ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI, RELATOR DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 1236

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO substituto, no exercício de suas prerrogativas constitucionais e legais (artigos 103, § 3º; e 131 da Constituição; bem como artigo 4º, inciso III, da Lei Complementar nº 73/1993), vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, requerer **a homologação de acordo interinstitucional,** bem como **renovar o pedido de cautelar formulado na presente arguição**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. INTRODUÇÃO

1. O Presidente da República ajuizou a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, em face do conjunto de 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"* (fl. 2 da petição inicial).

2. Alega-se, em resumo, que tais decisões têm dado origem a uma grave e crescente crise de judicialização em massa com potencial de comprometer não somente a reparação eficaz e célere de direitos dos beneficiários, mas também a integridade das finanças públicas e das políticas previdenciárias.

3. O Ministro Relator DIAS TOFFOLI, em 17 de junho de 2025, proferiu decisão concedendo parcialmente a medida cautelar requerida para suspender "*a prescrição das pretensões indenizatórias de todos os lesado*", e acolhendo o pedido incidental formulado pela Advocacia-Geral da União (documento eletrônico nº 18) para abertura de procedimento conciliatório voltado a permitir a construção dialogada de soluções para as controvérsias tratadas na ação. Para tanto, convocou audiência de conciliação com representantes da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Previdência Social, do INSS, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal. Na oportunidade, a Ordem dos Advogados do Brasil acompanhou o andamento da conciliação e, posteriormente, manifestou interesse em contribuir para o acordo e solução eficaz da violação de preceitos fundamentais.

4. Na audiência de conciliação, realizada em 24 de junho de 2025 (documento eletrônico nº 67), o Ministro Relator estabeleceu as seguintes premissas para um possível consenso:

> (i) Ressarcimento ou devolução integral dos valores, independentemente da responsabilização das associações;
> (ii) Correção dos valores pelo índice aplicável aos benefícios previdenciários;
> (iii) Que isso ocorra de maneira célere e eficiente dentro das balizas orçamentárias.

5. Após profícuas tratativas empreendidas à luz dos pressupostos fixados pelo Ministro DIAS TOFFOLI, a Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União, o Ministério da Previdência Social, o Instituto Nacional do Seguro Social e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil lograram êxito em construir, nesta fase cautelar, uma solução consensual para a complexa situação fática e jurídica que constitui o cerne da presente demanda.

6. O acordo ora submetido à homologação judicial representa a maturação de um diálogo interinstitucional envolvendo as principais instituições do sistema de Justiça brasileiro. Além de atender às três premissas estabelecidas por Sua Excelência o Ministro Dias Toffoli, a avença busca conferir segurança jurídica, efetividade e celeridade à devolução administrativa a ser realizada pelo INSS, assim como preservar os direitos previdenciários dos cidadãos afetados pelas fraudes, em especial daqueles em situação de vulnerabilidade. Trata-se de um acordo inédito, de alta relevância

social, a revelar o compromisso das diversas instituições signatárias com a justa solução do problema.

7. Ademais, além de submeter à homologação o acordo, esta Advocacia-Geral da União, com o objetivo de garantir a preservação do princípio da segurança orçamentária, respeitosamente reitera o pedido cautelar de 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.

2. DO ACORDO

8. A homologação judicial de acordos, especialmente aqueles que envolvem o Poder Público, é um instrumento que prestigia a eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CF) e a busca por soluções consensuais, diretriz fundamental do moderno direito processual brasileiro (art. 3º, § 3º, do CPC). A busca por soluções consensuadas inclusive em demandas de controle concentrado de constitucionalidade, perante essa Suprema Corte, demonstra o êxito na composição de litígios, os quais prestigiam o diálogo interinstitucional democrático e construtivo, com a contribuição de diversos atores no processo decisório.

