldo Rizzardo (2019, p. 16) expõe que o dano patrimonial é aquele em que há um interesse econômico em jogo, que é classificável na ordem das riquezas materiais, e é valorizável por sua natureza, tradicionalmente em dinheiro.

Em relação ao dano moral, Cavalieri Filho (2019, p. 114) explica que existem diversos tipos de conceituação. No entanto, à luz da Constituição, pode-se conceituar o dano moral pelo sentido estrito, e pelo sentido amplo. O dano moral em sentido estrito, assim, é a violação do direito à dignidade, intimidade, vida privada, honra, e imagem, conforme o art. 5º, V e X, da Constituição Federal de 1988. Em sentido amplo, o dano moral é a violação de qualquer direito ou atributo da personalidade.

De fato, o tema “dano” constitui um assunto que possui extrema complexidade, e que é amplamente discutido, não apenas no âmbito doutrinário, mas também jurisprudencial Brasil afora. Comporta diferentes conceituações, e carrega em si, uma vasta gama de afluentes. Inclusive, com o passar do tempo, novos tipos de dano vão sendo criados e inseridos no contexto da responsabilização civil.

Nada obstante, os tipos de dano mais comuns, e mais observados nos conflitos travados diariamente no Poder Judiciário, ainda são os de dano patrimonial, e de dano moral acima delineados. Ambos são fundamentais para a melhor compreensão do tema específico abordado no presente trabalho.

2.2.3 Do Nexo de Causalidade

Presentes a ação ou omissão culpável, e o dano causado, se faz necessário atestar que ambos possuem uma ligação de causalidade. Isto é, a constatação de que ausente a ação ou omissão praticada pelo agente, também estaria ausente o dano. Trata-se de uma espécie de confirmação. É a ideia de que o dano só aconteceu porque existiu um ato ilícito imputável ao agente.

Assim, chega-se ao último pressuposto essencial à configuração da responsabilização civil. Este pressuposto, ou elemento, denomina-se nexos de causalidade, também conhecido como liame causal. Ele visa criar uma ponte que estabelece a relação entre os elementos anteriores.

Para Tartuce (2018, p. 212), “é a relação de causa e efeito existente entre a conduta do agente e o dano causado”. Esta é uma definição rápida e simples, mas que sintetiza apropriadamente a ideia do nexos de causalidade. A conduta como causa, o dano como efeito, e o nexos como a relação entre ambos.

Conforme explicita Pereira (2018, p. 148), o dano, ou a conduta antijurídica, por si sós, não são suficientes, ambos necessitam desta ligação:

Não basta que o agente haja procedido contra direito, isto é, não se define a responsabilidade pelo fato de cometer um “erro de conduta”; não basta que a vítima sofra um “dano”; que é o elemento objetivo do dever de indenizar, pois se não houver um prejuízo a conduta antijurídica não gera obrigação ressarcitória. É necessário se estabeleça uma relação de causalidade entre a injuridicidade da ação e o mal causado, ou, na feliz expressão de Demogue, “é preciso esteja certo que, sem este fato, o dano não teria acontecido.

Nesse contexto, não havendo a relação causal entre ambos, esses eventos tornam-se apenas eventos “soltos”, não produzindo qualquer efeito jurídico. Seria, inclusive, injusto responsabilizar uma conduta por um dano a que não deu causa. Destarte, resta inconteste a relevância do nexos de causalidade na configuração da responsabilidade civil.

Contudo, identificar qual fato originou o dano ao prejudicado não é tarefa simples. Pereira (2018, p. 148) segue explicando que “Este é o mais delicado dos elementos da responsabilidade civil e o mais difícil de ser determinado. Aliás, sempre que um problema jurídico vai ter na indagação ou na pesquisa da causa, desponta a sua complexidade maior”.

Em decorrência da grande complexidade de se determinar, nos mais variados casos, a causa exata do dano provocado, foram criadas várias teorias no intuito de solucionar essa difícil questão. Como aponta Azevedo (2011, p. 253), três delas são as principais: “Podemos destacar, fundamentalmente, três teorias, que procuram explicar o nexos causal: (a) a teoria da equivalência das condições (conditio sine qua non); (b) a teoria da causalidade adequada; e (c) a teoria dos danos diretos e imediatos.

A teoria da equivalência das condições estabelece que a causa do dano consiste em todas as condições *sem as quais* o mesmo não aconteceria. É justamente por isso que também é chamada de teoria da condição 'sine qua non'. No entanto, esta teoria pode levar a resultados absurdos dentro do direito, uma vez que o nascimento de uma pessoa, por exemplo, embora não tenha relação direta com o dano causado, pode ser tida como uma condição 'sine qua non' do evento. (GONÇALVES, 2019, p. 527)

A segunda teoria é a da causalidade adequada. Nela, somente se considera causadora do dano a condição que, por si só, foi apta a produzi-lo. Se o dano existiu, no caso, apenas por força de uma circunstância accidental, diz-se que a causa não era adequada. (GONÇALVES, 2019, p. 527)

A terceira teoria, enfim, é chamada de teoria dos danos diretos e imediatos. Ela é uma conjunção das duas teorias anteriores, compondo um meio-termo. Para esta teoria, o agente responderia apenas pelos danos que se prendessem ao seu ato por um vínculo de necessariedade. Para os danos consequentes das chamadas "causas estranhas", responderiam os respectivos agentes. (GONÇALVES, 2019, p. 528).

Aparentemente, a primeira teoria já é tida como ultrapassada, em função dos mencionados absurdos a que se pode chegar com ela. Por todas as causas serem consideradas, pode se chegar a um retrocesso 'ad eternum', em que eventos de séculos atrás seriam condições sem as quais o dano não se concretizaria.

As duas outras teorias, entretanto, provocam divergência na doutrina pátria, não havendo um consenso em relação à definição da teoria que supostamente teria sido adotada pelo Código Civil.

Cavaliere Filho (2019, p. 67), por exemplo, defende que prevalece a teoria da causalidade adequada:

Os nossos melhores autores, a começar por Aguiar Dias, sustentam que, enquanto a teoria da equivalência das condições predomina na esfera penal, a da causalidade adequada é a prevalecente na órbita civil. Logo, em sede de responsabilidade civil, nem todas as condições que concorrem para o resultado são equivalentes (como no caso da responsabilidade penal), *mas somente aquela que foi a mais adequada a produzir concretamente o resultado*. Além de se indagar se uma determinada condição concorreu concretamente para o evento, é ainda preciso apurar se, *em abstrato*, ela era adequada a produzir aquele efeito. Entre duas ou mais circunstâncias que concretamente concorreram para a produção do resultado, causa adequada será aquela que teve interferência decisiva.

Com efeito, é inegável que a teoria da causalidade adequada é uma das mais aceitas, pois possui uma coerência lógica bastante pertinente. Para ela, não basta que exista uma relação de causa e efeito, mas se faz necessário identificar aquela que melhor se adequa à produção do resultado. A questão da adequação da causa é muito positiva, todavia, não existe um critério específico para se definir qual é a causa mais adequada.

Por outro lado, autores como Azevedo (2011, p. 254), Gonçalves (2019, p. 528), Rizzardo (2019, p. 51), Gagliano e Pamplona Filho (2019, p. 159), defendem a aplicação da teoria dos danos diretos e imediatos. Todos eles tomam como base o art. 403 do Código Civil de 2002, contendo a seguinte disposição: “Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual”.

De fato, esta teoria parece ser a mais acertada na visão do presente autor, uma vez que aparece como um ‘refinamento’ das teorias anteriores. Para ela, a responsabilização se restringirá apenas ao que o dano imediatamente provocou, sem exceder a esfera dos seus efeitos diretos, independentemente de causas remotas ou supervenientes, ainda que estas só tenham vindo a existir em decorrência do dano inicial. Quer dizer, simplesmente, que não haverá responsabilidade naquilo que não foi imediatamente gerado pela conduta reprovável.

Interessa, no caso, o dano que é efeito direto e imediato do fato causador, e não o remoto, ou o advindo de novas causas. Apenas aqueles danos que têm relação com o fato ocorrido, e não outros que aparecerem. No acidente de trânsito, circunscreve-se a indenização à reparação dos danos resultantes naquele acidente, e não dos que aparecem por deficiente tratamento médico, ou por infecção hospitalar. O alcance da indenização não ultrapassará as medidas ditadas pela natureza do ferimento. Se o ato desencadeou uma alteração anatômica do organismo humano, mas se uma segunda causa agrava esta alteração, a conclusão é que surge um fenômeno superveniente, o qual determina um segundo resultado, a que deve responder o provocador. Não sendo assim, estaremos dando um tratamento diferenciado e injusto aos agentes, cujas ações são distintas em gravidade e em consequências. Como admitir-se equidade se inculcarmos o peso da indenização ao causador do acidente, se de seu comportamento advém uma simples lesão, a qual, mal cuidada pelo médico, conduz a um processo infeccioso de nefastos males? (RIZZARDO, 2019, p. 51)

O exemplo de Rizzardo (2019, p. 51) citado acima, sobre o acidente de trânsito, é verdadeiramente oportuno. Nesse caso, há a restrição da responsabilização do agente apenas ao fato de o acidente ter levado a vítima ao hospital. Os eventos

que acontecerão a partir desse ponto serão de responsabilidade do próprio hospital, e qualquer dano futuro tratar-se-á de uma causa superveniente. Portanto, o dano direto e imediato cinge-se à reparação com o tratamento médico relativo ao acidente, e ponto. A causalidade da responsabilidade se encerra nesse momento.

De todo modo, nesse exemplo concreto, a teoria da causalidade adequada também se encaixaria, de forma que não há um grande distanciamento entre ambas as teorias, embora sejam diferentes.

Além disso, importa frisar que os eventos acontecidos no mundo real raramente são simples, e, independentemente da teoria que se aplique, apenas a detida análise do fato concreto poderá guiar ao encontro do fato causador e dos limites da responsabilização de determinada conduta.

Com isso, se concluem os elementos básicos da responsabilidade civil. Estes elementos serão encontrados, e deverão ser preenchidos em todos os casos atinentes às responsabilidades, sem embargo das peculiaridades características de cada espécie de responsabilidade civil, como é o caso da exigência, ou não, de culpa, na prática da conduta ilícita. Inclusive, este será o tema tratado no tópico seguinte.

2.3 DA DISTINÇÃO ENTRE A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA E SUBJETIVA

Na devida oportunidade, tratou-se da regra geral da responsabilidade civil no ordenamento pátrio, isto é, da teoria extracontratual subjetiva com base na culpa.

Ocorre que, em virtude das transformações inseridas nos contextos sociais, a chamada teoria objetiva vem ganhando considerável destaque, de sorte que se torna indispensável para o estudo da responsabilidade civil, e, conseqüentemente, para o presente trabalho.

Assim, tratar-se-á, neste momento, da teoria extracontratual objetiva da responsabilidade civil.

Conforme demonstra Cavalieri Filho (2019, p. 223), a responsabilidade civil subjetiva substituiu, após o surgimento da Lex Aquilia, a preponderância da responsabilidade objetiva, amplamente utilizada no Direito Romano arcaico. Porém, depois de permanecer afastada por muito tempo ao longo da história, a teoria objetiva ressurgiu nos tempos modernos.

Determinadas situações demonstravam que a responsabilidade subjetiva se revelava insuficiente. Uma delas, surgida após o desenvolvimento industrial, diz respeito ao aumento do número de acidentes de trabalho. Nesta situação, era extremamente difícil para o empregado comprovar a existência de culpa do patrão. Outro caso tratava-se do aumento dos acidentes nos transportes coletivos, especialmente nos trens, em que os cidadãos raramente conseguiam comprovar a culpa do transportador (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 223)

Notando essas transformações, inúmeras leis especiais foram consagrando a nova teoria no sistema jurídico brasileiro, permitindo a responsabilização do agente causador do dano, independentemente da prova de dolo ou culpa, como por exemplo, o Decreto n. 2.681, de 1912 (responsabilidade das estradas de ferro por danos causados aos proprietários marginais); a legislação de acidente do trabalho (Lei n. 5316/67 e Lei n. 8.213/91), as Leis n. 6.194/74 e 8.441/92 (Seguro DPVAT), o Código de Defesa do Consumidor, e a responsabilidade objetiva do Estado. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p. 207).

Em linhas gerais, como já se pôde perceber, a principal distinção existente entre a responsabilidade civil objetiva e subjetiva funda-se em um aspecto norteador: a necessidade de culpa.

