SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

NÚCLEO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS - NUSOL

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

TERMO DE AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO

1. Aos vinte e quatro do mês de junho do ano de dois mil e vinte e cinco (24/06/2025), às 15 horas, na Sala de Sessões da Segunda Turma, Anexo II, 4º andar, neste Supremo Tribunal Federal, foi declarada aberta a audiência de conciliação nos autos da ADPF nº 1.236 sob a presidência do

Excelentíssimo Senhor Ministro Dias Toffoli, acompanhado do Dr. Carlos Von Adamek, Juiz Instrutor, do Dr. Walter Godoy, Juiz Auxiliar, a Dra. Lucilene Rodrigues, Chefe de Gabinete - todos do Gabinete do Ministro Dias Toffoli -, bem como da Juíza Auxiliar do Gabinete da Presidência, a Dra. Trícia Navarro, Supervisora do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL).

2. Feito o pregão, certificou-se estarem presentes pela **Procuradoria-Geral da República**, Sua Excelência, o Senhor Subprocurador-Geral da República, Dr. Nicolao Dino; pela **União**, Excelentíssimo Senhor Ministro Jorge Messias, Advogado-Geral da União, o Dr. Júnior Fideles, a Dra. Isadora Cartaxo, a Dra. Adriana Venturini e a Dra. Renata Cunha; pelo **Ministério da Previdência Social**, Excelentíssimo Senhor Ministro Wolney Queiroz e o Dr. Felipe Cavalcante; pelo **Instituto Nacional de Seguro Social**, o Dr. Gilberto Waller, Presidente do INSS e o Dr. Elvis Garcia;; pela **Defensoria Pública da União**, o Dr. Leonardo Cardoso de Magalhães, Defensor Público-Geral, o Dr. Sérgio Armanelli e o Dr. Thomas de Oliveira.

3. O Excelentíssimo Senhor Ministro Dias Toffoli abriu a audiência e prestou esclarecimentos sobre o objeto da ADPF e sobre o propósito da presente audiência de conciliação. Parte-se da premissa de que o pedido de solução consensual só será atendido de resultar em integral reposição dos valores que foram ilegalmente retirados dos

aposentados. Esclareceu que não foram e não serão paralisados os procedimentos administrativos e judiciais já em curso.

4. Após, as partes se manifestaram no seguinte sentido:

A Advocacia-Geral da União informa que entre os anos de 2020 e 2025, a sociedade brasileira foi alvo de uma associação criminosa que subtraiu valores milionários dos aposentados. O trabalho da Polícia Federal e da Controladoria-Geral da União permitiram com que fosse identificada uma grande fraude no INSS. Foram iniciadas duas frentes de trabalho: (i) a criação do Grupo de ação da PGF, junto à CGU, conseguiu bloquear judicialmente os valores de 12 entidades associativas, que foram inseridas na lei anticorrupção. Isso aconteceu em processos que apresentaram bloqueios cautelares de bens que foram deferidos pela Justiça Federal do Distrito Federal; (ii) o INSS começou um trabalho de inteligência sofisticado que convocou vítimas para identificação dos valores retidos. O objetivo da conciliação é inaugurar um novo marco, onde se reconheçam direitos e estabeleçam diretrizes básicas para a proteção do patrimônio estatal. É conciliar a reparação integral às vítimas e a proteção do patrimônio público estatal. A judicialização do caso tende a gerar decisões conflitantes e dificuldade maior no reembolso dos valores. Os dados são alarmantes. Em janeiro de 2024, foram ajuizadas 400 novas ações, já em maio de 2025, foram 11 mil novas ações. Atualmente há 4 milhões de ações previdenciárias tramitando. A AGU, junto ao INSS,

iniciou um processo de ressarcimento administrativo dos valores às vítimas.