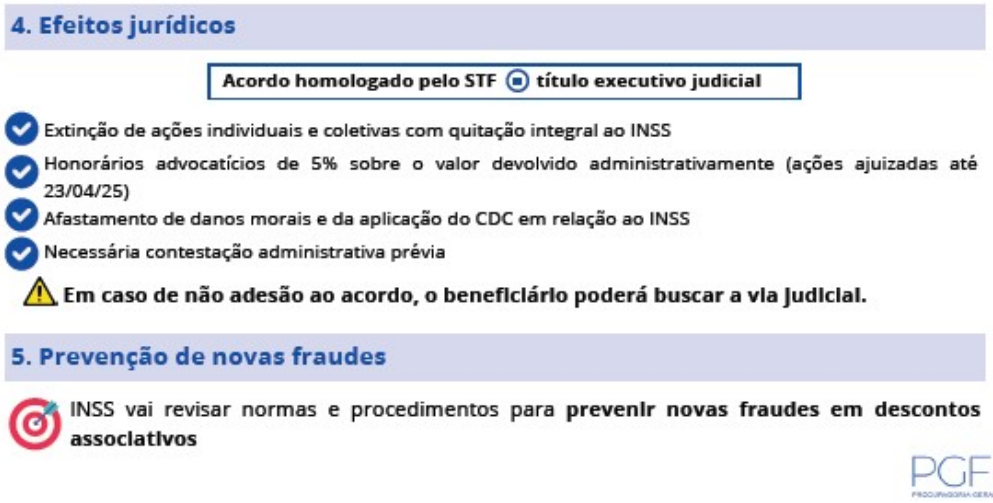
9. Exemplificam tal sucesso as soluções alcançadas na **ADPF 165** (acordo entre instituições financeiras e poupadores sobre planos econômicos, mediada por esta Advocacia-Geral da União e tendo o Banco Central como interveniente); na **ADI 7191 e ADPF 984** (acordo entre União, Estados e DF acerca do ICMS sobre combustíveis); **na ADI 7443** (participação feminina em concurso público para a Polícia Militar do DF); e na **ADI 7633** (prorrogação da desoneração da folha).

10. Na esteira dos precedentes citados, o presente acordo inova ao materializar um esforço conjunto para uma resposta estruturada e célere à grave crise, evitando os efeitos adversos de uma potencial judicialização em massa. Relembre-se que os números são inequívocos: enquanto em janeiro de 2024 o ingresso de ações em face do INSS em que se discutem descontos associativos era de aproximadamente 400 novas ações ao mês, em maio de 2025 esse número saltou para cerca de 11.000, e, hoje, já chegou a impressionantes 15.299 ações ajuizadas somente em junho de 2025, numa clara crescente que reforça a urgência na adoção de solução estruturada. Ora, considerando

que foram mais de 9 milhões de descontos associativos, em sua grande maioria indevidos, e que, atualmente, as ações envolvendo a temática previdenciária (todos os assuntos) somam pouco mais de 4 milhões de ações tramitando na Justiça Federal, é possível dimensionar o potencial que esse tipo de judicialização ainda proderia alcançar. Esse cenário traria efeitos negativos, a exemplo de proliferação de decisões conflitantes e demora de respostas aos beneficiários. .

11. Assim, o pacto firmado estabelece bases sólidas para garantir a devolução integral e imediata dos descontos aos aposentados e pensionistas vítimas dos descontos indevidos, promovendo segurança jurídica para o pagamento administrativo célere e eficaz e como mecanismo para desestimular a potencial judicialização em massa, proporcionando, ao fim, estabilização do sistema previdenciário e preservação e garantia de direitos fundamentais. Buscam-se, ainda, medidas de prevenção a novas fraudes, assim como o compromisso do Poder Público em promover a responsabilização civil e administrativa das entidades e terceiros envolvidos com as irregularidades e em adotar medidas de recuperação dos valores indevidamente descontados.

12. As linhas gerais do Acordo podem ser assim sistematizadas:



13. O compromisso abrange a devolução integral, com atualização monetária pelo IPCA (CLÁUSULA QUARTA), dos descontos realizados entre março de 2020 e março de 2025, com observância do prazo prescricional quinquenal de descontos associativos, integralmente cessados em abril de 2025, por decisão administrativa da Presidência do INSS. Registre-se que os descontos efetuados em abril de 2025 já foram devolvidos administrativamente a partir de 26/4/2025[1]. A devolução nos termos deste acordo sob homologação será feita aos aposentados e pensionistas que a ele aderirem, inicialmente nos casos em que as entidades associativas não respondam à contestação dos descontos feita pelos segurados por meio dos canais oficiais do INSS. Outras hipóteses de devolução administrativa poderão ser definidas por consenso entre os signatários do acordo, a partir da análise das respostas das entidades, em casos, por exemplo, de comprovação de fraudes na documentação apesentada por elas ao INSS.