Para a teoria subjetiva, a constatação da culpa é necessária, seja em sentido lato ou estrito. Para a teoria objetiva, por outro lado, a existência da culpa é irrelevante, ainda que ela possa estar presente no caso concreto.

A classificação corrente e tradicional, pois, denomina objetiva a responsabilidade que independe de culpa. Esta pode ou não existir, mas será sempre irrelevante para a configuração do dever de indenizar. Indispensável será a relação de causalidade, entre a ação e o dano, uma vez que, mesmo no caso de responsabilidade objetiva, não se pode responsabilizar quem não tenha dado causa ao evento. Nessa classificação, os casos de culpa presumida são considerados hipóteses de responsabilidade subjetiva, pois se fundam na culpa, ainda que presumida. (GONÇALVES, 2019, p. 58)

Nesse contexto, para a teoria objetiva, a relação de causalidade ganha maior protagonismo, já que a análise da culpa se torna dispensável. Quando constatados, a conduta, o dano, e o nexos de causalidade, estará configurada, então, a responsabilidade civil.

Como ressaltam Rosenvald, Farias e Netto (2019, p.609), “o mantra da teoria subjetiva sempre foi: ‘onde há culpa, há reparação’. Já na teoria objetiva, diz-se: ‘onde há lesão, há reparação’”.

A doutrina da responsabilidade objetiva, é fundamentalmente baseada na teoria do risco, e foi consagrada pelo Código Civil de 2002 nos termos do parágrafo único do art. 927. O artigo dispõe que, desde que um dano decorra de uma atividade normalmente geradora de riscos, torna-se dispensável a culpa, pois o agente será responsável pelo fato de possuir o controle da fonte geradora desse risco. (NADER, 2016, p. 111).

Dentro da teoria do risco, a responsabilidade objetiva foi dividida em modalidades de risco, como é o caso do risco-proveito, do risco criado, do risco profissional, e do risco integral. (NADER, 2016, p. 115).

Nader (2016, p. 116), aponta as distinções entre as teorias. Pela teoria do risco-proveito, será responsável pelos prejuízos aquele que se beneficiar das atividades do risco. Para a teoria do risco criado, a responsabilidade será daquele que criou a fonte geradora de perigo. O risco profissional se dá quando o agente desenvolve com habitualidade as tarefas perigosas, capazes de gerar danos às pessoas. Por último, o risco integral, que não foi incorporada à ordem jurídica brasileira. Para ela, basta que exista o dano para configurar-se a responsabilidade, dispensando-se a culpa, os excludentes de responsabilidade, e o nexo de causalidade.

Dessa forma, pode-se perceber que, em situações específicas, em que haja a existência de um risco, será adotada a responsabilidade civil objetiva, nos termos do art. 927 do Código Civil, de acordo com todas essas acepções da teoria do risco, com exceção da teoria do risco integral, que não foi abarcada pelo ordenamento jurídico pátrio.

Nas outras situações que não se enquadrem como “situações de risco”, será utilizada normalmente a teoria subjetiva, fundada na culpa. Isto posto, conclui-se que ambas as teorias não se excluem, mas interagem entre si a depender da situação posta em discussão, quer haja um risco, quer haja a necessidade de identificação da culpa.

Como citado anteriormente, uma das hipóteses de responsabilidade civil objetiva encontra-se na responsabilidade civil do Estado, que possui nuances e contornos específicos, que serão melhor trabalhados no próximo item.

2.4 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O Estado, em todas as suas acepções enquanto pessoa jurídica de direito público, não estará isento de causar danos a outrem. Pelo contrário, existem diversas ocasiões em que o Estado poderá causar prejuízos, e sua responsabilização, nesse contexto, não deixará de acontecer.

Todavia, esse tipo de responsabilidade civil guarda peculiaridades específicas, em decorrência da atividade pública inerente à figura estatal. Essas peculiaridades, portanto, serão tratadas no presente tópico.

Conforme explica Carvalho Filho (2019, p. 593), “Das doutrinas civilistas e após a teoria da culpa no serviço, o direito dos povos modernos passou a consagrar a teoria da responsabilidade objetiva do Estado”. Dessa forma, após uma verdadeira evolução conceitual no decorrer da história, acerca do ressarcimento dos erros estatais, o Estado passou a ser objetivamente responsabilizado pelos danos causados, independentemente da verificação de culpa.

Semelhante ao que ocorre na teoria objetiva exposta no Código Civil, a responsabilidade objetiva do Estado também se fundará na teoria do risco. Entretanto, essa teoria consiste no risco administrativo.

Os fundamentos da teoria objetiva da responsabilização do Estado sobrevieram na medida em que se percebeu a superioridade deste em relação aos administrados, seja no que tange ao poder, seja no que tange às prerrogativas existentes. Porém, a responsabilidade objetiva do Estado, com base no risco administrativo, não existe de maneira genérica e indiscriminada. É necessário que se demonstre o dano, o nexa causal, e a ausência dos excludentes de responsabilidade. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 594).

Todo esse arcabouço teórico encontra guarida na Carta Maior do ordenamento jurídico brasileiro. O dispositivo que fundamenta a responsabilidade civil do Estado, preconizando sua forma objetiva, é o art. 37 da Constituição Federal, mais precisamente em seu §6º, dispondo da seguinte forma:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

§ 6.º 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". (BRASIL, 1988)

A partir da análise do texto, depreende-se que os danos provocados pelos agentes públicos, enquanto atuem como tal, serão ressarcidos pelo Estado, independentemente de dolo ou culpa, o que caracteriza a 'objetividade'. Nada obstante, resta mantido o direito de regresso em face do agente público que tenha praticado o ato, quando comprovados os referidos dolo ou culpa.

Quanto ao exercício deste direito de regresso, caso fique comprovado que o agente não agiu com dolo, ou culpa, a pessoa jurídica prestadora de serviço público responsabilizada arcará sozinha com a indenização, ainda que sua conduta tenha sido totalmente lícita. (COUTO, 2019, p. 850).

Frise-se, além disso, que o comando constitucional não cita ato ilícito, diferentemente do que dispõe o Código Civil. Assim, independentemente de o ato ter sido antijurídico, ou não, o Estado deverá ressarcir-lo. Di Pietro (2019, p. 1453-1454) elucida esta diferença, e traz uma ótima definição de responsabilidade extracontratual do Estado, ao dizer que:

Ao contrário do direito privado, em que a responsabilidade exige sempre um ato ilícito (contrário à lei), no direito administrativo ela pode decorrer de atos ou comportamentos que, embora lícitos, causem a pessoas determinadas ônus maior do que o imposto aos demais membros da coletividade. Pode-se, portanto, dizer que a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.

Importante ressaltar, ainda, que os atos ou comportamentos a serem indenizados, se darão em função de causar um ônus maior do que aos demais membros da coletividade. Este aspecto demonstra muito bem a aplicação da teoria do risco administrativo.

Quanto aos elementos necessários à configuração da responsabilidade do Estado, verificar-se-á que são, também, bastante semelhantes à responsabilidade civil privada, com suas devidas peculiaridades, como já citado. O Ministro Celso de Mello traz uma verdadeira aula sobre o tema, em um voto antológico do Recurso Extraordinário nº 109.615/RJ, que acabou sendo fixado na Revista Trimestral de Jurisprudência nº 163/1107-1108, demonstrando a aplicação da teoria do risco administrativo, e os elementos necessários à configuração da responsabilidade civil do Estado:

- **A teoria do risco administrativo**, consagrada em **sucessivos** documentos constitucionais brasileiros **desde a Carta Política de 1946**, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, **faz emergir**, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, **independentemente** de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público.

- **Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil** da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem **(a) a alteridade do dano**, **(b) a causalidade material** entre o **eventus damni** e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, **(c) a oficialidade** da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta **comissiva ou omissiva**, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e **(d) a ausência** de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 – RTJ 71/99 - RTJ 91/377 – RTJ 99/1155 - RTJ 131/417).

- **O princípio da responsabilidade objetiva** não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, **até mesmo**, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas **hipóteses excepcionais** configuradoras de situações liberatórias - **como o caso fortuito e a força maior** - ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima (RDA 137/233 - RTJ 55/50). (...).”
(RTJ 163/1107-1108, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Desta forma, conclui-se que, nos casos de responsabilidade civil do Estado, existe a necessidade de haver o dano, o nexo de causalidade, a conduta comissiva ou omissiva praticada por agente público (independente de culpa), e, por fim, a ausência de excludentes de responsabilidade, como o caso fortuito, a força maior, ou a culpa exclusiva da vítima.

Além disso, também é importante frisar a existência de situações em que, embora não se exclua a responsabilidade estatal, atenuar-se-á. É o caso da culpa concorrente da vítima, ou da existência de outras causas do dano, além do Estado.

Com esses delineamentos, está concluído, portanto, o tema da responsabilidade civil do Estado, e dos contornos gerais da responsabilidade civil no ordenamento civil brasileiro. Passa-se assim, à abordagem do empréstimo consignado e suas nuances, para que, gradativamente, alcancemos o tema específico do presente trabalho.

3 DO EMPRÉSTIMO CONSIGNADO: CARACTERÍSTICAS, REGULAÇÃO E O ENFRENTAMENTO ÀS PRÁTICAS DE FRAUDES

O empréstimo consignado constitui uma modalidade de crédito específica, que possui características próprias, e instrumentos regulatórios apropriados. Por conseguinte, é evidente que possui certa complexidade no que diz respeito à sua organização.

Por este motivo, o presente capítulo se destinará a pormenorizar os aspectos atinentes à essa modalidade de crédito, e demonstrar o seu funcionamento.

Antes de tudo, o empréstimo consignado constitui uma espécie de mútuo feneratício realizado entre particulares e instituições financeiras, de modo que esse será o primeiro ponto a ser abordado.

Logo após, serão traçados o conceito e a relevância da figura do empréstimo consignado para o contexto da sociedade brasileira, assim como, da economia. Em seguida, se abordará o aspecto regulatório e a existência de fraudes que atacam tanto essa modalidade de crédito, quanto seus usuários.

Ao final, este capítulo demonstrará que um dos principais públicos lesados com essa situação é o de aposentados e pensionistas do INSS. À vista disso, se verá quais medidas foram tomadas pela autarquia previdenciária no sentido de combater as fraudes praticadas por terceiros contra seus aposentados e pensionistas, no âmbito dos contratos de empréstimos consignados.

3.1 DOS CONTRATOS DE MÚTUO FENERATÍCIO

Como já citado, os empréstimos consignados constituem, antes de mais nada, uma espécie de mútuo feneratício. Em linhas gerais, os contratos de mútuo feneratício correspondem ao empréstimo de dinheiro realizado por particulares perante as instituições financeiras.

Este tipo de contrato (mútuo) possui regras específicas, presentes no Código Civil, que serão desenvolvidas logo a seguir.

Em primeiro lugar, cumpre-se destacar que o conceito do contrato de mútuo está previsto no art. 586 do Código Civil, dentro do capítulo VI, que trata “Do Empréstimo”.

Segundo este artigo, “O mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis. O mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade”.

Aquele que empresta é denominado ‘mutuante’, e o que toma emprestado é denominado ‘mutuário’. Destarte, da leitura do artigo exposto, entende-se que o mutuário se obriga a restituir integralmente aquilo que recebeu de empréstimo, nos mesmos termos do recebimento, embora não se trate do mesmo objeto, caso contrário, o negócio jurídico seria classificado como comodato.

Sobre a questão, Gonçalves (2019, p. 355) instrui acerca desta impossibilidade de restituição da mesma coisa emprestada, e adiciona, ainda, que caso o mutuário restituísse coisa diversa, ou soma em dinheiro, também não se trataria de mútuo:

A característica fundamental do mútuo é, com efeito, a transferência da propriedade da coisa emprestada, como decorrência natural da impossibilidade de ser restituída na sua individualidade. É, por isso, modalidade de contrato translativo. Constitui empréstimo para consumo, pois o mutuário não é obrigado a devolver o mesmo bem, do qual se torna dono (pode consumi-lo, aliená-lo, abandoná-lo, p. ex.), mas sim coisa da mesma espécie. É realmente o empréstimo de coisas que podem ser consumidas por aquele que as recebe. Se o mutuário puder restituir coisa de natureza diversa, ou soma em dinheiro, haverá respectivamente troca ou compra e venda, e não mútuo, salvo, no último caso, se o empréstimo for de dinheiro, que é bem fungível.

