

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 1.236 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. DIAS TOFFOLI</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER</b>

**DECISÃO:**

(Petição nº 91.564/2025)

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 nº 1234, de **minha relatoria**, ajuizada pelo Partido Progressista, a qual questiona atos comissivos e omissivos praticados pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS (autarquia

## ADPF 1236 MC / DF

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 pleito foi assim sintetizado:

“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 [e nº] 200/2023.”

O requerente defendeu a necessidade de “uma atuação preventiva para inibir a litigância de massa, reconhecer os direitos dos cidadãos e proteger o patrimônio estatal”, sendo a decisão do STF nesses autos medida para assegurar segurança jurídica, em razão do potencial multiplicador de demanda judicial em face do INSS tendo como objeto as

## ADPF 1236 MC / DF

“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”.

Esse cenário foi assim delineado na peça vestibular:

“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.

(...)

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

## ADPF 1236 MC / DF

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.

(...)

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.”

O requerente sinalizou, ainda, que houve atuação administrativa mediante a edição da Instrução Normativa nº 186/25 pela Presidência do INSS (regulamentando “o fluxo de consulta, contestação e restituição por entidades associativas e sindicais de descontos indevidos de mensalidades associativas”) e a disponibilização do “Portal de Desconto de Mensalidades Associativas (PDMA)”, em 14/5/25.

Exteriorizou, contudo, preocupação, pois,

“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.

(...)

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.”

Defendeu o conhecimento desta ação com fundamento na jurisprudência do STF que “admite o cabimento da arguição de descumprimento para a impugnação de **conjunto de decisões judiciais violadoras de preceitos fundamentais**”, bem como porque

“est[aria] 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”.

Sobre os preceitos fundamentais violados, sustentou 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”.

Referiu, 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, o preceito fundamental 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

## ADPF 1236 MC / DF

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 indevidos, 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 segurança orçamentária.”

Aduziu, 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.

O cenário normativo para os descontos em benefícios previdenciários para pagamento de mensalidades associativas foi assim delineado pelo Presidente da República:

## ADPF 1236 MC / DF

“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.

(...)

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”.

Os argumentos pelos quais o requerente questiona a “atribuição, pelas decisões impugnadas, de responsabilidade objetiva automática aos entes públicos foram apresentados com base em normativo que não lhe imputa esse dever de agir”, **in verbis**:

“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

## ADPF 1236 MC / DF

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.”

Dessa forma, a responsabilidade principal seria “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”, argumentado que,

“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 afeta 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 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.”

## ADPF 1236 MC / DF

Ao final, requereu

“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;

## ADPF 1236 MC / DF

(c.3) seja cautelarmente fixada interpretação conforme a Constituição às normas do artigo 3º, inciso I 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 câmputo 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;

## ADPF 1236 MC / DF

(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 Advocacia Geral da União (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).

Em decisão preambular, reconheci a legitimidade ativa do Presidente da República para propor a presente Arguição de

## ADPF 1236 MC / DF

Descumprimento de Preceito Fundamental e entendi que os requisitos da ADPF estavam satisfeitos, sendo a presente via o único instrumento capaz de resolver a questão constitucional suscitada na inicial de **forma ampla, estruturada e imediata**.

Ante a gravidade dos **abomináveis fatos narrados** e sua **repercussão na realidade de milhões de indivíduos muitas vezes já fragilizados e expostos a sofrimentos ou danos devido a fatores como idade ou hipossuficiência**; e ponderando que a promoção, por meio de decisão nestes autos, de mecanismo eficaz que viabilizasse a devolução célere dos valores a quem de direito não exime a persecução pelo Estado para responsabilização, nas esferas administrativa, cível, criminal e/ou por improbidade administrativa, de agente público ou privado, pessoa natural ou jurídica, pelos atos ilícitos perpetrados; determinei a **convocação de audiência de conciliação**, que foi realizada no plenário da Segunda Turma, **no dia 24 de junho, às 15h**, da qual participaram a **União, o Instituto Nacional do Seguro Social, a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal**, devendo-se ressaltar que a **OAB também esteve presente**.