14. Nos termos o acordo (CLÁUSULA TERCEIRA), a devolução dos valores, em regra, dependerá de contestação do beneficiário informando que não autorizou o desconto, admitindo-se, em situações específicas, contestação de ofício pela Administração em favor de grupos hiper vulneráveis (indígenas, quilombolas e pessoas com mais de 80 anos). Além disso, na linha do quanto decidido por esse STF no Tema 350 da repercussão geral, a devolução dos valores se dará mediante prévio requerimento administrativo. Os canais de atendimento do INSS (*Meu INSS*, Central de Atendimento 135 ou agências dos Correios) estão abertos desde o dia 14 de maio e ficarão disponíveis por, no mínimo, seis meses.

15. Importa registrar que a adesão do beneficiário ao presente acordo é de caráter voluntário. Ao fazê-lo, o beneficiário beneficia-se da celeridade no recebimento referente aos descontos associativos indevidos, aliada à segurança de um ressarcimento integral e desburocratizado, além dos benefícios sistêmicos ao sistema previdenciário e de Justiça. Tanto por

isso, a adesão à sistemática de devoluções administrativas importa em quitação plena ao INSS, ressalvados outros direitos em relação à entidade associativa. Além disso, acarreta o compromisso de desistência de eventual ação já ajuizada em face do INSS, com expressa renúncia ao direito sobre o qual se funda o pedido (CLÁSULA QUINTA). Neste caso, há previsão de pagamento, pelo INSS, de honorários advocatícios no percentual de 5% sobre o valor devolvido administrativamente no caso de ações individuais propostas antes de 23 de abril de 2025 (CLÁUSULA OITAVA).

16. É relevante destacar que a sistemática de fluxos administrativos para contestação dos descontos pela via administrativa, já iniciada desde a edição da IN INSS nº 186, de 12 de maio de 2025, estará consolidada e aperfeiçoada em Plano Operacional a ser consensuado entre as Parte em até cinco dias da assinatura do acordo (CLAÚSULA TERCEIRA, parágrafo segundo). Desde já, importa observar a adequação e a efetividade da solução administrativa ora proposta.

17. Com efeito, conforme boletim emitido pela DATAPREV em 30 de junho de 2025, aproximadamente 2,14 milhões de beneficiários consultaram a regularidade de cerca de 3,72 milhões de descontos associativos realizados entre março de 2020 e março de 2025. Desse total, cerca de 3,62 milhões de pedidos — o equivalente a 97,4% — resultaram em contestações quanto à legitimidade dos descontos efetuados em benefícios previdenciários ativos. O mesmo boletim informa que o Portal de Descontos de Mensalidades Associativas (PDMA) contabilizou, até o momento, 828 mil respostas apresentadas pelas entidades associativas. Por outro lado, mais de 2,16 milhões de contestações não receberam qualquer manifestação dentro do prazo regulamentar.

18. Disso se conclui que, hoje, já há descontos realizados, de forma indevida, em 2.169.910 de benefícios aptos a ser devolvidos tão logo homologado o acordo, sendo que - conforme salientado pelo Presidente do INSS na audiência de conciliação - **o cronograma de pagamentos prevê a contemplação de aproximadamente 1,5 milhão de beneficiários no primeiro lote, previsto para a partir de 24 de julho de 2025.**

19. A solução construída, portanto, não apenas assegura a reparação administrativa de forma célere, efetiva e estruturada, como também reforça o compromisso institucional com a proteção dos direitos sociais e com a eficiência na gestão pública e a redução da judicialização, além de firmar o compromisso do Poder Público na prevenção de novas fraudes e na responsabilizações das entidades e terceiros envolvidos nos lícitos.

3. REITERAÇÃO DO PEDIDO CAUTELAR DE 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.

20. Em face da magnitude e da natureza imprevisível da situação fática subjacente ao acordo, que atinge ampla parcela vulnerável da sociedade e envolve fraudes de larga escala contra os beneficiários, e considerando a imperiosa necessidade de conferir segurança jurídica à atuação do Poder Público na abertura do crédito extraordinário - instrumento vital para a execução do pacto -, mostra-se imprescindível a adoção de providências cautelares voltadas à efetiva e célere implementação das medidas de ressarcimento.

21. Nesse sentido, reitera-se nessa oportunidade o pedido cautelar de interpretação conforme a Constituição formulado na inicial desta ADPF nos seguintes termos:

> (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 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 LC 200/2023 e do cômputo para fins de cumprimento da meta prevista na LRF, nos anos de 2025 e 2026.