Além disso, o mútuo, em regra geral, é gratuito, não necessitando que a coisa restituída esteja acrescida de mais nada. Conforme leciona Lôbo (2017, p. 380), o mútuo, por esse motivo, chega até mesmo a ser confundido com a doação, mas distingue-se pela necessidade de restituição:

O mútuo presume ser gratuito, como regra geral. Na dúvida, deve prevalecer a gratuidade. Com frequência pode ser confundido com a doação, tendo em vista os pontos comuns da gratuidade e da transferência do domínio, mas com a segunda se distingue porque há o dever de restituição do equivalente. A finalidade dirá se se trata de mútuo ou de doação.

Porém, embora a regra geral prevista no Código Civil consista na gratuidade do mútuo, atualmente as coisas estão um pouco diferentes. Na visão de Rizzardo (2019, p. 568), a regra, na verdade, é que o mútuo seja oneroso, utilizado precipuamente para fins econômicos. Isto acontece principalmente quando se trata do empréstimo de dinheiro, em que se tira proveito do capital emprestado, recebendo-se juros:

Embora, por natureza, o mútuo tenha surgido como gratuito, a regra, hoje, é que ele seja oneroso. Denominado, também, mútuo feneratício, dada a sua origem romana, onde se cognominava foenus, esta espécie de estipulação decorre naturalmente caso celebrado para fins econômicos o mútuo, de acordo com o 591, de conteúdo bastante diferente da regra equivalente do Código de 1916, e que era o art. 1.262: “Destinado-se o mútuo a fins econômicos, presumem-se devidos juros, os quais, sob pena de redução, não poderão exceder a taxa a que se refere o art. 406, permitida a capitalização anual”. Constituem os juros o proveito tirado do capital emprestado, ou a renda do dinheiro, como o aluguel é o preço correspondente ao uso da coisa locada no contrato de locação.

Como já mencionado acima pelo autor citado, o Código Civil dispõe acerca do mútuo destinado a fins econômicos no art. 591, que possui o seguinte texto: “Destinando-se o mútuo a fins econômicos, presumem-se devidos juros, os quais, sob pena de redução, não poderão exceder a taxa a que se refere o art. 406, permitida a capitalização anual”.

O modelo mais comum deste tipo de mútuo, isto é, o mútuo oneroso, é o aplicado pelas instituições financeiras, notadamente as bancárias, constituídas com o intuito de obtenção de lucros. Portanto, não faria sentido que realizassem empréstimos gratuitos.

Nestas transações bancárias, como explica Schonblum (2015, p. 102), há a incidência de juros previamente estipulados sobre o crédito objeto da avença, que por sua vez, é realizada entre uma pessoa natural ou jurídica, e a instituição bancária:

Ao revés, se o contrato for comercial, a presunção é de que este seja oneroso, como é o caso do empréstimo bancário de dinheiro, tendo em vista, como dito, a natureza comercial das atividades bancárias.

A espécie de mútuo utilizada pelas instituições financeiras é aquela em que há a incidência de juros previamente estipulados, que poderão variar conforme a oscilação do mercado, denominado mútuo feneratício.

A análise dos sujeitos, objeto e causa desse contrato, é bastante facilitada pela simplicidade do pacto. O contrato, assim como a maioria dos demais contratos bancários, tem como sujeitos, de um lado, uma instituição bancária e, de outro, uma pessoa, seja natural ou jurídica; como objeto, o crédito tomado pelo cliente; e como causa, a transferência da propriedade do valor monetário, utilizável conforme o interesse do tomador.

Em seguida, o mesmo autor esclarece como são realizados os contratos de mútuo feneratício nas agências bancárias, relatando que os mais correntes são os empréstimos pessoais, além de ressaltar que o contrato possui a forma de adesão, e que também é feito na forma escrita, embora não seja solene:

O contrato é normalmente realizado em agência bancária, consentindo o mutuante na forma de adesão. Os empréstimos mais correntes são aqueles pessoais, pelos quais os correntistas aceitam a taxa de juros previamente

inserida no instrumento contratual, podendo optar, tão somente, por pequenas estipulações, tais como o número de parcelas, a data de vencimento e a forma de pagamento; sendo a mais comum o débito na própria conta-corrente. Mesmo não sendo solene, o contrato é sempre feito na forma escrita, podendo ser público ou particular, e a forma particular é o meio habitual de efetivação do empréstimo. Por instrumento público será realizado o contrato somente nos casos de valor elevado, em que se justifique a existência de garantia real, como a hipoteca. (SCHONBLUM, 2015, p. 102)

Cada instituição financeira possuirá suas particularidades na concessão do mútuo feneratício, especialmente quando se considera que se trata de uma operação com certa complexidade, e que o dinheiro envolvido precisa ser “protegido”. Contudo, em linhas gerais, o mútuo feneratício funciona da forma descrita pelo autor Paulo Schonblum.

Dessa forma, conclui-se, do exposto, que o contrato de mútuo feneratício existe para que se empreste coisa fungível, no caso, dinheiro. Esse tipo de contrato é realizado, essencialmente, entre particulares e instituições financeiras, e terá caráter oneroso, sendo cobrado uma percentagem de juros sobre o valor mutuado. Com esse ponto esclarecido, se torna possível adentrarmos na questão do tipo específico de mútuo feneratício buscado neste trabalho, quer seja, a figura do empréstimo consignado.

3.2 EMPRÉSTIMO CONSIGNADO: CONCEITO E RELEVÂNCIA PARA A ECONOMIA BRASILEIRA

Agora, essencial proceder ao estudo específico do empréstimo consignado enquanto operação financeira. O empréstimo consignado é uma modalidade de crédito, que visa descontar os valores das parcelas do empréstimo contratado diretamente da folha de pagamento do mutuário, quer seja do salário, no caso de servidores públicos e empregados celetistas, quer seja do benefício previdenciário, no caso de aposentados e pensionistas do INSS. Vejamos:

É uma modalidade de empréstimo, conhecida popularmente como empréstimo com desconto em folha, em que a prestação é descontada diretamente do salário, da aposentadoria ou da pensão pela fonte pagadora (entidade consignorante). No caso de servidores públicos (na ativa, aposentados, ou dependentes), a fonte pagadora é o ente federado (União, Estados, Distrito Federal e municípios); no caso de aposentados e pensionistas, é o INSS; no caso de empregados celetistas, é o empregador. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019).

O texto elaborado pelo Departamento de Promoção da Cidadania Financeira (Depef), do Banco Central do Brasil, com contribuições de Eugênia Motta, professora da UFRJ e diretora do Instituto de Economia Real, também define o que é empréstimo consignado e discorre acerca de suas características:

O empréstimo consignado é uma modalidade de crédito em que o desconto da prestação é feito diretamente na folha de pagamento ou de benefício previdenciário do contratante. Essa característica leva a uma redução do risco de inadimplência, já que o colateral do empréstimo é parte do salário, o que permite ao emprestador uma redução na taxa de juros cobrada. De fato, estudos apontam que a modalidade crédito consignado teve papel importante na expansão do crédito para consumo e para redução do custo do crédito pessoal desde sua implementação. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

A partir destas informações, resta evidenciada a benesse existente para a instituição financeira que concederá o empréstimo, visto que se reduz o risco de inadimplência, já que a parcela será descontada diretamente do salário ou do benefício previdenciário, antes mesmo de chegar ao próprio trabalhador/beneficiário. Por outro lado, também é interessante para o tomador do crédito, em decorrência da citada redução na taxa de juros cobrada.

Na realidade, esta redução na taxa de juros é significativamente considerável, uma vez que torna o empréstimo consignado a modalidade de empréstimo livre para pessoa física com menor custo, sendo, portanto, a mais atrativa:

O crédito consignado é a modalidade de empréstimo livre para pessoa física que, no Brasil, tem o menor custo. Em outubro de 2017, as taxas de juros dos empréstimos não consignados foram em média cinco vezes maiores do que as dos consignados. No período analisado, a menor razão foi a de março de 2011, ao ficar em 2,5 vezes. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

Por consequência, esta atratividade no crédito fez a modalidade se expandir grandemente, e persistir em sua expansão, mesmo em períodos de crise financeira. O referido estudo realizado pelo Banco Central do Brasil aponta que entre março de 2007 e abril de 2018, a concessão de crédito consignado evoluiu de R\$ 53,7 bilhões, para R\$ 328,8 bilhões, possuindo uma média anual de 17,2%. Veja-se o trecho do estudo, e o gráfico fornecido:

Desde o início, os empréstimos consignados, dado seu baixo custo e maior facilidade de acesso para aposentados e funcionários públicos, apresentaram grande expansão. Como mostra o gráfico, a evolução desse crédito foi notável, saindo de R\$53,7 bilhões para R\$323,8 bilhões, em pouco mais de onze anos. A média anual de crescimento ficou em 17,2%, calculando com valores históricos, ou 10,7% a.a., em termos reais. Para comparar, o saldo total das carteiras de crédito no Brasil subiu, em igual período, de R\$762,4 bilhões para R\$3.130,1 bilhões, crescimento a uma taxa de 10,4% a.a., em valores históricos, e 5,7% a.a., em termos reais. Um aspecto que vale a pena

ressaltar é a maior resiliência dessa modalidade ao ciclo econômico. Mesmo em um período de fragilidade da economia brasileira, o crédito consignado manteve trajetória de expansão, em contraste com o recuo verificado na carteira total ativa. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

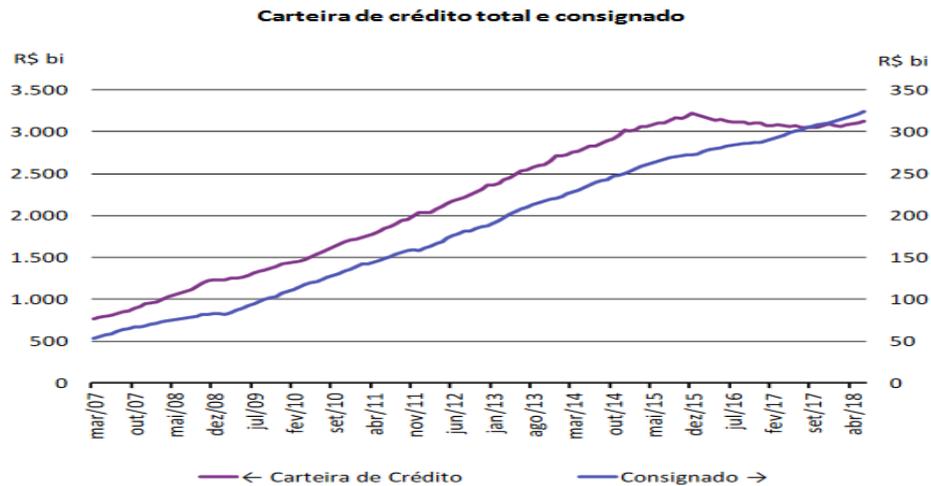


Figura 1: Evolução do crédito consignado no Brasil entre março de 2007 e abril de 2018.

Fonte: EMPRÉSTIMO CONSIGNADO: CARACTERÍSTICAS, ACESSO E USO. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/nor/relcidfin/docs/art7_emprestimo_consignado.pdf

Está claro que o empréstimo consignado desempenha no Brasil uma importante função de acesso ao crédito, com taxas de juros reduzidas e segurança de adimplência para as instituições financeiras, tendo em vista que o desconto será realizado diretamente na folha de pagamento. Isto incentiva o consumo, e aquece a economia, fazendo com que a moeda circule em maior volume.

3.3 DA REGULAMENTAÇÃO DO EMPRÉSTIMO CONSIGNADO

Em 17 de setembro de 2003, foi editada a Medida Provisória nº 130, que introduziria no ordenamento jurídico vigente a possibilidade de contratação de desconto de prestações em folha de pagamento. Em outras palavras, esta Medida Provisória foi responsável por dar vida à figura do empréstimo consignado.

Por sua vez, a Exposição de Motivos Interministerial nº 00176/2003 – MF/MPS, enviada por Bernard Appy, então Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda no ano referente, esclareceu as razões que embasariam a MP 130/03.

De início, deixou claro que se tratava de uma permissão aos empregados para que autorizassem o desconto em folha de pagamentos de prestações não só de

empréstimos, mas também de financiamentos e operações de arrendamento mercantil, com vistas a aumentar o acesso ao crédito, sob juros menores que os corriqueiramente aplicáveis.