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, **determinei a suspensão da prescrição das pretensões indenizatórias de todos os lesados pelos atos objeto desta demanda**.

Ao iniciar a audiência de conciliação por mim presidida no dia 24/06/2025 (e-Doc. 67), deixei consignado as balizas que deveriam ser observadas em um possível acordo, a saber:

- (i) ressarcimento célere, integral e efetivo dos danos causados aos lesados,
- (ii) ressarcimento deverá ocorrer independentemente da responsabilização das associações em ação de regresso pela prática de atos ilegais, criminosos e fraudulentos e

## ADPF 1236 MC / DF

(iii) trata-se de solução consensual e estruturante, que deve atender as vítimas de forma integral.

Na qualidade de Relator do feito, consignei, ainda, as seguintes premissas para a homologação de eventual Termo de Acordo:

(i) correção dos valores pelo índice aplicável aos benefícios previdenciários e

(ii) Ressarcimento de maneira célere e eficiente dentro das balizas orçamentárias, ressaltando-se que essa questão seria analisada levando em consideração a jurisprudência do STF, ficando devidamente assentado que não compete à Suprema Corte estabelecer crédito extraordinário.

Após a realização da audiência de conciliação, por meio da Petição nº 91.564/2025 (e-Doc. 85), foi apresentado **TERMO DE ACORDO INTERINSTITUCIONAL** firmado entre a **União**, representada pelo Advogado Geral da União, Jorge Rodrigo Araújo Messias e pelo Ministro da Previdência Social, Wolney Queiroz Maciel; o **Ministério Público Federal (MPF)**, representado pelo Procurador Geral da República, Paulo Gustavo Gonet Branco e pelo Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, Nicolao Dino, e pelos Procuradores da República Anselmo Henrique Cordeiro Lopes, Elisandra de Oliveira Olímpio e Fabiano de Moraes; a **Defensoria Pública da União (DPU)**, representada pelo Defensor Público Geral Federal Leonardo Cardoso de Magalhães; o **Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)**, representado pela Procuradora Geral Federal Adriana Maia Venturini, e por seu Presidente, Gilberto Waller Júnior e o **Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB)**, representado pelo seu Presidente, José Alberto Ribeiro Simonetti Cabral.

Após tecer considerações sobre a importância do diálogo institucional e da necessidade de uma solução consensual em razão do

## ADPF 1236 MC / DF

conjunto de decisões judiciais com interpretações conflitantes, os petionantes requereram a **homologação do acordo interinstitucional** e reforçaram o pedido de cautelar formulado na presente arguição.

É relatório.

Passo a decidir.

Na decisão liminar em que determinei a suspensão da prescrição das pretensões indenizatórias de todos os lesados pelos atos objeto desta demanda, fiz questão de anotar que 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 espúrios 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 requisito de admissibilidade da ADPF.

De há muito, defendo a adoção de políticas públicas e institucionais com vistas a construção de mecanismos adequados e estruturantes para resolução célere e eficiente de controvérsias jurídicas, seja por meio de práticas voltadas à solução consensual de conflitos, seja no sentido de ampliar e democratizar o acesso à justiça.

Nesse cenário, a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) na presente ação, assume papel fundamental e estrutural na promoção da eficiência e da racionalização da justiça brasileira, pelo seu exemplo no tratamento adequado dos conflitos, especialmente no que se refere à adoção de práticas consensuais, tanto na fase pré-processual quanto após a judicialização das demandas.

O presente Acordo Interinstitucional caminha nessa direção. Trata-se

## ADPF 1236 MC / DF

de instrumento em que a União e a Autarquia responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários firmaram acordo com as principais Instituições do Sistema de Justiça com legitimidade constitucional para defender interesses dos cidadãos brasileiros, com a finalidade de implementar soluções operacionais consensuais para a devolução célere e integral dos valores que foram descontados indevidamente de seus benefícios.

