

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA
JUSTIÇA I**

JOANA STELZER

SÍLZIA ALVES CARVALHO

JOSÉ CARLOS FRANCISCO DOS SANTOS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Joana Stelzer, Sílzia Alves Carvalho, José Carlos Francisco dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-281-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Processo. 3. Jurisdição e efetividade da justiça. XXXII

Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I

Apresentação

Estimados Leitores!

É com grande satisfação que disponibilizamos os Anais do Grupo de Trabalho (GT) PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I. Esta publicação consolida a produção científica apresentada durante o XXXII Congresso Nacional do Conpedi, que ocorreu na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo, de 26 a 28 de novembro de 2025.

Este GT foi um polo de convergência docente e discente de pós-graduação que se dedicou a examinar as questões essenciais da administração da Justiça, sob diversas vertentes. Os artigos reunidos exploram de forma incisiva os mecanismos de efetivação dos direitos, abordando desde a redefinição dos meios executivos até a análise da viabilidade e dos limites da resolução extrajudicial de controvérsias. As discussões centraram-se na busca por tutela jurisdicional justa e efetiva, questionando a própria organização judiciária e os critérios de acesso à justiça. O escopo dos trabalhos abrangeu também questões mais sensíveis e estruturais do sistema, quanto aos desafios impostos ao Estado de Direito.

O rigor científico é a marca desta coletânea, visto que todos os textos foram submetidos a um criterioso processo de avaliação (double-blind review). As contribuições aqui presentes oferecem análises perspicazes e propõem caminhos para o aperfeiçoamento das normas e práticas, notadamente no que tange ao diálogo entre os Poderes e à judicialização de políticas públicas.

A pesquisa aprofundada no campo do Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça é de importância fundamental para o desenvolvimento e a legitimidade do Direito em qualquer sociedade democrática. Ela se concentra no coração da administração da Justiça, aprimorando os mecanismos pelos quais os conflitos são resolvidos e os direitos garantidos. Estudar esses temas permite não apenas identificar as falhas e gargalos do sistema — como a morosidade, a complexidade procedimental e as dificuldades de acesso para parcelas da população —, mas também propor soluções concretas e inovadoras. É através dessa investigação que se analisam a função e os limites dos tribunais superiores, a necessidade de

fundamentação qualificada das decisões e a correta aplicação dos precedentes. A pesquisa acadêmica se torna vital para incorporar e avaliar o impacto de ferramentas como a desjudicialização de procedimentos, buscando um Judiciário mais célere e eficiente

Em última análise, a pesquisa em Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça I é um pilar para a segurança jurídica e para a própria credibilidade das instituições. Ao fornecer um diagnóstico constante e rigoroso sobre a qualidade da prestação jurisdicional, ela assegura que o Direito sirva como instrumento de tutela real dos direitos. É o estudo contínuo desses temas que permite o diálogo construtivo entre a academia, o legislador e o Judiciário, impulsionando reformas que tornam a Justiça mais acessível, previsível e, acima de tudo, eficaz na vida dos cidadãos.

A edição destes Anais vai além do simples registro histórico; ela representa o cumprimento da missão do CONPEDI de socializar o conhecimento jurídico avançado. Ao disponibilizar publicamente o que há de mais recente na pesquisa sobre Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça, este volume se estabelece como uma referência obrigatória para a pesquisa, o ensino e a prática do Direito. Convidamos a comunidade jurídica a explorar a riqueza analítica e as propostas inovadoras contidas neste compilado, que atesta a vitalidade da pesquisa brasileira na área.

Desejamos excelente leitura!

Profa. Dra. Joana Stelzer

Prof. Dra. Sílzia Alves Carvalho

Prof. Dr. José Carlos Francisco dos Santos

**DIÁLOGO ENTRE PODERES E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DA
ADPF Nº 1.236 SOBRE DESCONTOS ASSOCIATIVOS INDEVIDOS DE
BENEFICIÁRIOS DO INSS**

**DIALOGUE BETWEEN REPUBLIC POWERS AND EFFECTIVENESS OF
JUSTICE: AN ANALYSIS OF ADPF Nº 1.236 ON IMPROPER ASSOCIATIVE
DISCOUNTS FOR INSS BENEFICIARIES**

Feliciano Alcides Dias ¹
Leonardo da Rocha de Souza ²
Priscilla Montalvao Outerelo ³

Resumo

A Operação Sem Descontos deflagrada pela Polícia Federal e pela Controladoria-Geral da União apurou o processamento de descontos associativos indevidos em aposentadorias e pensões de beneficiários do INSS, cujas consequências levaram o Presidente da República a propor uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com a finalidade de evitar decisões judiciais conflitantes e o reconhecimento da responsabilidade civil solidária do INSS e da União na reparação dos danos materiais e morais causados, que acabassem por comprometer a manutenção da Previdência Social. Com base no método hermenêutico-dialético, busca-se analisar as consequências da ADPF nº 1.236, que culminou em acordo formalizado pela 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, homologado liminarmente por decisão monocrática do Ministro Dias Toffoli, e se, por meio da ADPF e do acordo nela firmado, foi assegurada efetividade da justiça e o acesso à ordem jurídica justa, conceito erigido por Kazuo Watanabe como amadurecimento do acesso à justiça desenvolvido por Mauro Cappelletti.

Palavras-chave: Acesso à ordem jurídica justa, Adpf nº 1.236, Descontos associativos, Efetividade da justiça, Inss

Abstract/Resumen/Résumé

Operation Sem Descontos, launched by the Federal Police and the Comptroller General of the Union, investigated the processing of undue associative discounts on retirements and

¹ Doutor em Direito Público pela UNISINOS Mestre em Ciências Jurídicas pela UNIVALI Professor da graduação e do mestrado em Direito da Universidade Regional de Blumenau/SC (FURB)

² Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS Professor da graduação e do mestrado em Direito da Universidade Regional de Blumenau/SC (FURB)

³ Mestranda em Direito Público pela Universidade Regional de Blumenau - FURB Especialista em Direito Previdenciário e Processo Previdenciário – Damásio

pensions of INSS beneficiaries, which led the President to propose an Allegation of Non-Compliance Fundamental Precept with the purpose of avoiding conflicting judicial decisions and recognition of the joint civil liability of the INSS and the Union in the reparation of material and moral damages caused, which ended up compromising the maintenance of Social Security. Based on the hermeneutic-dialectical method, we seek to analyze the consequences of ADPF No. 1,236, which culminated in an agreement formalized by the Union, the Federal Public Prosecutor's Office, the Public Defender's Office of the Union, the Ministry of Social Security, the National Institute of Social Security and the Federal Council of the Brazilian Bar Association, preliminarily approved by a single-judge decision of Minister Dias Toffoli, and whether, through the ADPF and the agreement signed therein, the effectiveness of justice and access to a fair legal order were ensured, a concept erected by Kazuo Watanabe as the maturation of access to justice developed by Mauro Cappelletti.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Adpf n° 1.236, Associative discounts, Effectiveness of justice, Fair legal order, Inss

1 INTRODUÇÃO

O trabalho investiga as consequências da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 1.236 e do Acordo Interinstitucional nela firmado pela Advocacia-Geral da União - AGU, representando a União, o Ministério Público Federal - MPF, a Defensoria Pública da União - DPU, o Ministério da Previdência Social - MPS, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB e a efetividade da justiça para o acesso à ordem jurídica justa, conceito aprimorado por Kazuo Watanabe a partir do acesso à justiça desenvolvido por Mauro Cappelletti.