Em consonância com o texto exposto pelo Banco Central do Brasil, conforme citado no subtópico anterior, a EM nº 00176/2003 também se preocupou com os custos das operações de empréstimos, levando-se em consideração a apreensão das instituições financeiras quanto à inadimplência dos tomadores do mútuo feneratício pessoal. Com a possibilidade do desconto em folha de pagamento, pretendia-se eliminar o risco de inadimplência, de modo a tranquilizar as instituições financeiras, que concederiam os juros mais baixos pretendidos, e por consequência, facilitariam o acesso ao crédito. Veja-se:

EM Interministerial nº 00176/2003 - MF/MPS
Brasília, 16 de setembro de 2003.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submetemos à consideração de Vossa Excelência a proposta de edição de Medida Provisória com força de lei, que "dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências".

2. Trata-se, Senhor Presidente, de medida destinada a permitir que os empregados autorizem o desconto em folha de pagamentos de prestações de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil, aumentando seu acesso ao crédito, presumivelmente a juros mais baixos que os atualmente disponíveis.

3. Conforme é do conhecimento de Vossa Excelência, um dos principais componentes do elevado custo dos empréstimos e financiamentos disponíveis aos cidadãos está relacionado ao risco potencial de inadimplência por parte dos tomadores. Tais riscos são estimados pelas instituições financeiras com base em modelos estatísticos próprios, e repassados às taxas de juros exigidas nas diversas formas de crédito oferecidas à clientela.

4. Neste sentido, a possibilidade de consignação das prestações em folha de pagamento, em caráter irrevogável e irretroatável, por parte do empregado, virtualmente elimina o risco de inadimplência nessas operações, permitindo a substancial redução deste componente na composição das taxas de juros cobradas.

5. De outra parte, a segurança proporcionada por este tipo de operação deverá garantir um grande interesse na sua realização por parte das instituições financeiras, induzindo forte competição entre estas, e melhorando as condições oferecidas aos tomadores. (...) (BRASIL, 2003, online).

Além disso, no ponto nº 9, a EM 00176/2003 ressaltou a possibilidade de usufruto dos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social em relação à contratação da referida prerrogativa, com o adicional de vedar-se a solicitação de alteração da instituição financeira pagadora, enquanto houver saldo devedor em amortização:

9. Promovem-se, ainda, os necessários ajustes na lei que regula o Regime Geral de Previdência Social para que os aposentados e pensionistas do INSS também possam usufruir desta nova prerrogativa. Para conferir segurança financeira e jurídica às operações realizadas com este público, fica vedada a solicitação de alteração da instituição financeira pagadora enquanto houver saldo devedor em amortização. (BRASIL, 2003, online)

Desta forma, o texto original da MP nº 130 definiu em seu art. 1º, a possibilidade de autorização do desconto em folha por parte dos trabalhadores regidos pela CLT. Já o art. 6º continha o texto que concedia a permissão aos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social para participarem dos descontos em folha nos termos do art. 1º da referida MP.

A Medida Provisória nº 130 então se converteu na Lei nº 10.820/2003, que se encontra vigente até os dias atuais, embora seu texto tenha sido alterado em alguns momentos. As redações atuais dos arts. 1º e 6º da Lei nº 10.820/2003, retromencionados, foram ambas dadas pela Lei nº 13.172/2015:

Art. 1º Os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, poderão autorizar, de forma irrevogável e irretratável, o desconto em folha de pagamento ou na sua remuneração disponível dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos. (...)

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS a proceder aos descontos referidos no art. 1º e autorizar, de forma irrevogável e irretratável, que a instituição financeira na qual recebam seus benefícios retenha, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato, nas condições estabelecidas em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS. (BRASIL, 2003, online).

Do art. 6º, verifica-se a possibilidade conferida ao próprio INSS de editar normas relativas ao procedimento adotado quanto à autorização dos empréstimos consignados por seus aposentados e pensionistas.

Atualmente, a norma institucional editada pelo INSS com o intuito de possibilitar a realização de empréstimos consignados pelos seus beneficiários é a Instrução Normativa INSS/PRES n.º 28, de 16 de Maio de 2008. A referida norma, conforme leitura de sua ementa, “Estabelece critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de empréstimos e cartão de crédito, contraídos nos benefícios da Previdência Social.”

Logo em seguida, a Instrução Normativa preocupa-se em comunicar a razão de sua existência, com o seguinte texto:

Considerando a necessidade de estabelecer critérios para as consignações nos benefícios previdenciários, disciplinar sua operacionalização entre o INSS, as instituições financeiras e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev, simplificar o procedimento de tomada de empréstimo pessoal e cartão de crédito e possibilitar a redução dos juros praticados por instituições financeiras conveniadas, resolve: (INSS, 2008, online).

E já no texto do art. 1º, enuncia que estas operações financeiras deverão ser regidas pela norma em análise, veja-se:

Art. 1º O desconto no valor da aposentadoria e pensão por morte pagas pela Previdência Social das parcelas referentes ao pagamento de empréstimo pessoal e cartão de crédito, concedidos por instituições financeiras, obedecerão ao disposto nesta Instrução Normativa. (INSS, 2008, online).

Os demais artigos, que se enumeram até o art. 61º, portanto, destinam-se a definir as demais regras procedimentais a serem seguidas pela própria autarquia, pelas instituições financeiras, e pelos beneficiários que buscam contratar a operação financeira de crédito consignado.

3.5 DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO CONTRA FRAUDES NOS EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS ADOTADAS PELO INSS

Diante das circunstâncias atrativas de obtenção do crédito, como a facilidade de acesso e as baixas taxas de juros já citadas, fraudadores e estelionatários enxergaram uma abertura para a obtenção de vantagens ilícitas.

Nesse contexto, o INSS se viu obrigado a implementar medidas que prevenissem as fraudes efetuadas contra os aposentados e pensionistas beneficiários da Previdência Social.

Em 2013, a partir de liminar ocorrida na Ação Civil Pública n. nº 2008.39.00.003206-2, promovida pelo Ministério Público Federal do Pará, o INSS editou a Resolução INSS n. 321 de 11/07/2013, que exigia a suspensão da realização de descontos das parcelas de empréstimo consignado, até que se apurasse a

denúncia do beneficiário do INSS que se dizia vítima de contrato indevido, dentro do prazo de 60 dias. Após este prazo, os descontos eram desbloqueados. Buscava-se, assim, evitar o endividamento do beneficiário, e fornecer segurança às operações. Veja-se o exposto nas considerações anteriores ao texto normativo da Resolução:

O Presidente Substituto do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, no uso da competência que lhe confere o Decreto nº 7.556, de 24 de agosto de 2011, Considerando a necessidade de:

- a) aprimorar o cumprimento da decisão de liminar ocorrida no âmbito da Ação Civil Pública - ACP nº 2008.39.00.003206-2, promovida pelo Ministério Público Federal do Pará - MPF/PA, o qual estava disciplinado pelo Memorando-Circular nº 21 DIRBEN/CGBENEF, de 4 de agosto de 2008;
- b) suspender a realização de descontos das parcelas de empréstimo consignado, durante o período de apuração da denúncia formulada pelo beneficiário;
- c) evitar o endividamento do beneficiário, por práticas de denúncias indevidas, envolvendo as operações de empréstimos consignados; e d. bloquear a contratação de novos empréstimos, quando for efetuada a Transferência do Benefício em Manutenção - TBM, para aumentar a segurança na realização de operações de empréstimos consignados,

Resolve:

(INSS, 2013, online).

Nesse mesmo ano, o próprio Jornal do Senado publicou, no dia 3 de setembro, sob autoria da jornalista Cintia Sasse (2013), matéria relativa às armadilhas do empréstimo consignado, como o endividamento excessivo e as fraudes praticadas por criminosos. Em um tópico da matéria, a jornalista cita dados relativos às fraudes em Teresina no ano de 2010, o desmantelamento de uma quadrilha no Mato Grosso do Sul, e, por fim, de outra quadrilha que atuava nos estados do Tocantins e do Maranhão:

Além dos abusos, há os golpes tramados por quadrilhas especializadas em assaltar os cofres da Previdência e os bolsos dos beneficiários. Na delegacia de Teresina, 59,2% dos 1.652 casos registrados em 2010 eram de crimes de natureza financeira contra o idoso. O mais comum é a ação dos “cartãozeiros”, que oferecem ajuda a idosos em dia de pagamento, identificando-se como funcionários do banco.

Eles aproveitam a aproximação com a vítima para memorizar senha e fazer troca de cartões. Passam a movimentar as contas e fazer operações de crédito, causando prejuízos aos idosos. Segundo o dossiê, a maioria dos estelionatários é “andarilha”. Deslocam-se de uma cidade para outra após os

golpes, dificultando a identificação pela polícia. Em muitos casos, as agências bancárias demoram a liberar as imagens das câmeras de segurança, mesmo com a autorização das vítimas, o que dificulta ainda mais a ação imediata da polícia. No início deste ano, o Ministério da Previdência alertou os beneficiários sobre um novo golpe. Estelionatários estavam entrando em contato por telefone, identificando-se como integrantes do Conselho Nacional de Previdência Social, solicitando dados pessoais para fins ilícitos. O ministério organizou uma força-tarefa com a Polícia Federal e o Ministério Público. Em março, foi desmantelada uma quadrilha que atuava em Mato Grosso do Sul com ajuda de funcionários do próprio INSS. O golpe consistia em concessão fraudulenta de aposentadorias rurais a pessoas que nunca trabalharam no campo ou não tinham tempo para ter direito ao benefício. Obtida a aposentadoria, a quadrilha fazia empréstimos consignados. Cobrava R\$ 5 mil para cada benefício fraudado. Outra quadrilha foi desarticulada em abril. Atuava no Tocantins e no Maranhão. Conseguia benefícios previdenciários com documentos falsificados em nome de índios da etnia guajajara. Para cada benefício, os criminosos faziam empréstimo consignado. Foram desviados R\$ 4 milhões da Previdência, causando prejuízo de R\$ 1 milhão a bancos. (SASSE, 2013).

Desta forma, percebe-se que, de fato, há a necessidade de proteção fornecida pelo Estado aos aposentados e pensionistas da Previdência Social, principalmente porque se tratam, em sua maioria, de idosos, e além de serem vulneráveis aos abusos praticados pelas próprias instituições financeiras, também se tornam alvos fáceis de criminosos que buscam essas vantagens ilícitas.

Schmitt (2017, p. 94) defende a ideia de que o próprio consumidor já é um indivíduo vulnerável, necessitando de intervenção estatal para aumentar sua proteção, e se torna 'hipervulnerável' quando se soma o fato de se tratar de um consumidor idoso:

A vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo é um dos indicativos da necessidade de sua proteção, exercida principalmente por meio de intervenção estatal nas relações de consumo. Essa condição específica do consumidor, que redundava em sua fragilidade, é observável, ao menos, sob três enfoques principais: a vulnerabilidade a partir da publicidade, a vulnerabilidade técnico-profissional e a vulnerabilidade jurídica. (...) Será, contudo, na seara contratual, que veremos exposta uma intensa vulnerabilidade do consumidor idoso perante o fornecedor, daí falarmos em

“hipervulnerabilidade” como um paradigma a ser adotado na proteção do indivíduo mais fragilizado.