22. Ou seja, reitera-se, em primeiro lugar, o pedido para que essa Suprema Corte **reconheça a presença dos pressupostos constitucionais que autorizam a abertura de crédito extraordinário por medida provisória**, com fundamento no artigo 167, § 3º, da Constituição, dada a urgência e a imprevisibilidade do cenário que se revelou a partir das investigações policiais da Operação "Sem Desconto". Com efeito, a magnitude da lesão identificada, aliada à necessidade de rápida reparação aos segurados prejudicados, justifica o afastamento da programação orçamentária ordinária, nos moldes já reconhecidos por essa Corte em diversos precedentes. Veja-se:

> "CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MODIFICAÇÃO FÁTICA DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO ESTADO DE COISAS EXISTENTE NO MOMENTO DA PROPOSITURA DAS AÇÕES. PAULATINA RETOMADA DA NORMALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS. DESCARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA O COMPLETO RESTABELECIMENTO DA NORMALIDADE CONSTITUCIONAL. PROCEDÊNCIA EM PARTE. (…)
>
> 4. Tratando-se da concretização de política pública transversal, a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado reclama a atuação coordenada de diversos órgãos e entidades da Administração Pública, na medida em que somente mediante atuação concertada de todo o Poder Público será alcançada a plena conformidade constitucional em matéria ambiental na Amazônia e Pantanal, **inclusive com previsões orçamentárias e abertura de créditos extraordinários.** (…) "
>
> (**ADPF 743**, Relator: Ministro ANDRÉ MENDONÇA, Relator p/ Acórdão: Ministro FLÁVIO DINO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/03/2024, Publicação em 11/06/2024; grifou-se)

> "(…) Devido o exposto, nos termos do art. 21 do Regimento Interno do STF c/c art. 139, IV, do Código de

Processo Civil: (…)

b) Autorizo, a critério do Poder Executivo, a abertura de créditos extraordinários, sem a aplicação do contido no § 7º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, introduzido pela Lei Complementar nº 200/2023, isto é, sem cômputos para tetos ou metas fiscais, exclusivamente para fazer frente à grave "pandemia" de Incêndios e Secas na Amazônia e no Pantanal. Realço que tal providência, se adotada, ocorrerá sob o controle dos Poderes Legislativo (quanto à aprovação final do montante contido em medida provisória) e Judiciário (quanto à efetiva aplicação), observando-se rigorosamente todas as regras constitucionais de transparência e rastreabilidade, bem como as demais leis."

(**ADPF 743**, Ministro FLÁVIO DINO, decisão monocrática de 15/09/2024, Publicação em 16/09/2024)

"Direito Constitucional Ambiental. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Política de combate ao desmatamento. falhas estruturais na atuação governamental sobre política de preservação do bioma amazônico, terras indígenas e unidades de conservação. Inexecução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal– PPCDAM. Princípio da prevenção e precaução ambiental. Estado de coisas inconstitucional não caracterizado. Assunção, pelo Governo Federal, de um "compromisso significativo" (meaningful engagement) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. ação julgada parcialmente procedente. (…)

13. Assunção, como alternativa, de um "compromisso significativo" (meaningful engagement) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, com a determinação de (i) elaboração de plano de ação voltado à efetiva execução do PPCDAm ou outro instrumento de planejamento e formatação da política pública ambiental para a região amazônica atualmente em vigor; (ii) elaboração de plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio, da Funai e outros órgãos envolvidos na defesa e proteção do meio ambiente; (iii) apresentação, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, de relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal; **(iv) abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário, em relação às rubricas ambientais;** e, (v) expedição de notificação ao Congresso Nacional acerca do contido na presente decisão. (…)"

(**ADPF 760**, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA, Relator p/ Acórdão: Ministro ANDRÉ MENDONÇA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 14/03/2024, Publicação em 26/04/2024; grifou-se)

"6. Diante do exposto, reitero a determinação à União para que: (i) proceda à desintrusão de todos os garimpos ilegais presentes nas Terras Indígenas Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapo, Arariboia, Mundurucu e Trincheira Bacaja, com a apresentação de plano com tal objeto junto ao Tribunal, sendo certo que a estratégia anteriormente adotada, de "sufocamento" da logística de tais garimpos, não produziu efeitos, se é que foi implementada, devendo-se priorizar as áreas em situação mais grave; (ii) adote de imediato todas as medidas emergenciais necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança das comunidades indígenas. **Determino, ainda, (iii) a abertura de crédito extraordinário em montante suficiente ao adequado cumprimento da presente decisão judicial. "**