O Ministério da Previdência Social afirmou que foi convocado para garantir responsabilização, cuidar dos aposentos e pensionistas e não deixar ninguém no prejuízo. A partir de então houve intenso movimento para resolver a situação e estancar os descontos. Depois a CGU mantinha as investigações junto com a PF. 27 milhões de aposentados não foram afetados com descontos. 9 milhões foram comunicados sobre descontos. Fizeram um aplicativo que os aposentados pudessem dar início ao processo de ressarcimento, indicando se o desconto havia sido autorizado ou não. Começaram a receber as informações e iniciar o processo de ressarcimento. Após uma Instrução Normativa, os maiores acessos são feitos pelo aplicativo, depois 135, e em menor medida pelas agências do INSS. Fizeram parcerias com os Correios e mais de 1 milhão de pessoas foram atendidas presencialmente. Agora pretendem, por meio dessa conciliação, garantir um ressarcimento seguro e rápido. Solicita que a negociação seja concretizada para ter esse ressarcimento dos valores descontados indevidamente.

O Instituto Nacional do Seguro Social esclarece que, entre os meses de maio e junho de 2025, o INSS adotou medidas emergenciais para proteger aposentados e pensionistas que foram vítimas de descontos indevidos realizados por entidades associativas sem autorização válida. A

partir da identificação de um padrão de fraudes em massa, foi estruturado um processo administrativo célere e desburocratizado de contestação e ressarcimento, acessível por múltiplos canais. Foram disponibilizados, inicialmente, o aplicativo MEU INSS e a central telefônica 135. A central 135, por razões de segurança, permitia apenas a recusa de descontos e não o aceite, garantindo a autenticidade da manifestação do beneficiário. A partir de 30 de maio de 2025, o atendimento presencial foi ampliado para mais de 5 mil agências em todo o território nacional, permitindo que os cidadãos apresentassem apenas documento de identidade para realizar a consulta e, se necessário, a contestação dos descontos. No período entre 14 de maio e 24 de junho de 2025, foram registrados muitos pedidos de ressarcimento, onde a maioria resultou na não confirmação dos descontos, números que corroboram os dados estimados pela Polícia Federal e pela Controladoria-Geral da União, que apontavam para um universo de aproximadamente 4,1 milhões de vítimas. O processo administrativo foi estruturado para que, ao receber a contestação, o sistema gerasse automaticamente uma requisição à entidade responsável, a qual dispunha de 15 dias úteis para apresentar comprovação documental do vínculo associativo e da autorização de desconto. Caso não houvesse resposta ou os documentos fossem insuficientes, o reembolso era efetuado. Até o momento, foram recebidas 715.327 respostas documentais de associações, sendo que os documentos estão sendo submetidos à verificação direta pelos segurados. Em apenas uma semana, mais de 176 mil segurados já

informaram se reconhecem ou não a documentação apresentada. O INSS estabeleceu um cronograma de pagamentos quinzenais, com início previsto para 24 de julho de 2025. O primeiro lote deve contemplar aproximadamente 1,5 milhão de beneficiários, com novos lotes previstos para os dias 9 e 24 de agosto. Os valores serão depositados diretamente nas contas em que os beneficiários recebem seus proventos, sem necessidade de cadastro adicional. Há ainda um esforço concentrado para alcançar populações de difícil acesso, como indígenas, quilombolas e pessoas com mais de 80 anos. A partir de julho, será disponibilizado o canal PREVIVAR para consulta e contestação, além de comunicação ativa via Correios e agentes comunitários. A medida visa garantir o ressarcimento integral, eficiente e sem judicialização às vítimas dessa prática fraudulenta, reafirmando o compromisso do INSS com a proteção dos direitos dos segurados e a responsabilização das entidades envolvidas.

O **Ministro Relator Dias Toffoli** questionou se até o momento teve algum ressarcimento.

A **Advocacia-Geral da União**, em resposta, informou que foi estabelecido um rito de análise das contestações, já chegaram a um número muito expressivo como tendo direito ao ressarcimento. Já há um grupo de pensionistas que aguardam a definição jurídica.

O **Ministro Relator Dias Toffoli** questionou qual o índice utilizado no ressarcimento

A **AGU** informou que o ressarcimento tem sido feito pelo índice do IPCA-E. Afirmou que, desde o início da operação, foi solicitada uma frente nacional de solução consensual e foram feitas dezenas de reuniões com variados órgãos, o que permitiu a formulação de um texto com a participação de diversa entidades. A perspectiva de judicialização é muito grande e tem trabalhado com a desjudicialização. 2 meses depois há uma convergência de premissas, como resposta às vítimas e devolução de valores às vítimas. As entidades são responsáveis civilmente, mas diante da gravidade desse crime, o Governo Federal e atores do sistema de justiça entenderam que deveriam antecipar as devoluções, sem prejuízo das ações regressivas contra as pessoas que causaram prejuízo. Outro ponto jurídico é que as relações entre segurados e INSS é a Lei 13.460 deve é aplicada aos usuários de serviço público, afastando a incidência do CDC. Tudo respeitando o contraditório e a ampla defesa.