Percebendo não ser suficiente a edição da Resolução n. 321, o INSS, então, editou a Resolução n. 656, publicada em 5 de setembro de 2018, para reforçar o combate às fraudes. A Resolução em questão, passou a permitir que o bloqueio do empréstimo denunciado fosse mantido até o final de se sua apuração, e não mais pelo prazo máximo de 60 dias, conforme se depreende da notícia lançada pelo próprio sítio eletrônico da autarquia:

A Resolução nº 656, publicada nesta quarta-feira (5), no Diário Oficial da União, altera norma anterior vigente com o objetivo de reforçar os controles no combate a fraudes nos empréstimos consignados. Quando o segurado identificar um desconto não autorizado no seu benefício, deve encaminhar uma reclamação ao INSS para que o desconto seja imediatamente suspenso. Pela norma anterior, o bloqueio do desconto e da margem de consignação era feito logo após a reclamação, permanecendo durante o período de apuração da denúncia, porém pelo prazo máximo de 60 dias. Com a nova regra, o bloqueio também é imediato e será mantido até a conclusão do processo de apuração da denúncia feita pelo segurado. (INSS, 2018, online)

Por fim, a norma mais recente editada pelo INSS com a finalidade de coibir fraudes e abusos das instituições financeiras foi a Instrução Normativa n. 100, de 28 de dezembro de 2018. Dentre outras alterações, a norma permite que o beneficiário bloqueie ou desbloqueie seu benefício, a qualquer tempo, para a contratação de empréstimos consignados. Também na página de notícias institucionais é possível verificar a argumentação do INSS quanto ao tema:

Ainda no intuito de coibir fraudes contra aposentados e pensionistas, o INSS reforça, através da instrução normativa, que o beneficiário ou representante legal devidamente cadastrado poderá, a qualquer tempo, efetuar bloqueio ou desbloqueio do benefício para a contratação de empréstimos consignados ou até mesmo o cartão de crédito, por meio do mesmo sistema eletrônico. Este processo, por sua vez, precisará ser autenticado e o sistema deve ser disponibilizado pelas próprias instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil que mantenham Acordos de Cooperação técnica com o INSS. (INSS, 2018, online).

Com isto, imperioso deduzir a relevância do combate à realização de fraudes que acabam agravando uma situação já existente de vulnerabilidade dos aposentados e pensionistas do INSS. Estas pessoas, como já citado, são duplamente fragilizadas, a uma na condição de consumidores, e a duas na condição de idosos. Em muitos casos necessitam de cuidados especiais, como tratamentos médicos específicos e compra de medicamentos, fazendo com que os descontos indevidos de seus benefícios se tornem um verdadeiro tormento.

4 DO ENFRENTAMENTO DO TEMA PELA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO E SUA APLICAÇÃO PELA TURMA RECURSAL DA PARAÍBA

A constante ocorrência de fraudes relativas à contratação de empréstimos consignados originou inúmeras ações judiciais visando a anulação contratual, o ressarcimento do valor perdido, e o requerimento de indenização por danos morais, em face das instituições financeiras, e do Instituto Nacional de Seguridade Social.

Esse número elevado de ações judiciais forçou o Poder Judiciário a se pronunciar acerca do tema, e é acerca dessa posição do Poder Judiciário que o presente tópico se destina a analisar.

4.1 O PAPEL DA JUSTIÇA FEDERAL NO JULGAMENTO DOS FEITOS DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS NÃO AUTORIZADOS

Em primeiro lugar, importante ressaltar que a competência para o julgamento das demandas em face das instituições financeiras, em conjunto com o INSS, será da Justiça Federal. Isto porque o INSS é uma autarquia federal, e essa condição atrai, automaticamente, a competência da Justiça Federal.

Conforme o próprio sítio eletrônico institucional enuncia, o INSS foi criado pelo Decreto nº 99.350/1990:

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS foi criado em 27 de junho de 1990, por meio do Decreto nº 99.350, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, como autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. (INSS, 2017).

O Decreto nº 99.350/1990 dispõe, em seu art. 1º, acerca da criação do INSS e da sua natureza de autarquia federal:

Art. 1º É criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS), mediante fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). (BRASIL, 1990, online).

Por sua vez, consoante lição do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes (2019, p. 629), “A competência da Justiça Federal vem taxativamente prevista na constituição. Dessa forma, conclui-se que a competência da Justiça comum é subsidiária”.

Dentro dessa taxatividade atribuída à Justiça Federal, existe o rol do art. 109 da Carta Maior, definindo as causas que serão julgadas pelos juízes federais, isto é, pela primeira instância da Justiça Federal. Logo no inciso I do referido artigo, há menção às entidades autárquicas.

O Ministro Alexandre de Moraes (2019, p. 630) segue elucidando o teor do referido inciso:

Aos juízes federais, o art. 109 estabelece competir processar e julgar: as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho

No âmbito da Justiça Federal, a maior parte das ações ajuizadas em decorrência de empréstimos consignados fraudulentos se destinam aos Juizados Especiais Federais Cíveis. A competência do Juizado Especial Federal Cível, é definida em regra geral, pelo valor da causa, que não pode exceder o valor de 60 salários mínimos, conforme disposto no art. 3º, da Lei nº 10.259/2001: “ Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças”.

Os juizados especiais cíveis, portanto, se destinam ao julgamento de causas de menor complexidade, e de pequeno valor. Pode-se aplicar aqui o conceito dado por Rocha (2019), embora ele destine seu estudo aos juizados especiais da Justiça Estadual:

Assim, reunindo todas essas informações, podemos conceituar os Juizados Especiais Cíveis como o conjunto de órgãos judiciais, com assento constitucional e integrante do Sistema dos Juizados Especiais, estruturado para promover a composição e o julgamento das causas cíveis de menor complexidade e de pequeno valor, por meio de princípios e procedimentos específicos, previstos na Lei 9.099/1995.

É possível conciliar a definição à ambos os juizados especiais, inclusive, porque a Lei nº 10.259/2001, dos juizados federais, dispõe expressamente em seu art. 1º que aplicar-se-ão os dispositivos contidos na Lei nº 9.099/95, em tudo aquilo que não conflitar com aquela Lei. Nas palavras do Juiz Federal José Maximiliano Machado Cavalcanti (2009, p. 284):

No que se refere aos Juizados Especiais Federais, em primeiro lugar deve ser citada, como importante contribuição legislativa para a agilização das causas afetas à sua competência, a previsão do art. 1º da Lei nº 10.259/2001,

o qual determina a aplicação das regras processuais dispostas na Lei nº 9.099/95 no que não conflitar com aquela. Isso significa dizer que os critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, bem como a busca, sempre que possível, pela conciliação ou transação (art. 2º da Lei dos Juizados Estaduais), definem as bases em que estão fincados os Juizados Federais.

Assim sendo, os Juizados Especiais Federais irão julgar quase todas, senão todas as ações referentes aos empréstimos consignados fraudulentos, uma vez que esses empréstimos têm como referência os valores recebidos pelos beneficiários do INSS, o que raramente irá superar a alçada de 60 salários mínimos.

Segundo pesquisa realizada pelos economistas Zylberstajn, Oliva, Afonso e Zylberstajn (2017, online), em 2015, dos 32,6 milhões de aposentados e pensionistas do INSS, 99% (noventa e nove por cento) recebiam até 5 salários mínimos.

Desta forma, inúmeros beneficiários do INSS, prejudicados pela prática ilícita de fraude através dos empréstimos consignados, acabam percebendo o desconto indevido em suas folhas antes do prejuízo se tornar grande o suficiente para ultrapassar a alçada de 60 salários mínimos previstos no art. 3º, da Lei nº 10.259/01. Ainda que se inclua o valor da indenização por danos morais, normalmente recebida nesse tipo de ação, dificilmente o valor da causa irá ultrapassar o montante de 60 salários mínimos.

4.2 DA AFETAÇÃO DO TEMA PELA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO

Com isso, diante do constante ajuizamento de diversas ações nesse sentido, e da divergência na interpretação acerca do tema, pelos diferentes Juizados Especiais Federais Brasil afora, e conseqüentemente, de suas Turmas Recursais correspondentes, a Turma Nacional de Uniformização afetou esse tema, como representativo de controvérsia, no dia 21/06/2018.

A Turma Nacional de Uniformização, conforme elucidado pelos Juízes Federais José Antonio Savaris, e Flavia da Silva Xavier (2013, p. 92) ao tratarem do tema, é que consistirá em “órgão revisor específico dos Juizados Especiais Federais, encontrando previsão no art. 14, §2º, da Lei 10.259/01”. Esse dispositivo enuncia que:

Art. 14. Caberá pedido de uniformização de interpretação de lei federal quando houver divergência entre decisões sobre questões de direito material proferidas por Turmas Recursais na interpretação da lei. § 2º O pedido

fundado em divergência entre decisões de turmas de diferentes regiões ou da proferida em contrariedade a súmula ou jurisprudência dominante do STJ será julgado por Turma de Uniformização, integrada por juízes de Turmas Recursais, sob a presidência do Coordenador da Justiça Federal. (BRASIL, 2001, online).

Esse colegiado, consoante a disposição acima transcrita, busca uniformizar a interpretação de lei federal, quando houver divergência entre decisões específicas. Os autores seguem esclarecendo que “A TNU é competente para julgamento do incidente de uniformização nacional previsto no art. 14, §2º, da Lei 10.259/01 e sua maior missão é a uniformização, em âmbito nacional, da interpretação de lei federal, em questão de direito material”. (SAVARIS; XAVIER, 2013 p. 92).

Dessa forma, se percebe que a Turma Nacional de Uniformização tem uma função muito similar à do Superior Tribunal de Justiça, no entanto, o STJ também julga questões de direito processual. Além disso, é possível se interpor recurso perante o STJ quando as decisões proferidas pela TNU contrariarem jurisprudência dominante, ou sumulada:

Pretensamente, seria o último órgão colegiado específico do sistema recursal dos JEF's a realizar a interpretação de lei federal. No entanto, tendo em conta a missão constitucional do STJ de guardião da lei federal, sempre que a decisão da TNU contrariar jurisprudência dominante ou sumulada daquela corte, caberá um último pronunciamento do STJ, com fundamento no art. 14 § 4º, da Lei 10.259/01. (SAVARIS; XAVIER, 2013, p. 92).

Por sua vez, esses autores prosseguem explicando o cabimento do incidente de uniformização nacional:

O incidente de uniformização nacional tem previsão no art. 14, §2º, da Lei 10.259/01, e seu cabimento pressupõe a demonstração de decisões divergentes quanto à interpretação de lei federal, proferidas por turmas de diferentes Regiões, ou contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça. (SAVARIS; XAVIER, 2013, p. 92)

A divergência do caso em estudo foi proposta pela própria autarquia previdenciária, alegando que o acórdão proferido em julgamento de recurso inominado, pela Turma Recursal respectiva, divergia de entendimento da Turma Nacional de Uniformização. Nesta senda, ao se constatar a divergência, foi aceito o Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei, e posteriormente, a afetação do tema como representativo de controvérsia, sob nº 183.

Conforme se verá do relatório constante no voto que será estudado, o Tema 183 consistia em “Decidir se o INSS tem responsabilidade civil pelos danos patrimoniais ou morais decorrentes de empréstimo consignado não autorizado”.

Segue o relatório, elaborado pelo Relator Juiz Federal Fabio Cesar dos Santos Oliveira:

RELATÓRIO

1. O INSS interpõe Pedido de Uniformização de Interpretação da Legislação Federal contra acórdão prolatado pela Segunda Turma Recursal da Seção Judiciária de Pernambuco que deu provimento ao recurso inominado interposto pela parte autora e condenou a autarquia, solidariamente com a instituição financeira, ao pagamento de indenização por danos morais, decorrente de descontos indevidos sobre o benefício previdenciário de titularidade da autora, efetuados por instituição financeira diversa daquela responsável pelo pagamento do mencionado benefício previdenciário.
2. Nas suas razões recursais, a autarquia afirma que o acórdão, prolatado em julgamento de recurso inominado, diverge de entendimento da Turma Nacional de Uniformização (PEDILEF n. 0520127-08.2007.4.05.8300), no sentido de que o INSS, em tese, pode ter responsabilidade pela devolução de valores indevidamente descontados e que, nas hipóteses em que o empréstimo é concedido por instituição financeira que simultaneamente se incumbe do pagamento do benefício previdenciário, o INSS não tem ingerência nem dever de controle sobre a consignação.
3. Intimada, a parte autora não apresentou contrarrazões (anexo 27).
4. A MMª Juíza Federal Presidente da Segunda Turma Recursal da Seção Judiciária de Pernambuco proferiu decisão para inadmitir o Pedido de Uniformização. Contra essa decisão, foi interposto recurso de agravo.
5. Na sessão de julgamento do dia 21/06/2018, o tema foi afetado como representativo da controvérsia por decisão da Turma Nacional de Uniformização (Tema 183: “Decidir se INSS tem responsabilidade civil pelos danos patrimoniais ou morais decorrentes de empréstimo consignado não autorizado”).
6. Publicado edital para que pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia pudessem apresentar memoriais escritos no prazo de dez dias (evento 24), houve o transcurso do lapso temporal sem manifestações.
7. Embora intimado para oferecer parecer (evento 22), o Ministério Público Federal deixou transcorrer in albis o prazo que lhe foi conferido (evento 28).
8. Em cumprimento ao despacho proferido por este Relator, o Exmo. Sr. Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social prestou os esclarecimentos solicitados (evento 29).
9. É o relatório.
(TNU, 2018, online).