A iniciativa encontra-se em absoluta consonância com a diretriz traçada no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, a qual consagra a promoção da “solução pacífica das controvérsias” pelo Estado como ideia fundante da ordem constitucional, estando a atuação jurisdicional no sentido de impulsionar a solução consensual dos conflitos ratificada no art. 3º, § 2º, do Código de Processo Civil.

É imperativa a atuação das instituições signatárias na divulgação não apenas do acordo, como também da **voluntariedade de sua adesão** pelos beneficiários do RGPS que foram vítimas de fraudes mediante descontos não autorizados por parte de entidades associativas e **dos efeitos jurídicos dessa adesão**, não apenas quanto ao ressarcimento pela Administração Pública, como também no que se refere à não limitação ou prejuízo do exercício, pelos beneficiários, de eventuais direitos que entendam lhes assistir em face das entidades associativas envolvidas, os quais poderão ser demandados no foro estadual competente (cláusula quinta, parágrafo segundo, do acordo).

Posto isso, ausente qualquer óbice e considerando-se a urgência em se realizar a devolução imediata dos valores descontados indevidamente dos benefícios de aposentados e pensionistas, **homologo, para que produza efeitos jurídicos e legais, o acordo formulado pelas partes**, com fundamento no art. 487, inc. III, al. b, do Código de Processo Civil.

Como consectário lógico da referida homologação, determino 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

## ADPF 1236 MC / DF

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).

Mantenho, outrossim, a determinação de 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 beneficiários que serão ressarcidos, sem necessidade de ingresso no Poder Judiciário. Com essa medida, tutelam-se os interesses dos aposentados e pensionistas e evita-se a grande onda de judicialização que já se faz presente em todo o país.

Registro, ademais, que a Suprema Corte decidiu, na ADI nº 7064, de relatoria do Ministro **Luiz Fux**, que os pagamentos relativos ao passivo de precatórios decorrente das Emendas Constitucionais nºs 113/02 e 114/02 deveriam ser incluídos nas excepcionalidades do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar nº 200/23, para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias.

Na ocasião, o Tribunal reconheceu que “[a] **postergação do pagamento de valores** relativos aos precatórios que excederam o teto fixado em Emenda à Constituição [teria ensejado] **o sacrifício de direitos individuais do cidadão titular de um crédito em face do poder público, abalando sobremodo a legítima confiança nas instituições**”.

A **fortiori**, essa mesma razão justifica que os valores a serem utilizados para reposição imediata, na via administrativa, do patrimônio dos beneficiários da Previdência Social que foram vítimas das fraudes com descontos não autorizados, acordada nestes autos, **sejam excepcionados do cálculo para fins do limite disciplinado no art. 3º da Lei Complementar nº 200/23, conforme § 2º do dispositivo, independentemente de figurar em crédito extraordinário**; seja porque o pagamento dos valores pela Fazenda Pública seria, em última análise, incluído em precatório ou requisição de pequeno valor (RPV) quando da

## ADPF 1236 MC / DF

responsabilização do Poder Público, seja porque a providência está justificada nos postulados da dignidade da pessoa humana, da segurança jurídica e da confiança legítima nas instituições, os quais foram abalados com a supressão espúria de recursos de natureza alimentar do patrimônio de cidadãos brasileiros vulneráveis.

Por fim, afirmo que a presente homologação não extingue a presente ADPF e a ADPF nº 1.234, as quais deverão permanecer em trâmite para o acompanhamento da execução do acordo homologado, bem como para a análise, em tempo oportuno, do seu mérito, no qual compreendido o debate acerca da constitucionalidade das normas de regência da política pública e da legitimidade dos atos autorizativos dos descontos empreendidos nas folhas de pagamento de benefícios previdenciários à luz dos preceitos fundamentais destacados na petição inicial, e, sendo legítimos, para a definição de critérios e procedimentos que deverão ser observados pelos atores da política pública.

Para fins de referendo desta decisão, pautar-se a presente ADPF na forma regimental, para a próxima sessão ordinária virtual do Plenário desta Corte.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 2 de julho de 2025.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

*Documento assinado digitalmente*