

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.236
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO:

Vistos,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Presidente da República contra “decisões judiciais com interpretações conflitantes a propósito dos requisitos, fundamentos e extensão da responsabilidade da União e do INSS por descontos associativos realizados por atos fraudulentos de terceiros” nos proventos de segurados deste último.

O processo foi a mim distribuído por prevenção, tendo em vista a identidade de objeto com a ADPF 1234, da **minha relatoria**, ajuizada pelo Partido Progressista, a qual questiona atos comissivos e omissivos praticados pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência, e pela União Federal, relacionados a descontos irregulares e não autorizados em aposentadorias e pensões pagas pela autarquia.

Na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, o Autor assim sintetizou o seu pleito:

“Previdência social. Massiva controvérsia jurídica sobre a responsabilidade do Estado por falhas na fiscalização de Acordos de Cooperação Técnica que regulamentam descontos associativos nos proventos de segurados. Decisões judiciais com interpretações conflitantes sobre os requisitos, fundamentos e extensão da responsabilidade da União e do INSS por atos fraudulentos de terceiros. Lesões aos preceitos fundamentais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF); do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal (art. 5º, caput; e incisos LIV e LV, da CF), da legalidade e da responsabilidade objetiva estatal (art. 37, caput e § 6º da CF), da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da CF), da segurança orçamentária (art. 167, § 3º) e da integridade das políticas de previdência social (artigos 6º, 7º; XXIV, e 201, da CF). Caracterização de controvérsias judiciais relevantes e de vasto efeito multiplicador, com consequências drásticas para a prestação adequada da jurisdição e para a sustentabilidade das políticas de benefícios previdenciários, cuja solução demanda a concessão de provimento de interpretação conforme a Constituição dos requisitos das LCs nº 101/2003 200/2023.”

Nesse sentido, inicialmente, deve-se reproduzir os fatos narrados pelo Autor que subsidiam essa arguição:

“15. Em síntese, uma grave irregularidade ocorreu no INSS e o Governo Federal está tomando medidas rigorosas contra os fraudadores. Simultaneamente, está prestando todo o apoio necessário às vítimas, que são, em sua maioria, pessoas vulneráveis, assegurando que recebam o ressarcimento adequado. No entanto, devido à extrema insegurança jurídica, que será mais à frente detalhada, e à necessidade de conduzir um processo que proteja os direitos dos envolvidos, é imprescindível a manifestação desse Supremo Tribunal Federal. O cenário ainda é agravado pela litigância predatória e pelo

risco real de danos ao patrimônio público, resultando em condenações injustas que poderiam comprometer a integridade financeira do Estado.

16. Está-se diante, portanto, de circunstâncias que exigem uma atuação preventiva para inibir a litigância de massa, reconhecer os direitos dos cidadãos e proteger o patrimônio estatal, outorgando-se a necessária segurança jurídica para a sociedade brasileira. Para conferir uma camada superior de proteção aos aposentados, postula-se, ainda, a suspensão da prescrição das pretensões individuais, a fim de que todos os interessados possam aguardar com tranquilidade a tutela dos seus direitos pela via administrativa, sem necessidade de ingressar no Poder Judiciário.

17. Conforme amplamente noticiado recentemente pela mídia brasileira, foram identificadas fraudes praticadas por entidades de direito privado em face de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social, apurados no âmbito da Operação "Sem Desconto".

18. Em síntese, o inquérito policial aponta fortes indícios da ocorrência de fraudes patrimoniais continuadas, de ordem bilionária, praticadas em face de milhões de aposentados e pensionistas do Regime Geral da Previdência Social, mediante descontos indevidos e não autorizados de mensalidades associativas promovidos por várias associações.

19. Até a deflagração da Operação "Sem Desconto", o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) mantinha um ambiente relativamente controlado de judicialização relacionado aos descontos associativos, com cerca de 52 mil ações individuais mapeadas, ajuizadas por beneficiários contra entidades associativas e o próprio INSS, nas quais, em geral, se pleiteava a devolução em dobro dos valores descontados indevidamente, além da indenização por eventuais danos morais.

20. É importante esclarecer que, embora a responsabilidade por esses descontos recaia sobre as entidades associativas - conforme estabelecem o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal e o artigo 38 da Instrução Normativa nº 162/2024 -, o INSS tem sido incluído como réu em milhares de ações judiciais relacionadas a descontos associativos.

21. Essa situação se agravou após os desdobramentos da Operação “Sem Desconto”, conduzida pela Polícia Federal, que, como já mencionado, revelou um esquema estruturado de fraudes praticadas por entidades associativas, envolvendo a realização de descontos não autorizados nos benefícios dos segurados.