Ademais, já em trecho do voto proferido pelo Relator, há a devida explicação sobre o tema, e sobre o que se buscará definir no julgamento dos limites e requisitos para uma eventual reparação a ser feita pela autarquia previdenciária:

14. O plenário da Turma Nacional de Uniformização afetou o presente recurso como representativo de controvérsia relacionado ao Tema 183, por meio do qual se busca “decidir se INSS tem responsabilidade civil pelos danos patrimoniais ou morais decorrentes de empréstimo consignado não autorizado”. A resolução da questão, com o adequado equacionamento da divergência jurisprudencial exposta, exigirá que este julgamento esclareça os

limites e requisitos para o eventual dever de reparação. Assim, caso este colegiado afirme a responsabilidade civil do INSS, deverá também ser definido: i) em quais hipóteses restará demonstrada a responsabilidade civil do INSS; ii) se a responsabilidade civil do INSS prescinde de prova de culpa; e iii) se a responsabilidade da autarquia é subsidiária ou solidária à da instituição financeira responsável pela concessão ilícita do empréstimo consignado. (TNU, 2018, online).

A partir dessa controvérsia, o INSS prestou as devidas explicações sobre seu papel na operacionalização dos empréstimos consignados, conforme exigido pelas autoridades do Poder Judiciário, de modo que a Turma Nacional de Uniformização fixou duas teses, que serão abordadas no tópico seguinte.

4.3 DO JULGAMENTO DO TEMA REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA Nº 183 PELA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO

Antes de fixar a tese principal que definiu a questão da responsabilidade civil do INSS nos casos de empréstimo consignado não autorizado, o órgão colegiado da Justiça Federal tomou como norte para sua decisão, a proposição de três questionamentos principais, consoante exposto no parágrafo 14 do voto do Relator Fabio Cesar dos Santos Oliveira, transcrito no tópico predecessor a este.

Nesse sentido, as questões postas foram as seguintes: i) em quais hipóteses restará demonstrada a responsabilidade civil do INSS?; ii) a responsabilidade civil do INSS prescinde de prova de culpa?; iii) a responsabilidade da autarquia é subsidiária ou solidária à da instituição financeira responsável pela concessão ilícita do empréstimo consignado?

No intuito de responder a primeira questão, o magistrado se dirigiu à Lei n. 10.820/03, isto é, a chamada “Lei do Empréstimo Consignado”, com as devidas alterações efetuadas pelas Leis ns. 10.953/04 e 13.172/15, mais precisamente no art. 6º, §2º.

Nada mais natural, uma vez que a lei é uma das principais fontes do direito, notadamente num sistema jurídico tão apegado a determinados princípios como o da legalidade. De acordo com Tercio Sampaio Ferraz Jr. (2018):

Nos regimes constitucionais, com base na Constituição, são elaboradas leis, que, no quadro geral da legislação como fonte, são de especial importância. As próprias constituições costumam garantir-lhes uma preeminência na forma de um princípio: ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. É o princípio da legalidade.

Desse modo, importante se faz colacionar ao presente estudo, a disposição normativa contida no art. 6º, §2º, da Lei 10.820/03:

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS a proceder aos descontos referidos no art. 1º e autorizar, de forma irrevogável e irretratável, que a instituição financeira na qual recebam seus benefícios retenha, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato, nas condições estabelecidas em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS.

§ 2º Em qualquer circunstância, a responsabilidade do INSS em relação às operações referidas no caput deste artigo restringe-se à:

I - retenção dos valores autorizados pelo beneficiário e repasse à instituição consignatária nas operações de desconto, não cabendo à autarquia responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo segurado; e

II - manutenção dos pagamentos do titular do benefício na mesma instituição financeira enquanto houver saldo devedor nas operações em que for autorizada a retenção, não cabendo à autarquia responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo segurado. (BRASIL, 2003, online).

A partir do texto legal, o magistrado frisa importante distinção entre ambos os incisos contido no §2º. Uma situação se dá quando a instituição financeira que paga o benefício ao segurado é distinta da credora do mútuo. A outra situação se configurará quando a instituição financeira credora do mútuo é a mesma que faz o pagamento do benefício:

Havendo distinção entre as instituições financeiras pagadora e mutuante, cabe ao INSS fazer a retenção da quantia devida para posterior repasse ao credor do mútuo (inciso I), ao passo que a autarquia é apenas responsável pela manutenção do pagamento do benefício, se houver coincidência entre o credor do mútuo e o banco que faz a entrega do valor do benefício ao seu titular (inciso II). (TNU, 2018, online).

A ideia é que, na hipótese do inciso I, por se tratarem de instituições financeiras distintas, o INSS deve, obrigatoriamente, verificar se a autorização do desconto em folha de fato ocorreu. Consoante a fundamentação a seguir exposta, o INSS possui meios de identificar os beneficiários, e de detectar, através da utilização dos devidos mecanismos de segurança, se as informações prestadas são verossímeis:

A autarquia federal mantém organizado sistema tecnológico de armazenamento de dados relacionados à filiação e ao endereço de titulares de benefícios previdenciários, número de inscrição em cadastro de pessoas físicas mantido pelo Ministério da Fazenda (CPF/MF) e histórico contributivo previdenciário. Assim, a verificação de inclusão de informações incompatíveis com esses dados pode ser primeiro feita ao ser constatada inconsistência em relação àquelas mantidas pelo INSS. (...)

De igual modo, eventual falsificação material dos documentos do titular do benefício previdenciário ou de sua assinatura poderia também ser detectada por meio de mecanismo de segurança que exigisse que o proponente do mútuo fosse consultado, a partir dos meios de contato inseridos no banco de dados do INSS, para confirmar a real intenção de celebrar o contrato com a instituição financeira. (TNU, 2018, online).

Além do exposto, o Relator também cita jurisprudência do eg. Superior Tribunal de Justiça, reforçando o entendimento de responsabilização civil na hipótese de instituições financeiras distintas:

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

1. O Superior Tribunal de Justiça entende que, nos termos do art. 6º da Lei 10.820/2003, nas hipóteses em que o empréstimo não tenha sido realizado no mesmo banco em que o aposentado recebe o benefício, cabe ao INSS reter os valores autorizados por ele e repassar à instituição financeira credora. Dessa forma, é de sua responsabilidade verificar se houve a efetiva autorização. Reconhecida, assim, a legitimidade da autarquia para responder os termos da demanda. 2. Consignado pela Corte local que foi autorizado o desconto indevido de valores sobre a aposentadoria do segurado, sem a sua necessária autorização, o que resultou em dano para o autor, fica caracterizada a responsabilidade civil, no caso. A revisão desse entendimento demanda reexame do contexto fático-probatório, o que é inviável no Superior Tribunal de Justiça, ante o óbice da Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial." 3. Precedentes: AgRg no REsp 1335598/SC, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 24.9.2015; AgRg no REsp 1272441/AL, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 02.6.2015; AgRg no AgRg no REsp 1370441/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 13/05/2015; AREsp 484.968/SE, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20.5.2014; AgRg no REsp 1.369.669/PR, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 12.9.2013; REsp 1.213.288/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 1º.7.2013; AgRg no REsp 1.363.502/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 2.5.2013. 4. Agravo Regimental não provido. (AgRg no RESP 1.445.011/RS (Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE 30/11/2016)

Com isso, depreende-se que haverá responsabilidade civil do INSS nas situações em que a instituição financeira pagadora do benefício seja diferente da credora do mútuo. Todavia, também haverá a necessidade de que os agentes da autarquia previdenciária ajam sem o adequado dever de cautela, como conclui o magistrado Relator:

As balizas já traçadas permitem concluir que o escopo mais amplo do dever de fiscalização da autarquia, nas hipóteses abarcadas pelo art. 6º, §2º, I, da

Lei n. 10.820/03, é fundamento jurídico apropriado para conferir-lhe responsabilidade civil, caso seus agentes ajam sem o adequado dever de cautela na aferição da veracidade das informações necessárias para que se proceda à consignação do desconto no benefício pago. (TNU, 2018, online).

Finalizada a primeira questão, após a definição das hipóteses em que haverá responsabilidade civil do INSS na concessão de empréstimos consignados não autorizados, passemos à análise da segunda questão: esta responsabilidade prescindirá da prova de culpa? Isto é, será ela objetiva?

Em primeiro lugar, o Relator destaca que as instituições financeiras se submeterão às regras contidas na Lei. n. 8078/90, ou seja, no Código de Defesa do Consumidor, por entender que a concessão de mútuo, por meio de fraude, caracteriza defeito na prestação de serviço bancário, e, portanto, aplicável a Súmula 297 do Superior Tribunal de Justiça.

Sérgio Cavalieri Filho (2019, p. 103) elucida com precisão a questão do serviço de mútuo prestado pelas instituições financeiras e a aplicação da Súmula 297 do STJ, citando também, para tanto, importante lição de Claudia Lima Marques, consoante se demonstra:

No Egrégio Superior Tribunal de Justiça, tal questão já se encontra totalmente pacificada, o que se verifica do enunciado nº 297, da Súmula da Jurisprudência daquela excelsa Corte, que consagra: “O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras” (Súmula nº 297, 2ª Seção, julgada em 12/5/2004, DJ 9/9/2004, p. 149). Como afirmamos antes, o sistema criado pela legislação consumerista não utiliza as definições de bem consumível do Código Civil, mas, como lembra Claudia Lima Marques, por todos: “Esta inclusão [da atividade bancária] no parágrafo referente a serviços pode chocar, uma vez que o contrato de mútuo é um dar e neste sentido o dinheiro seria um ‘produto’, cujo pagamento seria os ‘juros’. Considerando, porém, o sistema do CDC, que não utiliza as definições de bem consumível do CC, nem a definição econômica deste ‘insumo’, mas inclui todos os bens materiais e imateriais como produtos lato sensu e, especialmente, um sistema que não especifica os tipos contratuais utilizados, mas sim a atividade em si e geral dos fornecedores, a lógica [do sistema do CDC] está em que o ‘produto’ financeiro é o ‘crédito’, a captação, a administração, a intermediação e a aplicação de recursos financeiros do mercado para o consumidor e que a caracterização do fornecedor vem da operação bancária e financeira geral oferecida no mercado e não só dos contratos concluídos” (Contratos no Código de Defesa do Consumidor, 5. ed., Revista dos Tribunais, p. 449). O fornecimento de crédito está na base do desenvolvimento das economias contemporâneas. Nesse cenário, as instituições financeiras e equiparadas assumem papel de relevo para o atendimento das necessidades dos consumidores, fato que se sobressai em uma sociedade desigual como a brasileira, onde o fornecimento de crédito revela-se indispensável até mesmo para a satisfação de necessidades primárias para a larga maioria da população, representando o meio de acesso à aquisição de bens ou à contratação de serviços. A realidade mostra que, de modo geral, nas atividades bancárias, securitárias, de financiamento e de crédito, abusos de toda ordem são cometidos, com graves lesões aos consumidores, decorrentes, sobretudo, da desigualdade de poder entre estes

e as instituições financeiras e equiparadas. Não por acaso, as primeiras leis protetivas do consumidor versavam sobre atividades relacionadas ao fornecimento de crédito – no Brasil, por exemplo, a Lei de Usura e a Lei de Economia Popular. Nada, portanto, justificaria a exclusão das citadas instituições da submissão, nas suas relações com os consumidores, de seus produtos e de seus serviços ao sistema do Código de Defesa do Consumidor. (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 103).

Todavia, o em. Relator distingue a posição do INSS, em relação à posição das instituições financeiras. No caso, o INSS se atém a prestação de serviços públicos, mediante extração legal (art. 6º, §2º, I, da Lei n. 10.820/03), não se tratando de relação jurídica de consumo, nem tampouco de fornecedor equiparado no âmbito consumerista.