O acesso à ordem jurídica justa ultrapassa a simples ideia de acesso ao Poder Judiciário. Uma ordem jurídica justa tem como principal objetivo a pacificação social, com a garantia da cidadania, o que deve ser assegurado pelo Estado, principalmente diante de ameaça ou de lesão a direito. Assim, é obrigação do Poder Público o delineamento de diretrizes normativas que regulem a atuação dos seus representantes, sua respectiva fiscalização, bem como a responsabilidade na reparação dos danos porventura causados por ação ou omissão desses representantes, situação em que se enquadra a discussão apresentada: ressarcimento dos descontos associativos indevidamente processados em benefícios previdenciários.

Os descontos para mensalidades associativas estão previstos nos artigos 115, V, da Lei nº 8.213/1991, e 154, §§ 1º a 1º-H, do Decreto nº 3.048/1999, e sua operacionalização, realizada por meio de Acordos de Cooperação Técnica - ACT das associações com o INSS encontra-se normatizada em instruções normativas do Instituto. A previsão legal e normativa, no entanto, não impediu o processamento de descontos não autorizados em benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas do INSS, circunstância que originou a deflagração de apuração conjunta pela Polícia Federal - PF e pela Controladoria Geral da União - CGU, conhecida como Operação Sem Descontos.

As consequências da Operação Sem Descontos levaram o Presidente da República - PR a propor uma ADPF ao Supremo Tribunal Federal - STF, cuja finalidade principal seria evitar que decisões judiciais conflitantes, com reconhecimento da responsabilidade civil solidária do INSS e da União na reparação dos danos materiais e morais causados, comprometessem a manutenção da Previdência Social. Para tanto, a AGU, representando o PR, requereu ainda a suspensão de todos os processos judiciais pendentes de decisão e da eficácia das decisões sobre o tema, e, definitivamente, a declaração de inconstitucionalidade das decisões judiciais que responsabilizassem a União e o INSS.

Após audiência de conciliação, foi firmado acordo interinstitucional entre os principais entes estatais e a CFOAB, representantes da sociedade civil, em que se determinou, dentre outros pontos, o ressarcimento administrativo aos beneficiários que não autorizaram os descontos, com aplicação de correção monetária, mas sem pagamento em dobro do valor indevidamente descontado, observando-se o Plano Operacional elaborado para regulamentar os procedimentos para o ressarcimento administrativo.

O objetivo desta pesquisa é analisar as consequências da ADPF nº 1.236 e do citado acordo interinstitucional, homologado liminarmente pelo Ministro Relator Dias Toffoli, e avaliar se ele garantiu aos aposentados e pensionistas que tiveram descontos associativos indevidos a reparação dos danos causados e, conseqüentemente, acesso à ordem jurídica justa. Dessa forma, a pesquisa se justifica pela necessidade de compreender os acontecimentos que deram origem à Operação Sem Descontos, com atuação conjunta da Polícia Federal e da Controladoria-Geral da União - CGU, e verificar se a solução apresentada pelo Poder Público, no caso, a União e o INSS, é suficiente para assegurar o acesso à ordem jurídica justa aos beneficiários prejudicados, principalmente àqueles que desconheciam os descontos e que não possuem condições financeiras para arcar com as custas de um processo judicial.

Buscou-se, dessa forma, responder ao seguinte problema: a ADPF nº 1.236 e o acordo interinstitucional homologado garantem a efetividade da justiça e o acesso à ordem jurídica justa? No desenvolvimento da pesquisa, foi utilizado, como metodologia de abordagem, o método hermenêutico-dialético e, como técnica de pesquisa, o levantamento bibliográfico. Quanto ao procedimento da pesquisa, adota-se a análise de conteúdo. A hipótese busca averiguar se a ADPF e acordo proporcionam a efetividade da justiça e o acesso a uma ordem jurídica justa, ao garantir aos beneficiários lesados o ressarcimento dos descontos indevidos, corrigidos monetariamente, sem a necessidade de ajuizamento de ação judicial específica.

Para demonstrar a hipótese, o trabalho foi dividido em três tópicos. O primeiro apresenta inicialmente a previsão e os requisitos legais e normativos para os descontos de mensalidades associativas em benefícios previdenciários, bem como o contexto de apuração das irregularidades operadas por meio de descontos em inúmeros benefícios de aposentados e pensionistas do INSS.

O segundo tópico discorre de início sobre o objeto e fundamentos da ADPF nº 1.236, arguição proposta pelo Presidente da República, representado pelo Advogado Geral da União, com objetivo inicial de evitar decisões judiciais com interpretações conflitantes sobre os requisitos, fundamentos e extensão da responsabilidade da União e do INSS por atos fraudulentos de terceiros, que poderiam comprometer seriamente o equilíbrio e a própria

manutenção do sistema previdenciário brasileiro. Após, são apresentados os termos do acordo interinstitucional entre os principais entes públicos, homologado pelo Ministro Relator.

O terceiro tópico aborda as consequências da ADPF nº 1.236 e o acesso à ordem jurídica justa. Este tópico pretendeu demonstrar como o acordo interinstitucional, homologado monocraticamente pelo Ministro Dias Toffoli, assegurou aos beneficiários prejudicados por descontos associativos indevidos o acesso à justiça, ou melhor, à ordem jurídica justa, conceito edificado por Kazuo Watanabe, cuja característica fundamental é a garantia do pleno exercício da cidadania.

2 OS DESCONTOS ASSOCIATIVOS INDEVIDOS EM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

No final de abril de 2025, foi deflagrada pela CGU e pela PF a Operação Sem Descontos, responsável por apurar denúncias de descontos fraudulentos, não autorizados pelos beneficiários, na folha de pagamento de milhares de aposentados e pensionistas do INSS. Segundo relatórios da CGU publicados nos meses de abril e maio de 2025, entidades de classe de aposentados e pensionistas, associações e sindicatos, por meio de ACT's firmados com a Autarquia, descontavam mensalmente do benefício previdenciário quantia relativa à suposta filiação associativa (CGU, 2025).