22. Nesse contexto, após a ampla repercussão da operação policial, há notícias de que alguns processos foram julgados, tendo-se atribuído ao INSS a mais ampla responsabilidade, inclusive, com o reconhecimento do dever de indenizar o cidadão lesado a título de danos morais e restituição em dobro. A título de exemplo, a presente ação utilizará como pronunciamentos paradigmáticos as sentenças proferidas em 1ª instância nos processos nº 1004621- 91.2024.4.01.3500 (13ª Vara Federal de Juizado Especial Cível da Seção Judiciária de Goiás); nº 1004630-53.2024.4.01.3500 (2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Goiás); e nº 0000486-46.2025.4.05.8402 (9ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Caicó/RN).

23. Esse novo panorama de litigiosidade ocorre em um contexto já crítico. Segundo dados extraídos de painel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 28 de fevereiro de 2025 havia 4.147.864 ações previdenciárias em tramitação no país. Paralelamente, estima-se que aproximadamente 9 milhões de descontos associativos foram efetuados nos benefícios pagos pelo INSS nos últimos cinco anos, o que evidencia o potencial de expansão exponencial do volume de litígios.

24. Além disso, para cada uma das situações

judicializáveis, há a possibilidade, em tese, de mais duas outras demandas, uma em face da parte que não constou no primeiro momento — como o INSS, nos casos em que a ação original foi manejada somente em face da entidade associativa — e outra da autarquia previdenciária de forma regressiva, caso venha a ser condenado subsidiariamente nos processos em face das pessoas jurídicas de direito privado.

25. Dessa forma, invariavelmente haverá um aumento de judicialização tanto no Poder Judiciário Federal, quanto no Poder Judiciário dos Estados, em um volume que — a curto prazo - dificultará o andamento das outras demandas existentes. Como ilustrado no Relatório de judicialização anexo, que retrata números de 30/05/2025, somente no mês de maio de 2025 houve um aumento de quase 11 mil ações, estando a curva de novas ações em acentuada ascendência, considerando que há mais de 9 milhões de segurados potencialmente afetados.

26. O cenário apresentado sinaliza um risco concreto de colapso do sistema de Justiça e de comprometimento da capacidade operacional do INSS — e, por via de consequência, da União - em responder adequadamente às demandas judiciais.

27. Para mais, o avanço descontrolado da judicialização representa uma ameaça à capacidade financeira da Autarquia em honrar seus compromissos regulares, com potencial impacto sobre a sustentabilidade da política previdenciária e o funcionamento de outras ações e programas essenciais sob sua responsabilidade.

28. Nessa conjuntura, a multiplicação descontrolada de processos e a possibilidade de responsabilização da União e do INSS impuseram a necessidade urgente da adoção de medidas estruturantes e preventivas que — de forma concomitante - preservassem o patrimônio público, assegurassem o direito de regresso e contivessem os efeitos sistêmicos dessa crise.

29. Para tanto, a Presidência do INSS editou a Instrução Normativa nº 186, de 12 de maio de 2025, que disciplina o fluxo de consulta, contestação e restituição por entidades associativas e sindicais de descontos indevidos de mensalidades associativas.

30. Em cumprimento a este ato normativo, em 14 de maio de 2025 foi disponibilizado o Portal de Desconto de Mensalidades Associativas (PDMA), possibilitando que 9,42 milhões de benefícios que tiveram descontos associativos realizados entre março de 2020 e março de 2025 possam ser contestados. Até o momento, com pouco mais de 20 (vinte) dias de funcionamento do Portal, ocorreram aproximadamente 2,84 milhões de interações, das quais 2,77 milhões (o que corresponde a 97,39%), resultaram em contestação aos descontos efetuados em benefícios previdenciários ativos, Apenas 2,61% dos descontos foram confirmados.

31. Ainda assim, muito embora estejam em curso as investigações e os procedimentos administrativos acima mencionados, segue sendo possível identificar o potencial aumento de litígios envolvendo a matéria. De igual modo, também é manifesto o desejo da União e do INSS de preservar o interesse público, tanto na prevenção de tais litígios quanto na promoção de soluções estruturantes eficazes para solucionar o problema.

32. O problema se agrava ainda mais quando se considera o perfil dos cidadãos potencialmente lesados e possíveis futuros autores das ações judiciais que discutem descontos de mensalidades associativas em benefícios previdenciários: segurados, em sua maioria pessoas em situação de alta vulnerabilidade, frequentemente expostas à litigância predatória.