Segundo seu entendimento, os danos oriundos da fraude cometida por terceiros, tornam-se concretos em função da omissão administrativa no dever de verificação da correção dos dados informados. Nessa senda, salienta que a responsabilidade civil do Estado está presente no art. 37, §6º da CF/88, e é objetiva, no entanto, em casos de omissão, deverá ser provada a imperícia, negligência ou imprudência. Para demonstrar este ponto, cita o ensinamento do ilustre Ministro Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 888):

A responsabilidade civil do Estado, a teor do art. 37, §6º, da Constituição da República de 1988, é informada pela teoria do risco administrativo, o que enseja o dever de reparação ao lesado se configurados os seguintes pressupostos: a existência de ato lesivo praticado por agente público em decorrência de suas atribuições; dano material ou moral suportado; nexos de causalidade entre o *eventus damni* e o comportamento positivo do agente público e a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (cf. RTJ 55/503, RTJ 71/99, RTJ 91/377, RTJ 99/1155, RTJ 131/417). Contudo, omitindo-se o Estado, a sua responsabilização civil deverá estar fundada em ato ilícito, consubstanciado em negligência, imprudência ou imperícia, que estão intrinsecamente associadas a uma conduta culposa que não requer, todavia, a individualização do responsável pelo não-agir pertinente, bastando que a atuação estatal reclamada fosse exigível a ponto de ter-se por injustificada a omissão.

Dessa forma, o Magistrado conclui a segunda questão, entendendo que a responsabilidade civil do INSS será subjetiva, “decorrente da omissão injustificada da autarquia em idoneamente desempenhar seu dever de fiscalização”.

Por fim, a última questão para solucionar a lide, consiste em definir se a responsabilidade do INSS será solidária ou subsidiária, em relação à responsabilidade civil da instituição financeira que concedeu o mútuo.

Para tanto, o Relator, inicialmente, considera que a atuação do INSS, no caso, não se trata de prestação de serviço, disciplinada pelo CDC, conforme já

apontado acima, e não se submete, tampouco, às hipóteses de concessão e permissão de serviços públicos, disciplinada pela Lei n. 8.987/95.

Outra exclusão citada refere-se ao conteúdo dos arts. 942 e 932 do Código Civil, que dispõem acerca da responsabilidade solidária com os autores do dano. In verbis:

Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

Parágrafo único. São solidariamente responsáveis com os autores os co-autores e as pessoas designadas no art. 932.

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:

I - os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia;

II - o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições;

III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;

IV - os donos de hotéis, hospedarias, casas ou estabelecimentos onde se albergue por dinheiro, mesmo para fins de educação, pelos seus hóspedes, moradores e educandos;

V - os que gratuitamente houverem participado nos produtos do crime, até a concorrente quantia. (BRASIL, 2002, online).

Dessa forma, ao se constatar que a hipótese objeto do presente estudo não se enquadra às hipóteses elencadas no art. 932 do Código Civil, o Relator entende ser necessária a aplicação do art. 265, também do Código Civil, dispondo que: “A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes”.

Para consubstanciar esse entendimento, se baseia em doutrina de Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka (2009, p. 213):

Nesses termos, sublinho que o estudo da responsabilidade civil, em perspectiva histórica, tem privilegiado a reparação dos danos suportados pela vítima em detrimento de posicionamento anterior, mais propenso à investigação da culpa como fundamento para imposição do dever de indenização. A maior assunção de riscos, como consequência da expectativa de maiores ganhos na sociedade contemporânea, também impulsiona a revisão dos paradigmas da responsabilidade civil que, no art. 927, parágrafo único, do Código Civil vigente, torna mais frequente as hipóteses abarcadas pela teoria do risco-proveito.

O risco-proveito, segundo inteligência de Gustavo Tepedino (2020, p. 111), fundamenta a responsabilização objetiva na ideia de que, embora exista um risco na atividade econômica desenvolvida, o seu proveito lucrativo justificará que o agente arque com os danos eventualmente provocados:

Para a teoria do risco proveito, construída por Raymond Saleilles,³ o fundamento da responsabilização objetiva residiria justamente nos benefícios

auferidos por aquele cuja atividade cria ou agrava o risco, restringindo-se, portanto, as hipóteses de incidência do dispositivo às atividades lucrativas cujo desenvolvimento, representando considerável risco, gerasse proveito econômico para os seus titulares. No Brasil, a teoria do risco proveito foi amplamente desenvolvida por Alvin Lima, para quem “a teoria do risco não se justifica desde que não haja proveito para o agente causador do dano, porquanto, se o proveito é a razão de ser justificativa de arcar o agente com os riscos, na sua ausência deixa de ter fundamento a teoria”.

Portanto, ao se constatar que a autarquia previdenciária não se beneficia diretamente dos lucros auferidos pelas instituições financeiras, não faria sentido que fosse responsabilizada em igual proporção. As instituições financeiras suportam o risco e arcam com eles porque se beneficiam diretamente. Já o INSS, por sua vez, apenas cumpre com determinação legal, que o comanda operacionalizar a concessão do mútuo, em prol de um interesse comum de desenvolvimento nacional.

Diante de todas as razões acima elencadas, a TNU firmou suas duas teses, que foram fixadas no Acórdão acerca do tema, dando, portanto, parcial provimento ao Pedido de Uniformização, em que restou vencida a Juíza Federal Tais Vargas Ferracini de Campos Gurgel. O inteiro teor do Acórdão, por sua vez, expõe a controvérsia e sua resolução de forma resumida, ressaltando as duas teses firmadas pela Turma.

Em suma, conclui-se que, quando a instituição financeira responsável pelo pagamento do benefício previdenciário for a mesma que concedeu o empréstimo consignado, não haverá responsabilidade civil do INSS. Por outro lado, quando se tratarem de instituições financeiras distintas, o INSS terá responsabilidade subsidiária, quando restar comprovada sua omissão injustificada em seu dever de fiscalização.

4.4 DO ENTENDIMENTO DA TURMA RECURSAL DA PARAÍBA ACERCA DO TEMA

A Turma Recursal é o órgão colegiado responsável por julgar os recursos interpostos contra as sentenças e contra as decisões que apreciam as medidas cautelares ajuizadas nos Juizados Especiais Federais. De acordo com a preleção de José Antonio Savaris e Flávia da Silva Xavier (2013, p. 84-86):

O art. 98, I, da Constituição Federal, estabelece que os recursos dos processos que tramitam perante os Juizados Especiais são julgados por órgão colegiado composto de juízes de primeiro grau. (...)

As Turmas Recursais são competentes, em matéria cível, para o julgamento do recurso contra decisão que aprecia medida cautelar e do recurso interposto contra sentença, nos termos dos arts. 4º e 5º da Lei 10.259/01.

Nesse sentido, a Turma Recursal da Paraíba, ao se deparar com recurso interposto pela parte autora, em ação versando sobre o tema, necessitou julgá-lo de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Turma Nacional de Uniformização. No entanto, a Turma Recursal finda por aplicar um entendimento mais pragmático, quando comparado com a abordagem exposta pela TNU.

A Turma Recursal sustenta a posição de que, em sendo a responsabilidade da autarquia previdenciária subsidiária à da instituição financeira que concedeu o mútuo em sua forma consignada, a questão deve ser julgada na Justiça Estadual, e apenas no caso de impossibilidade de a instituição financeira arcar com a responsabilização, a demanda seria resolvida em face do INSS.

Para a Turma, o que se via, na prática, era que o ajuizamento das demandas estava se destinavam à Justiça Federal, com o intuito único de atração da competência. Por este motivo, resolveu passar a extinguir as demandas contendo a presente situação, sem resolução de mérito, sob a fundamentação de ausência de interesse processual.

Nessa perspectiva, imprescindível colacionar na presente monografia, trecho de voto proferido pela Turma Recursal da Paraíba, esclarecendo os pontos acima explanados. Segue, portanto, ementa e trecho de voto proferido pelo Juiz Federal Bianor Arruda Bezerra Neto, juiz membro responsável pela Terceira Relatoria da Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Paraíba:

VOTO-EMENTA

RESPONSABILIDADE CIVIL. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. PEDILEF N.º 0500796-67.2017.4.05.8307. PROCESSO AJUIZADO APÓS A DECISÃO DA TNU. APLICAÇÃO DA TESE. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL EM FACE DO INSS. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. PEDIDO REMANESCENTE CONTRA A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA FEDERAL. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. CONHECIMENTO DE OFÍCIO. RECURSO DA PARTE AUTORA PREJUDICADO.

(...)

11. Insta ressaltar que, no presente caso, no que tange à figura do INSS no polo passivo e a partir da análise da tese firmada pela TNU, o autor não possui interesse processual contra a autarquia. Tal situação se dá em decorrência de que a responsabilidade civil ora analisada é inerente à instituição financeira. Portanto, acolhendo-se esse preceito, há evidente impossibilidade de julgar uma demanda processual condenando a autarquia em uma eventual e excepcional responsabilidade subsidiária, visto que

inexiste condenação da instituição financeira e, por conseguinte, não é possível aferir se será necessária a condenação do ente público.

12. Nesse ponto, frise-se que tal condenação costuma ser completamente prescindível, porquanto as instituições bancárias possuem capital para adimplir a obrigação que se lhe pretende imputar. Desse modo, incluir o INSS no polo passivo de demandas como tais se configura mero mecanismo para atrair a competência da Justiça Federal. Contudo, o uso de tal mecanismo se revela inadequado e não merece subsistir, pelas razões expostas acima.

13. Em suma, na prática, uma demanda como esta deve tramitar, de ordinário, tão somente perante a Justiça Estadual e, caso a parte autora logre êxito em ter seu pleito acolhido, a fase de execução fluirá rumo à execução de um título constituído contra a instituição financeira, sem necessidade que o autor ajuíze nova ação na Justiça Federal requerendo a responsabilidade subsidiária do INSS. O fato é que, em se permitindo o prosseguimento de tais demandas no âmbito da Justiça Federal, o que se evidencia é uma fase de cumprimento voltada exclusivamente contra o banco demandado, na hipótese de sucumbência deste.

14. Por conseguinte, reconhecendo-se a falta de interesse processual do autor em face do INSS, é o caso de se extinguir o processo sem resolução de mérito, com fulcro no art. 485, VI, do CPC, ao passo que o julgamento da ação em face da instituição financeira remanescente no polo passivo resta prejudicado, visto que tal causa não está prevista nas hipóteses de competência da Justiça Federal, dispostas no art. 109 da CRFB/88.

15. Assim, a hipótese é de incompetência absoluta da Justiça Federal e de declinação da competência em favor da Justiça Estadual.

Consoante Humberto Dalla Bernardina de Pinho (2019, p. 208), o interesse processual de agir diz respeito à necessidade e à utilidade de se acionar o Estado para a satisfação do direito pleiteado. Segundo ele, a doutrina também se posiciona no sentido de sustentar o binômio necessidade-adequação. Veja-se:

Interesse processual em agir. Refere-se à necessidade, utilidade e proveito da tutela jurisdicional para que o autor obtenha a satisfação do direito pleiteado e justifica-se na medida em que não convém ao Estado acionar o aparato judicial sem que dessa atividade possa ser extraído algum resultado útil. Alguns autores entendem que o interesse de agir deve vir representado pelo binômio necessidade-adequação do provimento judicial solicitado. Nesse sentido, a necessidade decorreria da impossibilidade de obter a satisfação do alegado direito sem a atuação do Estado (já que o ordenamento veda a autotutela), e a adequação, da relação existente entre os meios processuais escolhidos e o fim desejado.

Indispensável ressaltar, conforme aponta Marcus Vinicius Gonçalves (2019, p. 131), que o Código de Processo Civil de 2015 não utiliza mais a expressão “condições da ação”, embora o art. 17, cumulado com o art. 485, VI, tenha demonstrado que o legislador manteve essa categoria.

Marcus Vinicius Gonçalves (2019, p. 132) realça, ainda, que a adequação refere-se à escolha do meio processual pertinente, para que se produza um resultado

útil, de modo que a escolha inadequada da via processual torna inútil o resultado, e enseja, desse modo, a extinção do processo sem resolução de mérito.

Isto posto, o ajuizamento de uma ação perante a Justiça Federal não parece ser a melhor escolha processual, no sentido da adequação processual, uma vez que, na prática, raríssima será a hipótese de imposição da responsabilidade ao INSS, em função da subsidiariedade aplicada.