Os desdobramentos da Operação e suas possíveis consequências jurídicas e orçamentárias originaram o ajuizamento, em 12 de junho de 2025, de ADPF nº 1.236, nº 0106084-62.2025.1.00.0000, perante o Supremo Tribunal Federal - STF, com pedido de medida cautelar, para, dentre outros, suspender liminarmente o andamento de processos e a eficácia das decisões judiciais. O objeto da referida ADPF pretende decretar a irregularidade dos descontos associativos, com posterior declaração de inconstitucionalidade dessas decisões; suspender a prescrição para cobrança e ressarcimento dos valores indevidamente descontados; e autorizar a abertura de crédito extraordinário, excluído da Lei de Responsabilidade Fiscal dos anos de 2025 e 2026, para restituição dos valores aos beneficiários (Brasil, 2025).

Antes, contudo, de discorrer sobre a operação Sem Desconto, os resultados apurados pelos relatórios elaborados pela CGU, a ADPF nº 1.236 e discutir sobre a observância desta à ordem jurídica justa, a fim de melhor demonstrar a hipótese deste artigo, faz-se necessário analisar o que estabelecem a lei e os demais atos normativos previdenciários sobre os descontos de mensalidades associativas em seus benefícios.

Os valores passíveis de desconto nos benefícios¹ administrados pelo INSS estão previstos no artigo 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, Lei de Benefícios da Previdência Social - LBPS. De acordo com a redação desse artigo, podem ser descontados dos benefícios: contribuições devidas à Previdência Social; pagamento administrativo ou judicial de benefício previdenciário ou assistencial indevido; Imposto de Renda retido na fonte; pensão de alimentos decretada em sentença judicial; mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas; e pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil, exigindo-se para estas duas últimas opções a autorização expressa do beneficiário.

De forma a regulamentar os descontos de mensalidades de associações e demais entidades de classe, como previsto no inciso V do artigo supramencionado, o Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social - RPS, estabelece nos parágrafos §§ 1º a 1º-H do artigo 154, com redação dada pelos Decretos nº 10.410 e nº 10.537, ambos de 2020, os parâmetros gerais para desconto nos benefícios de mensalidades de associações e entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas. Cabe novamente salientar que, por serem os descontos das mensalidades associativas considerados eletivos e não obrigatórios, sua operacionalização depende da vontade expressa do titular do benefício.

De acordo com o Decreto, são associações ou entidades representativas as organizações formadas por aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias ou ainda por pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, desde que tenham dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas e estejam legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, às quais é permitido estabelecer como mensalidade somente o valor da contribuição associativa, exclusivamente em razão da condição de associado, vedado qualquer outro tipo de desconto.

Para que essas organizações recebam o repasse dos descontos pelo INSS, devem estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a Previdência Social, e os sistemas Siafi, Sicaf e Cadin. Resumidamente, pode-se dizer que os requisitos para que uma organização seja enquadrada como associação ou entidade de classe de aposentados e pensionistas e esteja apta a realizar descontos em benefício previdenciários

¹Em relação ao Benefício de Prestação Continuada - BPC, previsto no art. 203, V, da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, o Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 e a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21 de setembro de 2018, apresentam regulamentação específica complementar sobre o que pode ser dele descontado.

são: a representação da categoria, com objetivos voltados aos aposentados ou pensionistas e que possua regularidade fiscal e previdenciária.

Confirmada a representação junto aos aposentados e pensionistas, a associação ou a entidade de classe poderá realizar Acordo de Cooperação Técnica - ACT com o INSS para que sejam devidamente operacionalizados os descontos associativos, respeitados os requisitos estabelecidos pelo Instituto de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público, descritos no Capítulo II do Título I do Livro VI da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 2022, e na Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 15 de março de 2024. Formalizado o ACT com o INSS, para que o desconto seja operacionalizado, as associações e entidades de classe devem ainda apresentar ao INSS documentação comprobatória da filiação e da autorização do desconto pelo beneficiário.

A documentação a ser apresentada pelas associações e entidades de classe variará de acordo com o período de formalização da filiação e autorização dos descontos. Entre 29 de março de 2022, data da publicação da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 2022, e 14 de março de 2024, data anterior à publicação da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, eram exigidos para operacionalização dos descontos os seguintes documentos: termo de filiação devidamente assinado pelo beneficiário; termo de autorização de desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário devidamente assinado pelo beneficiário, constando o número do CPF; e documento de identificação civil oficial e válido com foto, podendo os dois primeiros documentos serem formalizados em meio eletrônico, desde que contemplem requisitos de segurança.

Com a publicação da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162 em 15 de março de 2024, para ser efetivado o desconto no benefício, devem ser apresentados termo de adesão, firmado e assinado com assinatura eletrônica avançada e biometria, além de documento de identificação oficial, válido e com foto, e número do Cadastro de Pessoa Física - CPF, sendo proibida a inclusão de mais de uma rubrica de desconto de mensalidade associativa por benefício.

Denota-se que a lei e os atos normativos estabelecem critérios claros e específicos para formalização dos acordos de cooperação e operacionalização dos descontos associativos. Além disso, tanto o Decreto nº 3.048, de 1999, quanto a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 2022, preveem a obrigatoriedade de avaliação periódica de reclamações de beneficiários, de ações judiciais, de processos de órgãos de controle e do impacto em sua rede de atendimento, podendo a Autarquia Previdenciária rescindir, a qualquer momento, o acordo

de forma unilateral, a depender das irregularidades identificadas ou de descumprimento de cláusulas pactuadas.

A despeito das previsões normativas, a irregularidade dos descontos associativos restou demonstrada nos Relatórios 1675291 e 1680913, publicados em 23 de abril de 2025 e 6 de maio de 2025, respectivamente, documentos que subsidiaram a deflagração da Operação Sem Descontos pela PF e levaram o INSS a publicar o Despacho Decisório PRES/INSS nº 65, de 28 de abril de 2025, suspendendo unilateralmente os ACT's firmados com as entidades associativas e os descontos nos benefícios previdenciários a partir da competência abril de 2025. A suspensão dos acordos e dos descontos objetivou a aferição da regularidade dos acordos, com aplicação de ações corretivas ou, se necessário, de rescisão definitiva (Brasil, 2025).

Como consequência das irregularidades apuradas pela CGU e pela PF e com objetivo de “evitar e reparar lesão aos preceitos fundamentais da dignidade da pessoa humana [...]; da legalidade e da responsabilidade objetiva estatal [...]; e da integridade das políticas de previdência social” (AGU, 2025), em razão das inúmeras ações judiciais em trâmite e do impacto orçamentário latente, o PR ajuizou a ADPF nº 1.236 perante o STF, fundamentando-se nos artigos 102, §1º, e 103, I, da Constituição Federal, que tratam sobre a legitimidade para proposição e a competência de julgamento da ADPF, assuntos a serem discutidos no tópico a seguir.