33. Conforme se demonstrará adiante, tais circunstâncias revelam a necessidade de (i) conhecimento da presente

arguição de descumprimento de preceito fundamental; (ii) suspensão dos processos e decisões judiciais (e ao fim sua inconstitucionalidade) que, à luz do art. 37, caput e § 6º, da CF/1988, dão conformação equivocada à responsabilização do Poder Público, em especial pela equiparação às regras consumeristas; (iii) suspensão da prescrição das pretensões ações previdenciárias em tramitação em território nacional. Com a identificação de fraudes relativas a descontos associativos indevidos sobre benefícios previdenciários, há uma projeção de acentuado potencial de expansão da judicialização tendo em vista a constatação de que existem aproximadamente 9 (nove) milhões de descontos associativos irregulares em benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) nos últimos cinco anos.

37. Como se verifica do relatório extraído do Sistema SAPIENS da AGU, a judicialização envolvendo os descontos associativos vêm observando uma crescente acentuada, Enquanto em janeiro de 2024 foram identificadas 412 novas ações; em maio de 2025 o número de novos processos sobre o tema foi de 10.923 (dez mil, novecentos e vinte e três), em curva que, certamente, continuará cada vez com ascendência mais acentuada. Nesse período de janeiro de 2024 a maio de 2025, já se totalizam mais de 65 mil ações, perfazendo um impacto estimado em quase R\$ 1 bilhão de reais. Confira-se:

(...)

38. Outra alteração, produto da deflagração da Operação Sem Desconto, transcende a mera expansão da judicialização e caracteriza-se pelo agravamento das condenações impostas ao INSS. Tal quadro advém do fato de que as demandas, embora resultantes de descontos indevidos perpetrados por entidades privadas, frequentemente veiculam a inclusão do INSS no polo passivo.

39. Esse panorama, traduzido em suas implicações

práticas, não apenas projeta um aumento substancial da judicialização, mas, por consequência, um incremento drástico das condenações judiciais. Nesse contexto, repisa-se que a média mensal de condenações em primeira instância, que perfazia 408 em 2024, ascendeu a 1.616 em 2025, configurando um incremento de 296%.

40. A situação enseja um risco concreto de comprometimento da capacidade operacional do INSS em gerir adequadamente as crescentes demandas judiciais, além de configurar uma ameaça financeira considerável à Autarquia e um impacto direto na sustentabilidade da política previdenciária.

41. Essa delicada situação de aumento da judicialização e risco concreto de comprometimento da capacidade operacional do INSS apresenta, ainda, outro aspecto relevante que merece atenção especial dos agentes públicos em face dos efeitos deletérios que pode ocasionar.

42. Trata-se de um grave aspecto intrinsecamente vinculado ao recrudescimento da judicialização que reside na indução à litigância predatória. Nesse sentido, o Centro de Inteligência da Justiça Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte já havia reportado, em período precedente à deflagração da Operação "Sem Desconto", a identificação de indícios de tal prática na Quinta Região. Embora tais elementos representem um recorte circunscrito da realidade jurisdicional, servem como um eloquente alerta para o risco iminente de proliferação e expansão da litigância predatória em escala nacional, mormente após os eventos que motivaram a referida Operação, A vulnerabilidade é acentuada pelo perfil dos cidadãos potencialmente lesados, especialmente segurados em situação de fragilidade, tornando-os alvos suscetíveis à advocacia predatória.

43, Segundo noticiado pela União nos autos do Tema 987

de repercussão geral (RE 1.037.396), de relatoria do Min. DIAS TOFFOLI, que trata da responsabilidade das empresas de tecnologia, tem sido amplamente noticiado pela imprensa nacional a divulgação de anúncios fraudulentos nas plataformas da Meta, com promessas de ressarcimento entre R\$ 2 mil a R\$ 15 mil de valores cobrados de forma irregular de aposentados e pensionistas. De acordo com o levantamento, a “Biblioteca de anúncios da Meta reúne mais de 300 anúncios com falsa promessa de indenização de valores do INSS”, sendo que várias fraudes estavam ancoradas em imagens manipuladas de figuras públicas. Em uma das publicações há, inclusive, um link que leva para um site que imita o “gov.br” e usa o logo do Banco Central.

44. É patente, pois, o potencial impacto de tais circunstâncias sobre a segurança jurídica e a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Esse quadro de extrema gravidade e repercussão social e econômica sem precedentes para o país torna imperiosa a busca por uma solução expedita e efetiva. Urge a instituição de balizas e estruturas que permitam não apenas superar a crise instaurada, mas também estabelecer um ambiente de atuação seguro para os cidadãos que já foram indevidamente expostos à lesão de seus direitos. Os segurados lesados, que representam a parte mais vulnerável dessa equação, devem ter a integridade de seus interesses preservada, não podendo ser submetidos a um ambiente que possa comprometer a busca por um ressarcimento integral e eficaz.