(**ADPF 709 MC,** Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, decisão monocrática de 30/01/2023, Publicação em 31/01/2023, grifo no original)

23. **Ressalte-se, por oportuno na linha das preocupações externada por Sua Excelência o Ministro Relator na audiência de conciliação de 24 de junho de 2025, que não se requereu nem ora se requer a essa Corte Constitucional autorização para crédito extraordinário, cuja competência é do Congresso Nacional (como, inclusive, bem destacou o Min Flávio Dino na decisão de 15/05/2024 acima referida). Busca-se, tão somente, a declaração judicial de que, no presente caso, estão configurados os requisitos constitucionais que legitimam a abertura extraordinária do referido crédito, nos termos do artigo 167, § 3º, da Constituição Federal, nos mesmos moldes em que reconhecido nos precedentes acima mencionados.** Trata-se de medida voltada à conferência de segurança jurídica e orçamentária à atuação da Administração Pública, em contexto inovador de atuação que demanda resposta fiscal célere, mas juridicamente amparada.

24. De igual modo, considerando o objetivo de preservar a coerência e a efetividade do regime fiscal, requereu-se e ora se reitera que esse Supremo Tribunal Federal fixe interpretação conforme à Constituição às normas do artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e aos artigos 3º, inciso I, § 1º, inciso II, e § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 200/2023, **reconhecendo-se que os valores correspondentes aos créditos extraordinários abertos com base no presente acordo sejam excluídos do cômputo para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário nos exercícios de 2025 e 2026**.

25. Novamente, importante registrar que não se trata de medida inédita, posto que já adotada por essa Suprem Corte em casos excepcionais. A propósito, no julgamento da ADI 7064, essa Suprema Corte, no caso concreto e por conta de situação jurídica excepcional de execução de gastos de impossível previsão, reconheceu que o elemento de imprevisibilidade avaliado na ocasião autorizaria a inclusão do pagamento analisado nas exceções do artigo 3º, § 2º da Lei complementar 200/2023, restando os valores excluído do cômputo para verificação do cumprimento da meta. Essas conclusões foram consolidadas na ementa do acórdão, da seguinte maneira:

> (...) **45. Ação Direta julgada parcialmente procedente para:**
> (i) dar interpretação conforme a constituição do caput do art. 107-A do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 114/2021 para que seus efeitos somente operem para o exercício de 2022;
> (ii) a declaração de inconstitucionalidade, com supressão de texto, dos incisos II e III do mesmo dispositivo;
> (iii) a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 3º, 5º e 6º do mesmo art. 107-A;
> (iv) declaração de inconstitucionalidade do art. 6º da Emenda Constitucional 114/2021;
> (v) a declaração de inconstitucionalidade do art. 100, § 9º, e do art. 101, § 5º, do ADCT, com redação estabelecida pelo art. 1º da EC 113/21;
> **(vi) dar interpretação conforme a Constituição do art. 100, § 11, da Constituição, com redação da EC 113/21 para afastar de seu texto a expressão "com auto aplicabilidade para a União". Consequentemente: (i) o cumprimento integral da decisão desta Ação Direta insere-se nas exceções descritas no art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, que institui o Novo Regime Fiscal Sustentável, cujos valores não serão considerados exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias em que for realizado o pagamento;**
> **(vii) deferimento do pedido para abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos para os exercícios de 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, quando excedentes do subteto fixado pelo art. 107-A do ADCT;**
> **(viii) autorizada à União a abertura de créditos extraordinários necessários ao pagamento imediato dos precatórios referidos, estando presentes, no caso concreto, os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência previstos no § 3º do art. 167 da CF, deduzidas as dotações orçamentárias já previstas na proposta orçamentária para o exercício de 2024, aberta a possibilidade de edição de medida provisória para o pagamento ainda no exercício corrente.**
> (ADI 7064, Relator: Ministro LUIZ FUX; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 01/12/2023; Publicação em 19/12/2023; grifou-se)