3 A ADPF Nº 1.236

A arguição de descumprimento de preceito fundamental, comumente conhecida pela sigla ADPF, é uma ação constitucional para controle concentrado de constitucionalidade, de competência originária do STF, prevista no §1º do artigo 102 da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Seu objeto é evitar ou reparar lesão a norma fundamental por ato do Poder Público, quando existir controvérsia constitucional relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal.

Segundo a lei, são legitimados para propor a arguição perante o INSS os elencados no artigo 103 da Constituição, artigo que dispõe sobre a legitimidade para ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Por ser uma ação de caráter residual e de proteção exclusiva de preceitos fundamentais, só poderá ser ajuizada quando inexistir outra forma eficaz de reparar a lesividade causada por ato do Poder Público, entendendo-se por preceito fundamental, de acordo com Daniel Neves (2013, p. 72), a norma constitucional abrangente que compreende regras e princípios. Por isso, ao propor a ADPF, além de comprovar a relevância da controvérsia constitucional, com a indicação do preceito fundamental supostamente violado e a apresentação do ato questionado e da prova de sua violação, é essencial que se demonstre ser a ADPF a única forma de proteção ou reparação da lesão à norma.

A ADPF, mesmo que de natureza residual, pode ser proposta de forma autônoma, como forma de controle abstrato de constitucionalidade e independente da existência de caso concreto paradigmático, ou de forma incidental, quando decorrer de controvérsia existente em caso concreto, com potenciais reflexos na ordem social, econômica ou jurídica do país.

Para ambas as formas, a lei autoriza que seja requerida medida liminar, a ser avaliada pelo Plenário do STF, cujo deferimento está adstrito à maioria absoluta de seus membros, permitindo-se, excepcionalmente, em caso de extrema urgência, perigo de lesão grave, ou durante período de recesso, sua concessão por decisão monocrática do relator a ser posteriormente referendada pelo Pleno da Corte, com possibilidade de suspensão do andamento de processos ou dos efeitos de decisões judiciais, salvo os decorrentes da coisa julgada. A finalidade da ADPF é, portanto, evitar ou reparar uma lesão por ato do Poder Público à regra ou princípio constitucionalmente tutelado, principalmente quando graves forem as consequências dessa lesão à ordem pública.

Assim, com base na natureza jurídica da ADPF, a fim de reparar o dano causado aos aposentados e pensionistas por descontos associativos irregulares nos seus benefícios e evitar grave lesão ao erário público, o Presidente da República, representado pelo Advogado-Geral da União, protocolou, em 12 de junho de 2025, arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, em razão da “massiva controvérsia jurídica sobre a responsabilidade do Estado por falhas na fiscalização de Acordos de Cooperação Técnica que regulamentam descontos associativos nos proventos dos segurados”, (AGU, 2025).

Na petição inicial apresentada, em observância ao artigo 3º, inciso I, da Lei nº 9.882/1998, foram elencados como preceitos fundamentais sujeitos à lesão por decisões judiciais incompatíveis com a extensão da responsabilidade civil estatal: a dignidade da

pessoa humana, o contraditório, a ampla defesa, o devido processo legal substancial, a legalidade, a responsabilidade objetiva estatal, a segurança orçamentária e a integridade das políticas previdenciárias.

As decisões judiciais sobre os descontos associativos resultantes de atos fraudulentos de terceiros, realizados entre março de 2020 e março de 2025, foram descritas como o ato do Poder Público causador da lesão a preceito fundamental, requisito previsto no inciso II do artigo 3º, por apresentarem entendimentos conflitantes sobre os requisitos, fundamentos e extensão da responsabilidade da União e do INSS, o que ameaça a manutenção da Previdência Social e o orçamento público.

Como prova da violação do preceito fundamental e da existência de controvérsia judicial relevante, conforme disciplinado no artigo 3º, incisos III e V, foram anexados à arguição doze documentos, dentre os quais estão decisões judiciais e notas técnicas emitidas pela Justiça Federal e despacho no Processo nº 007.894/2025-2 do Tribunal de Contas da União - TCU, representação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) em face do INSS.

Por fim, em obediência ao inciso IV do artigo 3º da lei, foram enumerados os seguintes pedidos: a distribuição da ADPF por prevenção ao Ministro Dias Toffoli, relator da ADPF nº 1.234, por tratar sobre o mesmo tema e em virtude do risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididas separadamente; o conhecimento e processamento da arguição em razão da relevante controvérsia jurídica; liminarmente, a suspensão dos processos judiciais pendentes e da eficácia das decisões sobre o tema, com fulcro no artigo 5º, § 3º, da Lei 9.882/1998, a suspensão da prescrição das pretensões indenizatórias, a fixação de entendimento favorável à abertura de crédito extraordinário com sua exclusão dos limites estabelecidos nas Leis Complementares nº 101, de 2000, e nº 200, de 2023, e a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República; e, definitivamente, a declaração de inconstitucionalidade das decisões judiciais que responsabilizaram a União e o INSS, a suspensão da prescrição das pretensões indenizatórias durante o trâmite da ADPF, e o deferimento da abertura de crédito extraordinário sem observância do disposto nas Leis Complementares nº 101, de 2000, e nº 200, de 2023.

Em 16 de junho de 2025, a AGU, representada por seu Advogado-Geral e pela Secretária-Geral do Contencioso, pleiteou, com fundamento nos §§ 2º e 3º do artigo 3º do Código de Processo Civil, a instauração de procedimento conciliatório, “com a participação de instituições com representatividade em matéria de proteção de direitos previdenciários, tais como a Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal” (AGU, 2025), como garantia da razoável duração processual, com resposta célere à sociedade, e da segurança

jurídica, ao evitar a litigância predatória e a prolação de decisões conflitantes, principalmente em relação à responsabilização da União e do INSS pelos descontos indevidos, que colocam em risco o sistema previdenciário brasileiro.

O Ministro Dias Toffoli, em 17 de junho de 2025, reconheceu o cabimento da arguição apresentada, como único instrumento apto a resolver a relevante controvérsia jurídica, em razão do cumprimento dos pressupostos gerais inerentes à ADPF, previstos no caput do art. 1º e no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, e da potencial violação a preceitos constitucionais fundamentais. A magnitude dos reflexos que uma possível decisão unilateral do Poder Judiciário poderia apresentar à União e à Previdência Social, mais uma vez, direcionou o processo para a necessidade de atuação estruturada entre os Poderes da República, a fim de apresentar uma resposta célere e efetiva (STF, 2025). Como consequência da necessidade de ação coordenada e do pedido da AGU, o Ministro Relator determinou a realização de audiência de conciliação, intimando a União, o Instituto Nacional do Seguro Social, a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal, decidindo sobre a suspensão da prescrição das pretensões indenizatórias de todos os lesados, acatando-a, sem, contudo, estabelecer expressamente lapso temporal para sua aplicabilidade.