45. Nesse contexto que se propõe a presente arguição, considerando o imperativo de resguardar a integridade dos interesses previdenciários de milhões de segurados, bem como de evitar sua vitimização secundária por meio da exposição a ofertas de litigância predatória relacionadas aos descontos associativos indevidos.

46. Trata-se de medida submetida para essa Suprema

Corte pacificar de forma estruturada o conflito, e apta a mitigar os impactos deletérios da judicialização massiva e da litigância predatória, assegurando, com segurança jurídica, a proteção dos direitos dos segurados de forma célere e eficaz, em contraposição a um litígio fragmentado e prolongado que resultaria em prejuízos para todos os envolvidos.”

Quanto ao cabimento da presente ação, o requerente ressalta que “esse Supremo Tribunal Federal admite o cabimento da arguição de descumprimento para a impugnação de **conjunto de decisões judiciais violadoras de preceitos fundamentais**. Confirmam-se, a esse respeito, os seguintes precedentes: (...)”.

Assevera, assim, que

“51. Ademais, está configurada a existência de controvérsias constitucionais de alta relevância, pertinentes aos requisitos, fundamentos e extensão da responsabilidade da União e do INSS pelos descontos associativos indevidos realizados por atos fraudulentos de terceiros, além do manifesto interesse público em resolvê-las de forma ampla, geral e imediata, evitando-se, assim, novas lesões a preceitos fundamentais.

52. No particular, a estabilização dessas controvérsias passa não só pela uniformização de interpretações judiciais dissonantes, mas também pela confirmação da validade da sistemática de pagamento, aos segurados afetados, no âmbito administrativo.

53. Desse modo, constata-se a adequação da via adotada para a impugnação das decisões judiciais antes mencionadas, bem como de todos os julgados semelhantes proferidos pela Justiça Federal, que digam respeito à definição dos requisitos, fundamentos e extensão da responsabilidade da União e do

ADPF 1236 / DF

INSS pelos descontos associativos indevidos realizados por atos fraudulentos de terceiros que tenham sido realizados entre março de 2020 e março de 2025.”

Sobre os preceitos fundamentais violados, sustenta que

“os atos do poder público questionados afrontam o disposto no artigo 5º, caput, incisos LIV, LV; artigo 6º, caput; 7º, inciso XXIV; artigo 37, § 6º, e artigos 194, 201 e incisos, todos da Constituição da República”.

Refere, no ponto, que

“60. A imputação judicial de responsabilidade solidária à ao INSS. com fundamento no art. 37, § 6º, da CF/1988, por atos fraudulentos realizados por terceiros, na forma como construída pelas decisões judiciais objeto desta ADPF, que deixam de apontar normas específicas prevendo essa responsabilização, dificulta sobremaneira o exercício da ampla defesa pelos entes públicos. Ademais, a condenação dos entes públicos à devolução em dobro dos valores descontados, estendendo-lhes deveres típicos de relações consumeristas, concretiza violação aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e do devido processo legal.

61. Além de não observados esses preceitos da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LIV e LV, da CF/1988), cujo propósito está em concretizar o processo justo e efetivo — devido processo legal em sua feição substancial -, as decisões judiciais ora impugnadas violaram também a norma do art. 37, § 6º, da CF, ao permitirem a condenação solidária de pessoas de direito público por falhas na fiscalização de descontos associativos com base em fundamentos normativos que não atribuem ao Poder Público esse dever.

62. As decisões judiciais indicadas nesta arguição

vulneraram ainda, de maneira direta, os preceitos fundamentais da legalidade (art. 37, caput, da CF/1988), por terem admitido a condenação da União e/ou do INSS, sob pressuposto de responsabilidade solidária, à devolução em dobro dos valores que foram descontados por ação indevida de entidades associativas que também prejudicaram o erário, sem fundamento legal para aplicação de regras consumeristas.

63. Todas essas violações a preceitos fundamentais ocasionam ainda a vulneração do mais importante deles: a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988). Aposentados de todo o país poderão ter a tutela dos seus direitos injustamente postergada ou inviabilizada, pois estão sendo vítimas de ações predatórias — que são ajuizadas muitas vezes sem o seu conhecimento - ou estão postulando direitos claramente devidos, gerando uma grande litigiosidade e falsas promessas de ganhos sem respaldo do ordenamento jurídico vigente. Proteger adequadamente as vítimas dos referidos atos criminosos é dever do Estado, evitando-se que novos prejuízos sejam proporcionados.