26. No mesmo sentido, em 20 de agosto de 2024 (DJe 21/08/2024), ao analisar a PET 12862, o Ministro LUIZ FUX, diante da calamitosa situação decorrente das enchentes no Rio Grande do Sul, além de ter atestado o caráter extraordinário da despesa, autorizou também o afastamento de regras fiscais para fins de cumprimento das obrigações assumidas pela União, no bojo de solução consensual federativa entabulada em relação à dívida do ente subnacional. Assim

dispôs o Ministro Relator, em decisão referendada pelo Pleno em acórdão de 23 de agosto de 2024:

> "(ii) a possibilidade de consideração desses valores como despesas extraordinárias não incidentes sobre a meta fiscal ou resultado primário, tendo em vista que não puderam ser incluídos na LOA 2024, conforme atuação dos órgãos competentes de classificação orçamentária, com os mesmos efeitos determinados em relação ao art. 2º do Decreto Legislativo nº 36/2024;
> • a superação de óbices normativos e operacionais que pudessem representar o enquadramento deste pagamento como operação de crédito (art. 35, II, da LRF), bem como a sua não incidência específica na Regra de Ouro (art. 167, III, da CRFB/88)."

27. Reitera-se, por relevante, que no âmbito da ADPF 743, o Ministro FLÁVIO DINO, na já referida decisão de 15 de setembro de 2024 (DJe 16/09/2024), em razão da emergência climática, além de atestar a regularidade da abertura, pelo Poder Executivo, de crédito extraordinário a ser utilizado exclusivamente no combate aos incêndios florestais que assolavam áreas da Amazônia e do Pantanal, também ressalvou, no dispositivo da decisão, o cômputo "para tetos ou metas fiscais". Confira-se:

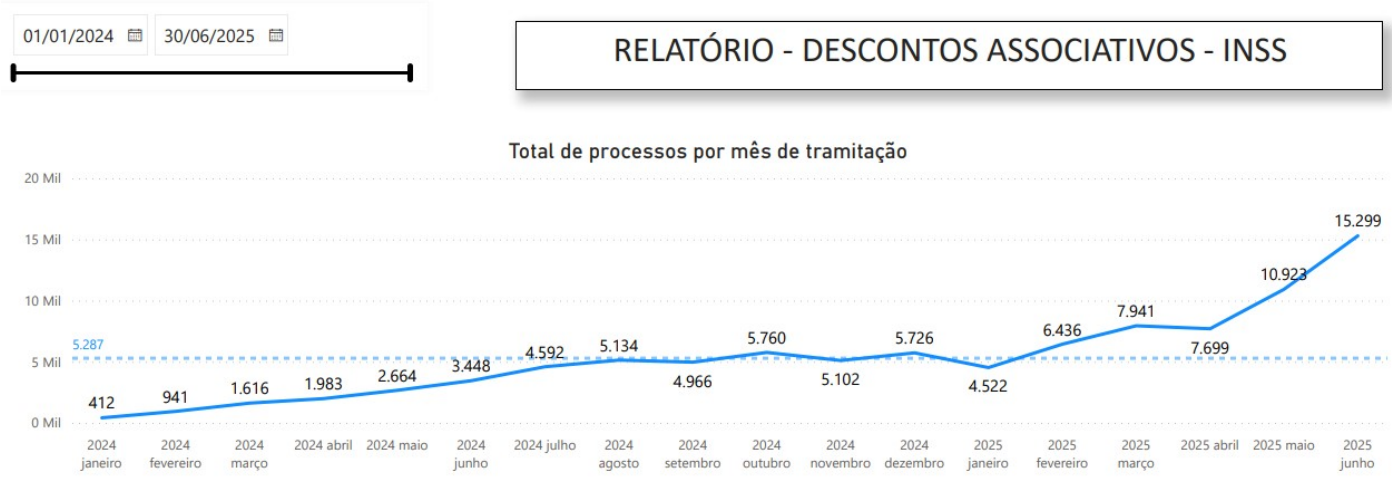
> "b) Autorizo, a critério do Poder Executivo, a abertura de créditos extraordinários, sem a aplicação do contido no § 7º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, introduzido pela Lei Complementar nº 200/2023, isto é, sem cômputos para tetos ou metas fiscais, exclusivamente para fazer frente à grave "pandemia" de Incêndios e Secas na Amazônia e no Pantanal. Realço que tal providência, se adotada, ocorrerá sob o controle dos Poderes Legislativo (quanto à aprovação final do montante contido em medida provisória) e Judiciário (quanto à efetiva aplicação), observando-se rigorosamente todas as regras constitucionais de transparência e rastreabilidade, bem como as demais leis;"

28. À luz dos precedentes referidos e da excepcionalidade do caso concreto, mostra-se plenamente justificada a concessão da medida cautelar ora requerida, a fim de conferir a segurança jurídica necessária à atuação do Poder Executivo na edição de medida provisória voltada à abertura de créditos extraordinários. Tal providência é indispensável para viabilizar a execução financeira do acordo celebrado nos autos da presente arguição, assegurando a plena eficácia reparatória da solução consensuada.