Posteriormente, em 2 de julho de 2025, o Advogado-Geral da União substituto em exercício submeteu à homologação do STF acordo interinstitucional entre a AGU, representando a União, o MPF, a DPU, o MPS, o INSS e o CFOAB, com reiteração do pedido cautelar para ser reconhecida “a presença dos pressupostos constitucionais que autorizam a abertura de crédito extraordinário por medida provisória, com fundamento no artigo 167, § 3º, da Constituição” (AGU, 2025) e a sua desconsideração na meta fiscal e orçamentária dos exercícios 2025/2026, como outrora já determinado pelo STF na ADI nº 4.064 e na ADPF nº 743.

Em linhas gerais, o acordo interinstitucional apresentado em conjunto com Plano Operacional estabeleceu os seguintes pontos: ressarcimento integral dos descontos indevidos ocorridos entre março de 2020 e março de 2025, para os beneficiários que contestarem os descontos por meio dos canais oficiais do INSS, e aderirem à proposta de restituição, observado o prazo prescricional quinquenal; aplicação de correção monetária baseada no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA desde a competência que ocorreu o desconto e seu efetivo pagamento; compromisso do beneficiário que aderir ao acordo de desistência de ação judicial contra o INSS e renúncia expressa do direito perante a Autarquia Previdenciária; extinção com resolução de mérito de ações coletivas ajuizadas e elencadas no anexo do acordo apresentado e o arquivamento de processos administrativos em trâmite no

MPF, além do compromisso de não instauração de novos processos administrativos ou judiciais com o mesmo objeto; eximção do INSS do pagamento de danos morais ou de valores em dobro para os beneficiários que aderirem à proposta; e abertura de crédito extraordinário autorizado por Medida Provisória.

O Relator, Ministro Dias Toffoli, homologou monocraticamente o acordo firmado, ainda em 2 de julho de 2025, com fulcro no artigo 487, III, b, do Código de Processo Civil - CPC, mantendo a decisão outrora exarada de suspensão da prescrição das pretensões indenizatórias até o trânsito em julgado da ADPF, e excepcionando os valores a serem restituídos do limite fixado no artigo 3º da Lei Complementar nº 200, de 2023, independentemente de sua classificação como crédito extraordinário. Determinou ainda a homologação do acordo interinstitucional, além de não extinguir a ADPF, por premente necessidade de acompanhamento de sua execução, que deve ainda ser apreciada pelo Plenário do STF.

Considerando que até o momento não houve manifestação do Plenário da Corte, este se limita à discussão sobre os termos do acordo homologado monocraticamente e suas consequências na garantia do acesso à ordem jurídica justa, tema do próximo tópico.

4 AS CONSEQUÊNCIAS DA ADPF Nº 1.236 PARA A EFETIVIDADE DA JUSTIÇA E A GARANTIA DO ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA

O objetivo deste tópico é analisar os reflexos da ADPF nº 1.236, prioritariamente em relação ao acordo interinstitucional homologado monocraticamente pelo Ministro Relator Dias Toffoli, e a efetividade da justiça e a garantia no acesso à ordem jurídica justa, teoria criada por Kazuo Watanabe (Dias; Flores; Outerelo, 2025, p. 173) como atualização do conceito de acesso à justiça inicialmente discutido por Mauro Cappelletti e Bryant Garth no Projeto Florença. Para propiciar essa análise das consequências do acordo e sua conexão com a concepção de ordem jurídica justa, os tópicos anteriores abordaram a natureza e a normatização relativa aos descontos associativos, previstos no artigo 115 da Lei nº 8.213, de 1991, o trâmite da ADPF nº 1.236 e os termos estabelecidos no referido acordo interinstitucional. A discussão debruçar-se-á sobre a figura jurídica do acordo em si, ou seja, o fato de a resolução da demanda, de amplo interesse social, ter se dado por meio de uma autocomposição entre instituições públicas, governamentais e representativas de classe, como o CFOAB, e nas cláusulas estipuladas.

Como objetivo da ADPF aqui discutida, a AGU, representando a União, elencou a necessidade de restituir os valores descontados indevidamente de aposentados e pensionistas e de evitar grave lesão ao erário público, especialmente em ações individuais em que há pedido de pagamento de indenizações por danos morais e restituição dos valores em dobro, com fundamento na responsabilidade civil solidária. Dentre as alegações apresentadas na petição inicial da ADPF, a litigância predatória e as decisões judiciais conflitantes são relacionadas como possíveis causas de grave desequilíbrio à Previdência Social, caso não seja unificado o entendimento jurisprudencial, de forma a torná-la completamente deficitária, comprometendo, assim, o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

A solução apresentada pela AGU foi, então, a restituição dos valores pela via administrativa, corrigidos monetariamente, a fim de assegurar o valor nominal dos descontos indevidos, sem aplicação da teoria de repetição de indébito ou sem responder solidariamente pelo pagamento de indenizações por danos morais. Após audiência de conciliação com entidades públicas representantes dos direitos difusos e coletivos (MPF), da sociedade (DPU), da advocacia (CFOAB) e, em outro pólo, da União, do MPS e do INSS, ouvidos os seis Tribunais Regionais Federais - TRFs, foi elaborado acordo interinstitucional, com respectivo plano operacional, para restituição dos valores descontados indevidamente ser realizada pelo INSS, no âmbito administrativo, para os beneficiários que aderirem à proposta, como forma de garantia de suprir o dano causado aos aposentados e pensionistas e, conseqüentemente, atingir a justiça.

O ponto de reflexão é se o acordo interinstitucional, realizado em uma ADPF, pode ser considerado meio adequado para a resolução dessa demanda e se ele é realmente capaz de representar os anseios dos beneficiários prejudicados para, com isso, pacificar o conflito e privilegiar a ordem jurídica justa. A teoria habermasiana do discurso oferece uma base sólida para compreender por que o diálogo entre os Poderes é essencial em uma democracia deliberativa. Em vez de entender a separação dos Poderes como mero equilíbrio funcional ou como imposição de limites formais, Habermas (2020) propõe um modelo normativo em que as instituições se legitimam por sua capacidade de dialogar racionalmente, à luz do princípio da publicidade e da força do melhor argumento. A ADPF nº 1.236, ao mobilizar Judiciário, Executivo, Defensoria, Ministério Público e a OAB em uma solução consensual, concretiza essa proposta, permitindo que a legalidade se reconcilie com a legitimidade por meio de um processo de racionalidade comunicativa.

No paradigma do agir comunicativo, a jurisdição constitucional se torna mais do que um espaço de decisão técnica — transforma-se em um campo de reconstrução argumentativa,

em que a escuta institucional e a incorporação de vozes múltiplas são condições para a produção de normas legítimas. A audiência de conciliação e o acordo interinstitucional homologado pelo STF demonstram que o Judiciário pode funcionar como catalisador de consensos normativos mínimos, não por imposição, mas por sua capacidade de integrar racionalidades distintas em uma solução pública e justificável. Trata-se, portanto, de uma experiência concreta em que a efetividade da justiça não é resultado apenas da coerência normativa, mas da qualidade discursiva do processo.