64. Por fim, também é importante frisar que, ao impor condenações à União e ao INSS sob requisitos, fundamentos e extensões inapropriadas, as decisões judiciais aqui apontadas ameaçam a sustentabilidade do custeio dos serviços de previdência social garantidos pelos recursos orçamentários garantidos à autarquia previdenciária, colocando a continuidade em risco os direitos sociais à aposentadoria (art. 201).

65. Diante desse risco, é necessário garantir condições orçamentárias para a restituição célere dos valores indevidamente descontados, o que exige provimento interpretativo voltado a garantir que as dotações necessárias sejam excluídas da verificação do cumprimento das metas da “lei do regime fiscal sustentável”. garantindo-se, assim, a

ADPF 1236 / DF

segurança orçamentária.”

Aduz, ainda, que se encontra presente o requisito da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99) evidenciado pela “relevância do interesse público [nos] atos concretos” e pela ausência de outro meio para afastar as apontadas lesões.

No que se refere à responsabilização da Autarquia, prossegue asseverando o seguinte:

“84. O desconto de valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas nos benefícios previdenciários é conformado normativamente por uma série de dispositivos legais e infralegais, cuja apreciação é indispensável para entender a amplitude da responsabilidade estatal pelo seu controle.

85. A primeira disciplina a respeito da matéria foi estipulada no artigo 115, inciso V, da Lei de Custeio da Previdência Social, que viabilizou a realização de descontos por associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, nos termos abaixo:

(...)

86. Por sua vez, a Lei nº 10.820/2003, que dispôs sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, previu, em seu artigo 6º e parágrafos, as condições e requisitos dos atos de consignação, tendo especificado o seguinte:

(...)

87. Ao regulamentar essa faculdade, o Decreto nº 3.048/1999 acrescentou a necessidade de atendimento de algumas exigências, que foram acrescentadas em 2020, pelo Decreto nº 10.410/2020:

(...)

88, Como se vê, o inciso V do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999 regulamenta tais descontos, exigindo, em resumo: autorização expressa e revogável do beneficiário; análise da conveniência administrativa é interesse público; que a entidade represente aposentados ou pensionistas; e que os descontos se limitem à contribuição associativa, vedando outras cobranças.

89. Para viabilizar esses descontos, o INSS tradicionalmente adotou como rotina firmar Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) com as entidades associativas mencionadas no artigo 1º-D do artigo 154, inciso V, do Decreto nº 3.048/1999.

90. Tais instrumentos são regidos, atualmente, pela Instrução Normativa nº 162/2024, da Presidência do INSS, que disciplina detalhadamente o procedimento operacional, De acordo com o artigo 20, § 2º, da referida norma, cabe exclusivamente às entidades coletar e enviar à DATAPREV os termos de autorização dos beneficiários. Já o artigo 19 atribui às entidades, e a seus representantes, a responsabilidade solidária pela veracidade e regularidade das informações prestadas.

91. Eis os termos das disposições citadas acima:

(...)

92. A responsabilidade das entidades é reforçada pelos artigos 11 e 27 do referido ato normativo, que determinam ser de sua competência a restituição de valores descontados indevidamente. O artigo 38, por sua vez, é categórico ao isentar o INSS de qualquer responsabilidade por descontos indevidos, restringindo sua atuação à execução dos repasses financeiros em relação às operações devidamente autorizadas: “

Na sequência, utiliza argumentos relativos a ausência dos requisitos para a responsabilização da Administração Pública quanto aos fatos noticiados:

“122. Novamente, relevante sempre destacar, não obstante a referida conformação normativa, reitere-se que a União e o INSS não contestam o direito dos segurados lesados à restituição. mas sim busca-se mecanismo estruturado e com segurança jurídica para garantir a célere e eficiente restituição aos segurados. O que aqui se problematiza, em verdade, é atribuição, pelas decisões impugnadas, de responsabilidade objetiva automática aos entes públicos com base em normativo que não lhes imputa esse dever de agir.

(...)

124, Pelas mesmas razões que prevaleceram no precedente do Tema nº 1118, é necessário reconhecer que a União/INSS não pode ser condenada a ressarcir danos por descontos fraudulentos realizados por terceiros sem que tenha se comprovado a sua responsabilidade em promover as iniciativas de controle que são exigidas nos instrumentos normativos vigentes.

125. Isso porque, mesmo quando existente um dever específico de fiscalização por parte da Administração Pública, em caráter subsidiário, a configuração da responsabilidade civil por danos exige “a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexos de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público”.

126. Ao prescindir da indicação de um dever de agir específico, bem como da comprovação circunstanciada do seu descumprimento pelo INSS/União, as decisões ora impugnadas malferem o princípio constitucional (preceito fundamental) da responsabilidade civil objetiva do poder público, contido no art. 37, § 6º. da Lei Maior, pelo que merecem ser reformadas.