29. A concessão da medida cautelar é fundamental para garantir-se o cumprimento do cronograma de ressarcimento administrativo, cujo primeiro lote encontra-se previsto para pagamento a partir de 24 de julho de 2025, conforme anunciado na audiência de conciliação.

30. Por fim, as medidas ora requeridas também figuram como medida de extrema relevância para conter a alarmante proliferação da judicialização da matéria. Nesse contexto, os dados atualizados revelados pelo Relatório de Judicialização extraído, pela Procuradoria-Geral Federal, do Sistema de Inteligência Jurídica da AGU - Sapiens, a respeito de ações judiciais sobre desconto associativo movidos contra o INSS, são peremptórios ao confirmar a crescente alarmante no volume de novas ações judiciais, que passou de 7.699 em abril de 2025, para 10.923 em maio de 2025; e para expressivos 15.299 em junho de 2025, o que sublinha a premente necessidade de

atuação imediata para evitar um colapso processual e previdenciário e conferir segurança jurídica para a devolução administrativa.



31. Busca-se, assim, permitir que o pacto firmado entre as instituições públicas produza os efeitos concretos desejados — especialmente a restituição célere dos valores indevidamente descontados dos benefícios previdenciários —, sem que sua implementação comprometa o equilíbrio fiscal do Estado ou resulte em afronta a normas legais concebidas para contextos ordinários, e que, por isso, não previram a ocorrência de uma situação tão grave e imprevisível com estas proporções. Em última análise, trata-se de preservar a efetividade dos direitos sociais e a dignidade dos beneficiários da previdência social, conforme os fundamentos da Constituição da República.

4. PEDIDOS

Diante das considerações apresentadas e privilegiando o célere ressarcimento e a segurança jurídica, requer-se:

a) a homologação judicial do acordo interinstitucional celebrado em 1º de julho de 2025, no âmbito desta ADPF nº 1236, a fim de que produza seus plenos efeitos, conferindo indispensável segurança jurídica à célere devolução administrativa dos valores aos beneficiários vítimas dos descontos associativos, nos exatos termos consensuados entre as instituições signatárias;

b) em sede cautelar, renova-se o pedido (b.1) de reconhecimento de que, no presente caso, restam preenchidos os requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade que autorizam a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória, nos termos do art. 167, § 3º, da Constituição da República; com a (b.2) fixação de interpretação conforme a Constituição às normas do art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 e dos arts. 3º, inciso I, § 1º, inciso II, e § 2º, inciso II, da

Lei Complementar nº 200/2023, reconhecendo-se que os valores correspondentes aos créditos extraordinários destinados ao cumprimento do acordo firmado não se submetem ao cômputo para fins de verificação do cumprimento de teto e da meta de resultado primário nos exercícios de 2025 e 2026.

Termos em que espera deferimento.

Brasília, 2 de julho de 2025.

JUNIOR DIVINO FIDELES

Advogado-Geral da União substituto em exercício[2]

ISADORA MARIA B. RL CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

MÁRCIA BEZERRA DAVID

Secretária-Geral de Contencioso Adjunta

ALBER GAYOSO E ALMEIDA I. MORENO

Advogado da União

Notas:

1. Nesse sentido: https://www.gov.br/inss%3B/pt-br/noticias/noticias/inss-devolve-descontos-indevidos-de-abril-a-partir-desta-segunda-feira-2.

2. Decreto de 1º de julho de 2025, DOU de 1º/7/2025.

Documento assinado eletronicamente por MARCIA BEZERRA DAVID, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2687554355 e chave de acesso 5164b4f6 no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): MARCIA BEZERRA DAVID, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-07-2025 17:14. Número de Série: 246880564266466108286291206 81. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

Documento assinado eletronicamente por JÚNIOR DIVINO FIDELES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2687554355 e chave de acesso 5164b4f6 no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JÚNIOR DIVINO FIDELES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-07-2025 16:50. Número de Série: 246880564266466108286291206 81. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.