Nem sempre é evidente a conexão entre acordos interinstitucionais, como o da ADPF em questão, com o acesso à ordem jurídica justa, já que os interessados não participam pessoalmente das discussões que culminam na sua elaboração, seja porque os acordos interinstitucionais nos processos em trâmite no STF não são ainda comuns, seja porque ainda se está arraigado ao conceito de acesso à justiça unicamente como o acesso a uma decisão judicial de mérito, limitada, portanto, ao Poder Judiciário. Para Watanabe (2019, p. 3), entretanto, “a problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes”. Trata-se, portanto, de propiciar o acesso a uma ordem jurídica que ultrapassa a ideia de Justiça apenas “enquanto instituição estatal” (Watanabe, 2019, p. 3).

O acesso à justiça não se limita ao acesso ao Poder Judiciário e nem mesmo aos procedimentos previstos pelo direito positivado, pelo contrário, a busca pela justiça deve ser ampla, com a busca pelo Direito, isto é, pelo “direito substancial, que, sobre ser ajustado à realidade social, deve ser interpretado e aplicado de modo correto” (Watanabe, 2019, p. 3). Atingir uma ordem jurídica justa é a entrega de um resultado em que as partes tenham efetivamente alcançado o objetivo por elas desejado, com a consequente pacificação social. Assim, em razão da perquirição de um direito substancial em consonância com os princípios do Estado Democrático de Direito, o conceito de ordem jurídica justa é a evolução do acesso à justiça, por demonstrar a importância de se atingir, por meio do Direito, a paz social (Watanabe, 2019, p. 109-110).

Desse modo, para analisar se o acordo interinstitucional privilegia a ordem jurídica justa, é necessário antes ponderar os bens fundamentais envolvidos na demanda. Por um lado, estão os direitos individuais dos beneficiários da Previdência Social, como o de ter o dano reparado, e, por outro, o desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário que, caso ocorra, prejudicará todos os beneficiários, inclusive aqueles que tiveram descontos indevidos em seus benefícios, colocando em risco um dos mais importantes direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição.

O direito à Previdência Social, direito fundamental de caráter difuso e, nesse caso, de tutela coletiva, se coaduna com os objetivos fundamentais descritos no artigo 3º da Constituição para construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais, com finalidade de assegurar a cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada, a proteção à maternidade e ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda, e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

Isso significa que a manutenção do sistema previdenciário é fundamental para a garantia da ordem social e, como consequência, do Estado brasileiro. Logo, em que pese ser essencial a proteção aos direitos individuais dos beneficiários, em que se enquadra o direito de reparação do dano decorrente de ato ilícito, com possível aplicação da responsabilização solidária ao INSS, faz-se fundamental, antes, garantir a ordem social, mantendo-se o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário brasileiro, inclusive para que subsistam condições mínimas de garantia dos próprios direitos individuais.

O acordo interinstitucional, portanto, ao definir regras específicas para restituição administrativa, sem impedir ajuizamento de ações judiciais contra as associações e entidades representativas, privilegia a ordem jurídica justa, abrangendo tanto os beneficiários que escolherem procurar o Poder Judiciário para reparação do dano quanto aqueles que entenderem ser a via administrativa suficiente para essa reparação, pois, de acordo com os ensinamentos de Watanabe (2019, p. 9), “acesso à Justiça é [...] direito de acesso a uma Justiça adequadamente organizada e o acesso a ela deve ser assegurado pelos instrumentos processuais aptos à efetiva realização do direito”.

Assim, evidenciadas a validade e a eficácia do acordo interinstitucional na busca por uma justiça efetiva e pela ordem jurídica justa, nota-se ainda a importância do processamento deste acordo no âmbito de uma ADPF, com efeitos gerais e irrestritos. Como reforço ao alcance dessa ordem justa, Abboud defende que os acordos em jurisdição constitucional demonstram vantagens se comparados às decisões tradicionais:

a) definição em tempo mais razoável do que costumeiramente ocorre até prolação de decisão definitiva; b) solução mais plural e detalhada, permitindo estabelecimento de cronograma e de regras para implementação e cumprimento da decisão; c) o acordo, diferentemente da decisão judicial, é mais maleável e possibilita a revisão de seus termos de forma menos traumática; d) por fim, o acordo é ontologicamente consensual, diferentemente de uma decisão, ele não estabelece vencedores e vencidos. A sua instituição é menos traumática do ponto de vista social (Abboud, 2024).

Em um Estado Democrático de Direito, o exercício do poder não se legitima apenas por sua origem formal, mas, sobretudo, pela forma como se articula com os processos discursivos de formação da vontade coletiva. Habermas (2020) ensina que a legitimidade das normas decorre de um processo comunicativo em que os diversos atores — inclusive os institucionais — se vinculam a princípios compartilhados de reciprocidade e publicidade. Nesse sentido, os poderes estatais não podem operar como esferas autônomas e estanques, mas devem dialogar entre si com base na racionalidade argumentativa, promovendo a constante reconstrução do vínculo entre legalidade e legitimidade.

Georges Abboud (2024b) também defende a importância do diálogo entre os Poderes, destacando que essa interlocução pode ocorrer, sobretudo, no âmbito da jurisdição constitucional. Para o autor, trata-se de uma dinâmica positiva, que deve ser incentivada “como um mecanismo criador de respeito institucional e estabilidade” entre os Poderes (Abboud, 2024b, p. 735). Nessa perspectiva, “quanto maior for o diálogo entre os Poderes, maior será a chance de haver entre eles real harmonia e independência funcional” (Abboud, 2024b, p. 735).

Nota-se que o acordo, através da observância dos procedimentos previstos no plano operacional, garante aos beneficiários que não desejarem ou tiverem condições financeiras para demandar o Poder Judiciário, a celeridade no ressarcimento integral dos descontos indevidos, ocorridos entre março de 2020 e março de 2025, pela via administrativa, monetariamente corrigidos para manutenção do seu valor nominal, desde que renunciem expressamente ao direito sobre o qual se funda o pedido perante o INSS. O fato de o acordo não impedir a possibilidade de acionamento judicial das entidades associativas para reparação do dano moral, demonstra ainda que foram resguardados os interesses dos beneficiários, privilegiando-se o acesso à ordem jurídica justa, ainda que no âmbito administrativo.