127. Reitera-se, portanto, que o Estado brasileiro tomando

todas as providências para ressarcir o quanto antes os aposentados, deixando claro, contudo, que a responsabilidade principal é das entidades que procederam a descontos sem autorização, razão pela qual medidas rigorosas vêm sendo adotadas para que a União seja integralmente ressarcida dos valores que serão despendidos.”

Em termos de segurança orçamentária, sustenta, ainda, que

“137. Em decorrência disso, a Administração Pública têm adotado normas, procedimentos e soluções administrativas inovadoras voltadas a assegurar a prestação jurisdicional adequada e o amplo resguardo dos direitos dos segurados.

138. Essas medidas buscam a adoção coordenada e célere por parte dos órgãos envolvidos, demonstrando o firme compromisso do Governo Federal com a integridade das instituições, a defesa do interesse público e a manutenção de uma política pública de pagamento de benefícios de forma universal, contínua e sustentável, promovendo a dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais.

139. Todavia, para garantir que essas ações administrativas possam produzir os efeitos esperados na garantia da restituição eficiente e criteriosa dos valores objeto de descontos associativos indevidos, é crucial que a conformação jurisprudencial sobre o dever de ressarcir do Poder Público, à luz do art. 37, caput e § 6º, esteja formado em base sólidas, garantindo-se, pois, segurança jurídica e prestação eficiente aos segurados, seja via autotutela administrativa, seja via prestação jurisdicional, Alfim, assegura-se a proteção da dignidade da pessoa humana.

140. Além das ações administrativas já tomadas, a preservação da capacidade do INSS em garantir proteção social

aos cidadãos e o pleno desempenho de sua missão institucional depende de providências de cunho normativo e processual.

141. No plano normativo, é indispensável o estabelecimento de uma solução interpretativa clara que seja capaz de garantir a segurança orçamentária do INSS para promover a célere restituição, pela via administrativa, dos valores indevidamente desviados das contas dos segurados do INSS, com segurança jurídica e sem o comprometimento dos gastos continuados que a autarquia tem de suportar regularmente com benefícios de aposentadoria e pensões.

142. Nesse sentido, cumpre reconhecer a imprevisibilidade do surgimento da situação delitiva que vem sendo objeto de investigação policial na Operação “Sem Desconto”, qualificação que torna possível a abertura de crédito extraordinário para o custeio das reparações necessárias, ficando a dotação orçamentária pertinente excluída dos limites referidos na “lei do regime fiscal sustentável” e do cômputo para fins de cumprimento da meta prevista na LRF, nos anos de 2025 e 2026.

143. Tal providência não conflita com os pressupostos de disciplina fiscal presentes nas Leis Complementares nº 101/2000 e nº 200/2023, uma vez que essa Suprema Corte já decidiu que “o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado” (ADI nº 6357 MC-Rel, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. DJe de 20/11/2020), hipóteses nas quais será legítimo o recurso à abertura de crédito extraordinário, nos termos do artigo 167, 83º, da CF.

(...)

150. Tal como no precedente que se vem de referir, a situação tratada nos presentes autos também se cerca de peculiaridades cuja antevisão não pôde ser incorporada ao processo orçamentário regular. Também como na situação

ADPF 1236 / DF

paradigma, estão presentes, aqui, interesses de grande apelo social que impõem que a restituição dos descontos indevidos seja satisfeita com a maior urgência possível, garantindo-se, na sua plenitude, a função de subsistência provida pelos benefícios previdenciários.”

Ao final, requer

“a) seja a presente ação distribuída, por prevenção, ao Ministro Relator vinculado à ADPF nº 1.234, com fundamento no 77-B do RISTF e no artigo 55, § 3º. do CPC;

b) dada a ameaça aos preceitos fundamentais indicados, o efeito multiplicador ainda latente, a relevância das controvérsias judiciais destacadas e a inexistência de meios processuais alternativos para o seu enfrentamento adequado, seja a presente ação recebida e processada como arguição de descumprimento de preceito fundamental;

c) em sede cautelar, tendo em vista a urgência em se garantir um procedimento eficiente, seguro e estável de restabelecimento da integridade do sistema previdenciário e de restituição do patrimônio dos segurados e do INSS, sejam concedidas medidas liminares, nos termos do artigo 5º da Lei nº 9.882/1999, para que:

(c.1) se determine a suspensão do andamento dos processos e da eficácia das decisões que tratam de controvérsias pertinentes aos requisitos, fundamentos e extensão da responsabilidade da União e do INSS pelos descontos associativos indevidos realizados por atos fraudulentos de terceiros que tenham sido realizados entre março de 2020 e março de 2025 (conforme artigo 3º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 186/2025);