O **Ministro Relator Dias Toffoli** questionou quantos associados se manifestaram até o momento.

A **Advocacia-Geral da União** informou que, até o momento, um total de 3.436.000 de segurados foram ao INSS apresentar a contestação do desconto, sendo que 9 milhões foram convidados a indicar a existência de desconto irregular. O fluxo está aberto para busca dos canais oficiais para apresentar a contestação. Não havendo a contraprova fica configurada a prova do ressarcimento. A ideia é terminar o calendário de pagamento até

o final do ano. A questão jurídica e financeira é importante para concretização desse fluxo.

O **Ministro Relator Dias Toffoli** esclareceu que a Corte não autoriza crédito extraordinário, que deve ser feito pelo Poder Executivo e autorizado pelo Poder Legislativo. Acrescentou que, o que pode ocorrer, como já foi feito no caso dos precatórios, é a Corte dizer que o pagamento de valores não se submete a um teto constitucional de responsabilidade fiscal, afastando responsabilidade de agentes públicos que eventualmente autorizem o crédito.

O Ministério de Planejamento e Orçamento: Para garantir a efetividade do ressarcimento aos aposentados e pensionistas lesados e evitar um colapso gerencial sistêmico, foi defendida a adoção de crédito ordinário como instrumento de execução orçamentária. A natureza dos pagamentos, no caso dos ressarcimentos, e não benefícios previdenciários impõe diversos desafios técnicos, uma vez que não há rubrica específica no orçamento do Fundo da Previdência para esse tipo de despesa. Diante disso, não é possível utilizar crédito suplementar, pois esse depende de rubricas já existentes. A criação da rubrica só pode ser feita por meio de crédito especial (via projeto de lei) ou crédito ordinário. O crédito especial, por sua vez, exige tramitação legislativa que, em razão da urgência do caso, se mostra incompatível com a necessidade de resposta imediata. A demora na aprovação poderia resultar na completa desorganização da execução

orçamentária e na perda da capacidade de resposta institucional do Estado. O crédito ordinário, portanto, aparece como o único mecanismo viável e eficaz dentro do prazo necessário para evitar agravamento do passivo financeiro e social. A urgência é reforçada pelo perfil do público atingido, formado majoritariamente por pessoas idosas e em situação de vulnerabilidade. Postergar a resposta pode multiplicar os custos e aprofundar o impacto fiscal, além de aumentar o risco de judicialização em massa. A judicialização, por sua vez, implicaria maior despesa para o erário, sobrecarga para o Poder Judiciário e complexidade adicional para o INSS, cujos recursos operacionais já estão no limite. É nesse contexto que afirma a necessidade de adoção do crédito extraordinário, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e com os princípios da administração pública. A medida oferece segurança jurídica ao corpo técnico do orçamento e assegura um caminho eficiente, célere e transparente para reparar os danos causados, sem desequilibrar o sistema. A inclusão dessa diretriz no acordo de ressarcimento é essencial para garantir a viabilidade técnica e institucional da solução proposta.

Defensoria Pública da União: o tema é muito importante para a Defensoria e a consensualidade tem sido pauta no STF com a participação da instituição. Os dados do CNJ dão conta da alta judicialização e temos mais de 9 milhões de pensionistas dependendo de solução, sob o risco de irem ao Judiciário. Deve haver uma resposta célere e universal para o presente caso. A Defensoria tem participado especialmente na proteção das

pessoas vulnerabilizadas, como os quilombolas. Está à disposição para a melhor solução da situação em comento.