Nesse sentido, a atuação do Judiciário, especialmente quando se trata de controle de constitucionalidade, não deve ser compreendida como exercício isolado de autoridade técnica, mas como momento de escuta e resposta aos diversos discursos presentes na sociedade. Habermas (2020) aponta que o direito, ao ser submetido a interpretações judiciais, é atravessado por pretensões de validade que precisam ser reconstruídas à luz de uma ética do discurso. Como ensina Dias, “se faz necessária uma análise mais acurada que a dimensão constitucional do acesso à justiça impõe, especialmente, na observância do acesso a uma ordem jurídica justa, que não pode ser tratada apenas como um simples ingresso em juízo” (2018, p. 97). Assim, o STF, ao decidir casos que envolvem conflitos normativos e sociais,

atua como instância que permite rearticular o equilíbrio entre os poderes com base na força do melhor argumento (Habermas, 2020), e não apenas na rigidez de competências formais.

Portanto, são diversas as vantagens do diálogo institucional-constitucional: i) amadurece as instituições (Poderes), as quais reconhecem os limites de sua competência; ii) evita que ocorra conflito entre os Poderes; iii) confere espaço de estabilidade e governabilidade, possibilitando que problemas graves sejam solucionados sem rupturas democráticas; iv) aumenta a complexidade na resolução dos problemas sociais. O diálogo permite soluções que, de forma isolada, não seriam possíveis a cada um dos Poderes; v) recrudescer o diálogo como eixo de solução de conflitos em uma democracia constitucional; vi) quebra o monopólio da interpretação constitucional, transformando a jurisdição constitucional em um espaço mais plural; vii) fortalece a legitimidade da jurisdição constitucional; viii) diminui rugas entre Poderes, na medida em que o diálogo permite soluções menos incisivas de um Poder em relação ao outro (Abboud, 2024b, p. 739).

Com base nos pontos elencados por Georges Abboud (2024b), observa-se que o diálogo institucional-constitucional não apenas contribui para a resolução de controvérsias entre os Poderes, mas também desempenha um papel estratégico na preservação da estabilidade democrática, como parece ter ocorrido na ADPF 1.236. Ao reconhecer os limites de sua própria competência, os Poderes amadurecem institucionalmente e reduzem a possibilidade de choques institucionais.

O fortalecimento da governabilidade, a abertura para soluções mais complexas e colaborativas, bem como a quebra do monopólio interpretativo da Constituição, demonstram que o diálogo não implica abdicação de autoridade, mas sim qualificação da atuação pública. Essa perspectiva pluraliza a jurisdição constitucional, tornando-a mais sensível às demandas sociais e mais legítima aos olhos da sociedade. Além disso, ao suavizar o tom das decisões e buscar pontos de consenso, o diálogo diminui atritos entre os Poderes e favorece soluções mais duradouras e compatíveis com os princípios do Estado Democrático de Direito. Trata-se, portanto, de uma via institucionalmente eficiente e normativamente desejável para enfrentar os desafios da democracia constitucional contemporânea.

Desse modo, a conciliação interinstitucional aplicada na ADPF nº 1.236 evidencia o acesso à ordem jurídica justa, com o reconhecimento do direito substancial dos beneficiários lesados por descontos indevidos em seus benefícios e com a prevenção de grave lesão ao erário público, adequando-se, assim, o direito à realidade social brasileira e garantindo-se o bem-estar e a justiça social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Previdência Social, organizada sob a forma de ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, é direito social explicitamente elencado no artigo 6º da Constituição e, assim, considerado como fundamental, por meio da qual se busca garantir ao indivíduo uma vida digna, com proteção, dentre outros eventos, à incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, à idade avançada, à maternidade, ao desemprego involuntário, e atingir a concretização dos objetivos fundamentais da República, estabelecidos no artigo 3º da Carta Constitucional.

A conservação da Previdência Social, respeitando-se o seu equilíbrio financeiro e atuarial, é, portanto, de suma importância para a estabilidade do próprio Estado Democrático brasileiro. Esse foi o principal fundamento da ADPF nº 1.236 proposta pelo Presidente da República ao pleitear junto ao STF a suspensão de todos os processos judiciais pendentes de decisão e da eficácia das decisões já exaradas sobre valores de mensalidades associativas indevidamente descontados, além da declaração de inconstitucionalidade das decisões judiciais que atribuísssem à União e ao INSS a obrigatoriedade de reparação dos danos materiais e morais causados em razão de responsabilidade civil solidária, já que é obrigação do INSS fiscalizar os ACT's firmados com as entidades associativas.

A ADPF culminou com a elaboração de acordo interinstitucional pela AGU, representando a União, o MPF, a DPU, o MPS, o INSS e o CFOAB, que, além de demonstrar a relevância de diálogo institucional, com a cooperação entre os Poderes, e do estabelecimento de solução consensual, por meio do qual a União se comprometeu a restituir administrativamente os valores das mensalidades associativas descontados, aplicada a correção monetária, aos beneficiários que não os autorizaram, observado o Plano Operacional estabelecido. O referido acordo foi encaminhado pelo Ministro Dias Toffoli ao Plenário do STF para referendo da medida cautelar concedida, inclusive quanto a sua homologação nos termos e nas condições elencados nas decisões monocráticas de 2 de julho de 2025 e 9 de julho de 2025. Em que pese o julgamento da ADPF pelo Plenário encontrar-se suspenso em razão do pedido de vistas do Ministro André Mendonça, os seus efeitos já estão em vigor.

Esta pesquisa procurou demonstrar, portanto, como a ADPF nº 1.236 e o acordo interinstitucional garantiram aos beneficiários do INSS prejudicados pelos descontos associativos indevidos o acesso à ordem jurídica justa, conceito desenvolvido por Kazuo Watanabe, demonstrando-se, consequentemente, a importância prática da efetividade da justiça. À vista disso, entende-se que a hipótese inicialmente prevista foi confirmada, já que o Poder Público, além de buscar a manutenção do sistema previdenciário, importante suporte para a sociedade brasileira, garantiu a possibilidade de reparação do dano causado aos

aposentados e pensionistas prejudicados por atos fraudulentos de terceiros, garantido precipuamente a ordem e a paz sociais.

Nessa perspectiva, a teoria discursiva do direito exige que os poderes públicos sejam permeáveis aos argumentos construídos social e institucionalmente. O Legislativo, o Executivo e o Judiciário precisam atuar como interlocutores em um processo contínuo de aperfeiçoamento democrático, em que decisões são justificadas com base em critérios racionais e publicamente controláveis. Esse modelo de diálogo interinstitucional não se resume à cooperação funcional, mas constitui um dever democrático de escuta mútua, especialmente em matérias que envolvem direitos fundamentais e proteção de grupos vulneráveis. A efetividade da justiça, nesse horizonte, não se mede apenas por resultados formais, mas pela qualidade do processo comunicativo que sustenta as decisões públicas.