Partindo dessa análise, imperioso observar a coerência assumida pela Turma Recursal paraibana, uma vez que, a responsabilidade subsidiária possui, como principal característica, a preferência de ordem. Eduardo Frade, citado por Emília Loduca (2019, online), define muito bem o que se entende por responsabilidade subsidiária, ao dizer que:

A responsabilidade solidária é aquela em que o credor, ele pode exigir de um ou de todos os devedores ao mesmo tempo a completude da obrigação devida, do débito devido. A responsabilidade subsidiária é aquela que o ordenamento jurídico impõe ao credor o respeito ao benefício de ordem dos devedores. Então, primeiro o credor ele tem que direcionar o processo em desfavor a uma determinada pessoa e somente quando exaurido todos os meios legais o comando da execução vai ser direcionado ao segundo responsável que, no caso, é o responsável subsidiário. A principal diferença existente entre a responsabilidade solidária e a subsidiária é justamente a questão do benefício de ordem quanto ao cumprimento da obrigação.

Não é difícil constatar que a probabilidade de uma instituição financeira adimplir com uma obrigação oriunda de condenação judicial, advinda de um Juizado Especial é bastante alta, principalmente ao levar-se em consideração que instituições financeiras, principalmente os bancos, são verdadeiros especialistas em lidar com finanças. A própria definição de instituição financeira, presente no art. 17, da Lei n. 4.594/64, “Lei das Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias”, demonstra isso:

Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros. (BRASIL, 1964, online).

Nelson Abrão (2019, p. 42), esclarece bem a questão, recorrendo aos conceitos do italiano Cesare Vivante, e de Carvalho de Mendonça, sobre a conceituação de banco:

Embora variem na forma, as conceituações do que seja banco são coincidentes no fundo, dado que têm como fulcro o tipo de atividade exercitada por ele. Destarte, já o insigne Vivante ensinava que “o banco é o estabelecimento comercial que recolhe os capitais para distribuí-los sistematicamente com operações de crédito”.

Com base nessa conceituação, J. X. Carvalho de Mendonça definiu bancos como sendo “empresas comerciais, cujo objetivo principal consiste na intromissão entre os que dispõem de capitais e os que precisam obtê-los, isto é, em receber e concentrar capitais para, sistematicamente, distribuí-los por meio de operações de crédito”.

E, comentando o enunciado, acrescentou o emérito comercialista pátrio: “Criam assim (os bancos) um especial mercado, no qual servem de intermediários entre os capitais que desejam emprego e o trabalho que os procura, ou, conforme se diz com maior elegância, servem de intermediários do crédito”.

Reconhece-se a possibilidade de uma instituição financeira vir à falência, e não poder cumprir sua obrigação. Mas essa questão também é considerada pelo voto do magistrado Relator do voto da Turma Recursal, ao fundamentar que, em havendo inadimplência da instituição financeira, a eventual parte autora terá em mãos um título executivo contra esta, fornecido por sentença judicial da Justiça Estadual, que atestará, deste modo, a obrigação de arcar com a responsabilidade. Assim, não será necessário o ajuizamento de nova ação, bastando requerer a responsabilidade subsidiária da autarquia previdenciária.

Segundo preleção do processualista Humberto Theodoro Junior (2019, p. 23), as sentenças constituem títulos executivos, juntamente às decisões relativas às tutelas de urgência e evidência, por exemplo:

Ao descrever o título executivo judicial básico, o art. 515, I, do NCPC reconheceu como título executivo não apenas as sentenças, mas todas “as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa”.

Não falando mais o Código em sentença, mas em decisões, não resta dúvida de que são títulos executivos judiciais as decisões relativas às tutelas de urgência ou de evidência, ou quaisquer outras que, no curso do processo, imponham à parte prestações certas e líquidas, de imediato exigíveis.

Portanto, o que se percebe acerca do tema, na prática, ao se analisar o posicionamento da Turma Recursal da Justiça Federal na Paraíba, é de que as ações ajuizadas em face do INSS, relativas à empréstimos consignados não autorizados, serão extintos sem resolução do mérito, em função da ausência de interesse de agir. O que de fato, demonstram um posicionamento coerente, ao vislumbrar no ajuizamento dessas ações, a mera atração da competência, quando estas, na realidade, deveriam ser ajuizadas perante à Justiça Estadual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os empréstimos consignados certamente vêm cumprindo sua função de fornecer crédito com uma maior facilidade de acesso àqueles que necessitam, a juros mais baixos, e com parcelas mais amenas, ao mesmo tempo em que promove segurança aos bancos em relação à adimplência dos débitos. Com isso, indubitavelmente constituem importante ferramenta para o desenvolvimento nacional.

Desta forma, é imperioso ressaltar que a autarquia previdenciária tem papel fundamental na operacionalização desse tipo de crédito, uma vez que enorme parcela do público-alvo consiste em beneficiários aposentados ou pensionistas. Por isso, torna-se fundamental proteger o Instituto Nacional de Previdência Social de despesas desnecessárias, e das quais não possui responsabilidade direta.

Como demonstrado, as instituições financeiras são as pessoas jurídicas diretamente beneficiadas com os lucros das operações, e, portanto, devem assumir os riscos das eventuais fraudes praticadas por terceiros em detrimento dos aposentados e pensionistas lesados com essa prática.

Á vista disso, a decisão proferida pela Turma Nacional de Uniformização contribuiu enormemente para o esclarecimento da responsabilização civil assumida tanto pelas instituições financeiras, quanto pela autarquia previdenciária federal, e, conseqüentemente, com a sua proteção, visando um bom andamento operacional de ambas as partes.

O que se pôde observar, é que a tese firmada pela TNU distinguiu duas hipóteses para definir a responsabilização civil do INSS nos casos de empréstimos consignados não autorizados, com base no art. 6º, §2º da Lei n. 10.820/03, que versa sobre a concessão de descontos em folha de pagamento.

Na primeira, o INSS não terá responsabilidade quando a instituição financeira responsável pelo pagamento do benefício previdenciário for a mesma encarregada da operação de mútuo alegadamente fraudado. Na segunda, o INSS terá responsabilidade subsidiária pelos danos patrimoniais e extrapatrimoniais, quando a instituição financeira credora do mútuo for distinta da responsável pelo pagamento do benefício.

Além disso, a responsabilidade subsidiária do INSS na segunda hipótese terá natureza subjetiva, devendo ser comprovada a negligência, por omissão injustificada no desempenho do dever de fiscalização.

Por fim, também foi possível verificar a aplicação prática do julgamento proferido pela Turma Nacional de Uniformização, em um âmbito mais restrito, isto é, na abrangência da jurisdição da Turma Recursal da Justiça Federal na Paraíba.

A Turma Recursal, ao aplicar a tese da TNU, entendeu que os ajuizamentos desse tipo de ação devem ser extintos sem apreciação do mérito. Isso porque, ao definir uma responsabilização subsidiária ao INSS, nota-se que o cerne da controvérsia irá cingir-se em relação à instituição financeira, e, dessa fora, deve ser decidida pela Justiça Estadual.

Caso contrário, o que aconteceria, na prática, era que as instituições financeiras sempre seriam responsabilizadas, e a presença do INSS no polo passivo da lide consistiria apenas na atração da competência da Justiça Federal.

A Turma deixa claro, também, que em eventual impossibilidade de adimplência da instituição financeira acerca do débito, a condenação desta na Justiça Estadual conferirá, à parte autora, a posse de um título executivo, que poderia ser, por consequência lógica, executado, em momento posterior, perante a autarquia previdenciária, que possuiria a responsabilidade subsidiária, sem necessidade do ajuizamento de nova ação.

Assim, efetiva-se posicionamento justo e coerente pela Justiça Federal, ao responsabilizar, de forma principal, as instituições financeiras, em decorrência do direto benefício econômico que auferem na operacionalização dos créditos consignados. A autarquia previdenciária, por sua vez, finda por ser protegida, e evita despesas desnecessárias, podendo alocar seus recursos de forma mais eficiente e produtiva, apta a favorecer o interesse coletivo da sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Nelson. **Direito bancário** / Nelson Abrão. – 18. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019. p 42

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Teoria geral das obrigações e responsabilidade civil** / Álvaro Villaça Azevedo. – 12. ed. – São Paulo: Atlas, 2011. – (Curso de direito civil)

BANCO CENTRAL DO BRASIL, **Empréstimo Consignado: Características, Acesso, e Uso**. 2018. Disponível em: <
https://www.bcb.gov.br/nor/relicidfin/docs/art7_emprestimo_consignado.pdf>

BANCO CENTRAL DO BRASIL, **Perguntas Frequentes. Empréstimos Consignados**. 2019. Disponível em:
https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/perguntasfrequenterespostas/faq_emprestimosconsignados>

BRAGA NETTO, Felipe; FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Novo tratado de responsabilidade civil** / Felipe Peixoto Braga Netto, Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenvald. – 4. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. **Código Civil, 2002**. Lei nº 10.406. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>

BRASIL. **Constituição**, 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em:

BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Diário Oficial da União, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 13 jul. 2001. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm>

BRASIL. **Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 dez. 2003. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.820.htm>

BRASIL. **Medida provisória nº 130**, de 17 de setembro de 2003. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18/09/2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

CAVALCANTI, José Maximiliano Machado. **Juizados Especiais Federais Cíveis: Uma nova gestão do processo civil na 5ª Região**. 2009. Revista ESMAFE. V. 3, N. 19, P. 284.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de direito do consumidor** / Sergio Cavaliere Filho. – 5. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil** / Sergio Cavalieri Filho – 13. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

COUTO, Reinaldo. **Curso de direito administrativo** / Reinaldo Couto. – 3. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 2018.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil, v. 3 : responsabilidade civil** / Pablo Stolze Gagliano, Rodolfo Pamplona Filho. – 17. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

GONÇALVES, C. Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 3: contratos e atos unilaterais** / Carlos Roberto Gonçalves. – 16. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

GONÇALVES, C. Carlos Roberto. **Responsabilidade civil** / Carlos Roberto Gonçalves. – 18. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

GONÇALVES, M, Marcus Vinicius Rios. **Teoria geral** / Marcus Vinicius Rios Gonçalves. - **Curso de direito processual civil vol. 1** – 17. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

LÔBO, Paulo. **Direito civil: contratos** / Paulo Lôbo. – 3. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

LODUCA, Emília Kazue Saio. **As Responsabilidades Solidária e Subsidiária no Direito do Trabalho e os Impactos da Reforma Trabalhista Nestes Institutos**. <Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-do-trabalho/as-responsabilidades-solidaria-e-subsidiaria-no-direito-do-trabalho-e-os-impactos-da-reforma-trabalhista-nesses-institutos/>>

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. – 35. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

NADER, Paulo. **Curso de direito civil, volume 7: responsabilidade civil**. / Paulo Nader. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil** / Caio Mário da Silva Pereira; Gustavo Tepedino. – 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Manual de direito processual civil contemporâneo** / Humberto Dalla Bernardina de Pinho. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019. p. 208

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade civil** / Arnaldo Rizzardo. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos** / Arnaldo Rizzardo. – 18. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ROCHA, Felipe Borring. **Manual dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais: teoria e prática** / Felipe Borring Rocha; prefácio Alexandre Freitas Câmara. – 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

SASSE, Cintia. **As armadilhas do crédito consignado**. *Jornal do Senado*, Ano 19, n. 3940, 3 set. 2013. Especial Cidadania, v. 10, n. 443.

SAVARIS, José Antonio. **Manual dos recursos nos juizados especiais federais**. José Antonio Savaris, Flavia da Silva Xavier. 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2013.

SCHMITT, Cristiano Heineck. **A “hipervulnerabilidade” como desafio do consumidor idoso no mercado de consumo**. Pelotas. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPEl)*, 2017, p. 94-111.

SCHONBLUM, Paulo Maximilian W. Mendlowicz. **Contratos bancários** / Paulo Maximilian W. Mendlowicz Schonblum. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TARTUCE, Flávio. **Manual de responsabilidade civil: volume único** / Flávio Tartuce. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018, p. 212.

TEPEDINO, Gustavo. **Responsabilidade Civil** / Aline de Miranda Terra, Gisela Sampaio da Cruz Guedes; organização Gustavo Tepedino. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**, volume 3 / Humberto Theodoro Júnior. – 52. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e responsabilidade civil** / Sílvio de Salvo Venosa. – 20. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

ZYLBERSTAJN, Hélio et al. **Previdência Social: Reforma em Três Atos**. Informações FIPE. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Nº 436, Janeiro de 2017. Disponível em:
<https://www.researchgate.net/profile/Luis_Afonso4/publication/313360219_Previdencia_Social_Reforma_em_Tres_Atos/links/58975a72aca2721f0dae1204/Previdencia-Social-Reforma-em-Tres-Atos.pdf#page=8>