(c.2) se determine a suspensão da prescrição das

pretensões indenizatórias de todos os lesados pelos atos objeto desta demanda, até o término desta ação, a fim de proteger os interesses dos aposentados que serão integralmente ressarcidos, sem necessidade de ingresso no Poder Judiciário. Com essa medida, tutelam-se os interesses dos aposentados e evita-se a grande onda de judicialização que já se faz presente em todo o país;

(c.3) seja cautelarmente fixada interpretação conforme a Constituição às normas do artigo 3º, inciso I, 8 1". inciso II; e § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 200/2023. bem como do § 1º do artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000, reconhecendo-se que, diante da imprevisibilidade do surgimento da situação delitiva que vem sendo objeto de investigação policial na Operação "Sem Desconto", bem como do elevado interesse social em garantir a célere restituição dos valores indevidamente desviados das contas dos segurados do INSS, é possível a abertura de crédito extraordinário para o custeio das reparações necessárias, ficando a dotação orçamentária pertinente excluída dos limites referidos na 200/2023 e do cômputo para fins de cumprimento da meta prevista na LRF, nos anos de 2025 e 2026;

d) sejam colhidas as informações necessárias à instrução da arguição e ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, na forma da Lei nº 9,882/1999;

e) ao final, pede-se que:

(e.i) seja declarada a inconstitucionalidade das decisões judiciais que determinaram a responsabilização da União e do INSS pelos descontos associativos indevidos realizados por atos fraudulentos de terceiros entre março de 2020 e março de 2025 em desacordo com os requisitos do artigo 37, § 6º, da Constituição — regras de direito público e de responsabilização do Estado -, a fim de evitar condenações indevidas, a exemplo

de determinações de restituição em dobro com base no Código de Defesa do Consumidor;

(e.2) seja confirmada a suspensão da prescrição das pretensões indenizatórias de todos os lesados pelos atos objeto desta demanda, durante o trâmite da presente demanda, a fim de proteger os interesses dos aposentados que serão integralmente ressarcidos, sem necessidade de ingresso no Poder Judiciário;

(e.3) seja confirmada a interpretação conforme a Constituição às normas do artigo 3º, inciso I, § 1º, inciso II; e § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 200/2023, bem como do § 1º do artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000, reconhecendo-se que, diante da imprevisibilidade do surgimento da situação delitativa que vem sendo objeto de investigação policial na Operação “Sem Desconto”, bem como do elevado interesse social em garantir a célere restituição dos valores indevidamente desviados das contas dos segurados do INSS, é possível a abertura de crédito extraordinário para o custeio das reparações necessárias, ficando a dotação orçamentária pertinente excluída dos limites referidos na LC 200/2023 e do cômputo para fins de cumprimento da meta prevista na LRF, nos anos de 2025 e 2026.”

Após o ajuizamento da ação, foi apresentado novo pedido pela AGU, nos seguintes termos:

“Ante o exposto, o Advogado-Geral da União requer a Vossa Excelência que, tendo em vista a necessidade de resguardar a integridade dos interesses previdenciários de milhões de segurados, evitando sua vitimização secundária seja pela demora na reparação de seus direitos, seja por meio da exposição a ofertas de litigância predatória relacionadas aos descontos associativos indevidos e fraudulentos, seja avaliada, pelo Eminentíssimo Relator, a conveniência e oportunidade de

instauração de incidente de solução negociada das controvérsias suscitadas, com a máxima brevidade possível, dada a necessidade premente de segurança jurídica.” (e-Doc. 18).

É o relatório. Fundamento e decido.

Bem examinados os autos, reconheço, inicialmente, a legitimidade ativa do Presidente da República para propor a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Com efeito, a Constituição de 1988, no art. 103, inciso I, reconheceu legitimidade ativa ao Presidente da República para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade. Também reconheço o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para resolver a controvérsia em exame nestes autos.

Como é de conhecimento geral, os pressupostos de cabimento da ADPF podem ser divididos em pressupostos gerais e pressuposto específico, previsto no art. 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.882/1999 (BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009 p. 278-292).

O chamado pressuposto específico não se aplica ao caso em apreço.

Por outro lado, os pressupostos gerais são sempre exigíveis, quais sejam: (i) a demonstração de violação em tese de preceito fundamental (**caput** do art. 1º da Lei nº 9.882/1999); e (ii) a ausência de outro meio eficaz para sanar a lesividade arguida na ação, exigência denominada de princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999).

No presente caso, tais requisitos estão satisfeitos.