O caso da ADPF nº 1.236 reforça que, em um Estado Democrático de Direito, o compromisso com a razão pública exige que os Poderes atuem de forma interdependente, ainda que preservando suas autonomias institucionais. O diálogo entre os órgãos envolvidos — inclusive com representantes da sociedade civil — reflete o esforço por construir decisões com validade social e jurídica, evitando a fragmentação normativa e a sobreposição de entendimentos conflitantes. Assim, a solução consensual adotada na ADPF se alinha à proposta habermasiana de que a normatividade estatal deve ser fruto de um processo discursivo inclusivo, no qual o direito se torna um meio de estabilização social sem perder de vista sua abertura à crítica e à revisão democrática. A “multiplicidade de opiniões alcançadas com a participação permite que as normas dela provenientes sejam mais eficientes, eficazes e conscientizadoras” (Souza, 2013, p. 111; Souza, 2010).

A análise da ADPF nº 1.236 revela que o diálogo institucional entre os Poderes e órgãos públicos envolvidos — Executivo, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e entidades representativas da sociedade civil — permitiu uma leitura mais precisa do problema enfrentado: a sistemática ocorrência de descontos associativos indevidos em benefícios previdenciários. O acordo firmado como desfecho provisório da ação demonstra que, ao incorporar diferentes visões institucionais e operacionais, as soluções construídas são mais eficientes, porque estão conectadas à realidade vivida pelos beneficiários. O resultado é uma solução acordada que se aproxima das necessidades reais e evita o estabelecimento medidas ineficientes (Souza, 2013).

A eficácia do acordo firmado no âmbito da ADPF nº 1.236 também se revela pelo seu grau de aceitação social. Quando os próprios órgãos estatais envolvidos na formulação e fiscalização da política previdenciária participam da construção da solução, junto de

representantes da sociedade civil e dos beneficiários, há maior probabilidade de adesão à proposta. Isso ocorre porque a solução deixa de ser percebida como uma imposição unilateral e passa a ser vista como fruto de um esforço coletivo, o que favorece sua legitimidade. A eficácia, nesse contexto, não depende apenas da força coercitiva do Estado, mas da disposição voluntária dos destinatários em observar e cumprir os termos acordados (Souza, 2013). Como lembra Habermas (2020), normas eficazes não devem se sustentar apenas na ameaça da sanção, mas em convicções compartilhadas sobre sua razoabilidade.

A experiência da ADPF nº 1.236, especialmente pelo uso do procedimento dialógico para alcançar uma solução consensual, também apresenta um importante valor pedagógico. Ao envolver diferentes instituições públicas e abrir espaço para a representação social, o processo não apenas buscou uma resposta concreta ao problema dos descontos indevidos, mas contribuiu para a formação de uma consciência jurídica mais crítica e inclusiva (Souza, 2013). Nesse sentido, Habermas (2020) sustenta que a participação discursiva é capaz de romper com formas tradicionais de exercício do poder, pois obriga os atores públicos a justificar suas decisões diante de todos os afetados. Nesse sentido, o acordo homologado na ADPF nº 1.236 se torna um instrumento de conscientização democrática ao deslocar a solução do conflito para um ambiente de transparência, argumentação e reconhecimento recíproco. A legitimidade da decisão não reside apenas em sua forma, mas na qualidade do processo de deliberação que a antecedeu, revelando que o acesso à justiça pode ser também um processo de formação cidadã e emancipação coletiva (Souza, 2013).

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Diálogos Constitucionais. Acordos no Supremo Tribunal Federal são bons, e eu posso provar.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-ago-27/acordos-no-stf-sao-bons-e-eu-posso-provar/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2024.

BRASIL. **ADPF 1236.** Relator: Ministro Dias Toffoli. DJe. 03.07.2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7287062>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Decreto 3.048/1999. **Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.** Brasília, DF, ano 137, n. 86-E, p. 50, mai. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Operação combate descontos não autorizados de aposentados e pensionistas; valor pode chegar a R\$ 6,3 bi.** Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/fraude-no-inss-aposentados-e-pensionistas-tiveram-quase-r-6-3-bi-em-descontos-sem-autorizacao>. Acesso em: 1 jul. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Auditoria nº 1675291 - INSS - Avaliação dos mecanismos de controle relativos aos descontos das contribuições associativas na folha de pagamentos do INSS (Entrevistas com Beneficiários).** Brasília, 2025. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1675762>. Acesso em: 1 jul. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação 1680913 - Visitas às entidades com descontos de contribuições associativas na folha de pagamentos do INSS.** Brasília, 2025. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1745585>. Acesso em: 1 jul. 2025.

BRASIL. Lei 8.213/1991. **Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências.** Brasília, DF, ano 129, n. 142, p.1.4809, jul. 1991. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8213&ano=1991&ato=9ecETS E9UMFpWT829>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Lei 9.882/1998. **Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal.** Brasília, DF, ano 137, n. 232-E, p. 2, dez. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar 200/2023. **Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).** Brasília, DF, ano 161, p. 1, ago. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Instrução Normativa PRES/INSS nº 128.** Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 28 mar. 2022. Assunto: Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Disponível em: <https://portal.inss.gov.br/in>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Instrução Normativa PRES/INSS nº 162.** Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 14 mar. 2024. Assunto: Estabelece critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-162-de-14-de-marco-de-2024-548471140>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Despacho Decisório PRES/INSS nº 65.** Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 28 abr. 2025. Assunto: Suspensão dos Acordos de Cooperação Técnica celebrados com o INSS, cujo objeto seja desconto de

mensalidade associativa. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-decisorio-pres/inss-n-65-de-28-de-abril-de-2025-626430623>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Ofício SEI nº 5/2025/SDJUC/CGAGE/DIRBEN-INSS**. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 19 set. 2025. Assunto: Solicitação de suspensão de descontos indevidos - Ofício GPS/DL/0188/2025 - Moção nº 183/2025. Disponível em: <https://11nk.dev/KeOrQ>. Acesso em: 30 set. 2025

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução e Revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

DIAS, Feliciano Alcides. **Análise Econômica da Arbitragem**. Rio de Janeiro: Lumen Juris 2018.

DIAS, Feliciano Alcides; FLORES, Ubirajara Martins; OUTERELO, Priscilla Montalvão. **Diálogo entre ondas: as implicações do Recurso Extraordinário 1.171.152/SC e o acesso à ordem jurídica justa**. In: VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 2025. Anais [...]. Florianópolis: 2025. p. 165-185 Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/06n3kw94/7qi64a56/uhsxXY6HCmoJ6xqW.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e Validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**. Trad. Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

HENRIQUES, Antonio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica**. 9. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 224, p. 95–116, 2001. DOI: 10.12660/rda.v224.2001.47760. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47760>. Acesso em: 4 ago. 2025.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. **Direito Ambiental e Democracia Deliberativa**. Jundiaí, SP: Paco editorial, 2013.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. **O planejamento do orçamento público como instrumento de realização dos direitos humanos**. In: OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de (org.). *Cultura e Prática dos Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.