Procuradoria-Geral da República: A designação da presente audiência representa o firme compromisso do Supremo Tribunal Federal com a responsabilização dos envolvidos nas operações fraudulentas que atingiram aposentados e pensionistas em todo o país. Desde a identificação das irregularidades, o MPF tem atuado de forma coordenada com diversas unidades, promovendo a unificação de procedimentos e a adoção de medidas conjuntas entre os procuradores da República que conduzem investigações sobre os mesmos fatos. Em 20 de maio de 2025, foi expedida uma recomendação formal ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Ministério da Previdência Social, propondo a criação de um rito declaratório simplificado para o ressarcimento das vítimas. A recomendação destacou a necessidade de um procedimento acessível, especialmente voltado à população em situação de vulnerabilidade e àqueles excluídos digitalmente, garantindo que ninguém ficasse desamparado por barreiras tecnológicas ou burocráticas. O MPF reforçou a importância da atuação proativa por parte do INSS, com a identificação e notificação das vítimas sem a necessidade de provocação individual. A recomendação também tratou dos fluxos operacionais, da comunicação institucional e da urgência na restituição dos valores descontados de forma indevida. A expectativa depositada na via conciliatória é alta, com a convicção de que esse modelo será mais eficiente, menos custoso e mais

humanizado do que a judicialização em massa dos casos. Por fim, o reiterou as preocupações que orientam sua atuação: garantir o ressarcimento célere e integral às vítimas, assegurar a responsabilização civil e penal dos autores da fraude, e proteger a integridade do sistema público de previdência. O órgão reforça seu compromisso de acompanhar a execução das medidas acordadas, com o objetivo de garantir que os direitos dos cidadãos lesados sejam plenamente restituídos.

Advocacia-Geral da União: nós tivemos 3 milhões e 400 mil pessoas contestaram a autorização do desconto. 95 mil pessoas, o que representa 2,7% do total, confirmaram a autorização do desconto. Demonstra o acerto do fluxo estabelecido

5. Após debates, o Ministro Relator Dias Toffoli estabeleceu as seguintes premissas para um possível consenso:

(i) Ressarcimento ou devolução seja 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, o que será analisado levando em conta os parâmetros

orçamentários e fiscais, e a jurisprudência do STF. Não compete à Corte estabelecer crédito extraordinário.

Sobre os encaminhamentos, esclarece que ainda não há nos autos um texto sobre um possível acordo, e a relatoria irá analisar uma proposição de encaminhamento e ideia de data. Um acordo com prazo final de até 15 de julho, poderá viabilizar o pagamento dos valores, prevista para iniciar a partir de 24 de julho. Solicita que a apresentação uma minuta de acordo seja objetiva, sem se apegar a processualística.

6. A Advocacia Geral da União fez o convite ao MPF e à DPU para apresentar uma proposta de acordo, com as diretrizes estabelecidas pelo Ministro. A posposta estará linhada com as premissas já estabelecidas aqui na Audiência de Conciliação. Informou que foi realizada uma reunião com o Presidente Beto Simonetti, para também contar com a participação da OAB para a construção do acordo.

7. Para constar, determinou-se a lavratura da presente ata, devidamente registrada em áudio e vídeo, que, por questão de celeridade e com a concordância de todos, vai assinada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Relator Dias Toffoli, pela Procuradoria-Geral da República, o Senhor Subprocurador-Geral da República, Dr. Nicolao Dino; pela União, Excelentíssimo Senhor Ministro Jorge Messias, Advogado-Geral da União, pelo Ministério da Previdência Social, Excelentíssimo Senhor Ministro Wolney Queiroz; pelo Instituto Nacional de Seguro Social, o Dr. Gilberto

Waller, Presidente do INSS; pelo Ministério de Planejamento e Orçamento, o Dr. Jurandi Ferreira; pela Defensoria Pública da União, o Dr. Leonardo Cardoso de Magalhães, Defensor Público-Geral.

8. Nada mais havendo a ser tratado, o Ministro declarou encerrada a audiência, agradecendo a presença de todos. Nós, Trícia Navarro, Juíza Supervisora do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF) e Paola Vasconcelos Hoffmann, Assistente Jurídica na Presidência, a digitamos.

JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI
Ministro do Supremo Tribunal Federal

JORGE MESSIAS
Advogado-Geral da União

WOLNEY QUEIROZ
Ministro da Previdência Social

GILBERTO WALLER

Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social

LEONARDO MAGALHÃES

Defensor Público-Geral da União

NICOLAO DINO

Subprocurador-Geral da República

JURANDI FERREIRA

Consultor Jurídico

Ministério de Planejamento e Orçamento