No que tange ao primeiro pressuposto geral – ofensa a preceito fundamental - assentou Sua Excelência o Ministro **Gilmar Mendes** na emblemática ADPF nº 33/PA o seguinte:

“É o estudo da ordem constitucional no seu contexto

normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais em um determinado sistema. (...) Destarte, um juízo mais ou menos seguro sobre a lesão de preceito fundamental consistente nos princípios da divisão de Poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias individuais exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional e, especialmente, das suas relações de interdependência. Nessa linha de entendimento, a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio. Tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional”.

No caso presente, após a descrição do cenário em que se insere esta ação, a parte autora suscita a violação dos postulados constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal substancial (art. 5º, e incisos LIV e LV, da CF); da legalidade e da responsabilidade objetiva estatal (art. 37, caput e 4º, 6º, da CF); da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da CRB), da segurança orçamentária (artigo 167, caput e 4º, 3º, da CF) e da integridade das políticas de previdência social (arts. 6º; 7º, e 201 da CF).

Nesse diapasão, é preciso lembrar que o Poder Judiciário compõe o mecanismo de freios e contrapesos, indispensável à manutenção e à vitalidade do sistema republicano e do regime democrático, cabendo a ele zelar pelos direitos humanos e fundamentais e promover a paz social.

Transportando-se essas premissas ao caso *sub judice*, fica evidente a relevante questão social envolvida, não apenas em razão das possíveis

ADPF 1236 / DF

violações aos artigos indicados acima, mas também diante da necessária proteção de aposentados e pensionistas, grupo que pode ser qualificado como de pessoas vulneráveis ou hipervulneráveis.

Portanto, está preenchido o requisito de possível violação a preceitos fundamentais da Constituição de 1988.

Relativamente ao princípio da subsidiariedade, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou que o outro meio eficaz para sanar a lesão, cuja viabilidade torna incabível a ADPF, deve ser compreendido, no contexto da ordem constitucional global, como aquele **apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata** (ADPF nº 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 7/12/05).

Ora, no em exame, a extensão e a gravidade do quadro descrito na inicial apontam para a premente necessidade de coordenação de ações por parte dos Poderes constituídos a fim de que seja possível oferecer uma resposta uniforme e imediata, evitando-se a pulverização de soluções jurídicas diversas para situações de fato idênticas, obtendo-se, assim, celeridade, homogeneidade e eficácia na proteção de direitos e garantias fundamentais de vulneráveis.

Para que se possa atender os interesses daqueles atingidos pelos abomináveis atos descritos na inicial, a cooperação entre os Poderes e as instituições da República se impõe, constituindo-se verdadeiro dever de índole constitucional para a preservação da dignidade humana e da garantia de direitos fundamentais, restando, portanto, satisfeito o segundo requisito.

Diante da relevância da controvérsia posta nessa ação direta, a ADPF apresenta-se como único instrumento capaz de resolver a questão constitucional em tela de **forma ampla, geral e imediata**.

Evidentemente que eventual solução CÉLERE E RÁPIDA DE DEVOLUÇÃO DOS VALORES A QUEM DE DIREITO no presente e trágico golpe que atingiram os beneficiários da previdência - ação criminosa e desumana até não mais poder - NÃO EXIME EM NADA NENHUM AGENTE, PÚBLICO, PRIVADO OU PESSOA JURÍDICA

PÚBLICA E OU PRIVADA QUE TENHAM AGIDO NESTE CRIME E INCIDIDOS EM TIPOS PENAIS E DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENTRE OUTRAS RESPONSABILIDADES.

Estão, portanto, atendidos os pressupostos de cabimento da presente arguição.

Feitas essas considerações, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, solicitem-se as informações pertinentes, com urgência, no prazo de **3 (três) dias**.

No mais, diante dos termos da petição apresentada pela AGU (e-Doc. 18), determino a **convocação de audiência de conciliação**, a ser realizada no **plenário da Segunda Turma, no dia 24 de junho, às 15h**, para a qual deverá ser intimada a **União, o Instituto Nacional do Seguro Social, a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal**.

Por fim, para inibir a advocacia predatória, reconhecer os direitos dos cidadãos e proteger o patrimônio estatal, conferindo-se segurança jurídica para a sociedade brasileira, **determino a suspensão da prescrição das pretensões indenizatórias de todos os lesados pelos atos objeto desta demanda**.

Os demais pedidos formulados nesta ADPF serão analisados oportunamente, devendo-se lembrar que se trata de matéria de elevada complexidade, que ainda requer maior reflexão.

Cumpra-se.

Publique-se.

Brasília, 17 de junho de 2025.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente