

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.224  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**  
**REQTE.(S)** : INSTITUTO NACIONAL DE DIREITOS DA PESSOA  
COM DEFICIENCIA OCEANO AZUL  
**ADV.(A/S)** : RAFAEL ALEXANDRE LOJA VITORINO E  
OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL FEDERAL  
**INTDO.(A/S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**DECISÃO**

1. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido cautelar, foi proposta pelo Instituto Nacional de Direitos da Pessoa com Deficiência Oceano Azul sob alegação de que estaria caracterizado *“quadro sistêmico e persistente de omissões, falhas estruturais e práticas abusivas perpetradas no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)”*, apto a configurar um *“estado de coisas inconstitucional”*.

2. Em resumo, as falhas estruturais orbitariam em torno de três problemas centrais: **(i)** as *“fraudes massivas por meio de descontos indevidos em benefícios previdenciários e assistenciais”*, conforme amplamente noticiado pelos meios de comunicação nacional; **(ii)** as *“barreiras sistêmicas no acesso aos benefícios e os indeferimentos massivos”*, aí incluído o problema da *“demora excessiva na análise dos requerimentos, que configura a chamada ‘fila do INSS’”*; e **(iii)** *“o impacto desproporcional sobre grupos vulneráveis”* que os problemas anteriores acarretam, enfocando-se especialmente o universo de requerentes do benefício assistencial de prestação continuada (BPC/LOAS).

3. Assevera, ainda, que a arguição de descumprimento de preceito fundamental é o único meio constitucional apto e eficaz para sanar a

## ADPF 1224 / DF

violação alegada a fim de resguardar os direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

4. Outrossim, aponta violação aos preceitos fundamentais: *i*) da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF); *ii*) da igualdade e a proibição de tratamento discriminatório (art. 5º, *caput*, CF); *iii*) do direito fundamental à previdência e assistência social (arts. 6º, 201, 203 da CF); *iv*) da proteção especial à pessoa com deficiência e ao idoso (arts. 203, V, 227, §1º, II, e 230 da CF); e *v*) da vedação ao retrocesso social.

5. No que tange à **violação à dignidade da pessoa humana**, frisa que a ofensa ocorre quando os segurados “enfrentam negativas arbitrárias, perícias inadequadas e demoras excessivas na análise de seus direitos (com filas que historicamente afligem o sistema)”. Já no que concerne à **violação à igualdade e à proibição de tratamento discriminatório**, realça que “as falhas sistêmicas do INSS impactam desproporcionalmente grupos historicamente vulnerabilizados” e que residem “em regiões específicas (como o Nordeste, que concentrou o maior número de indeferimentos de benefícios assistenciais em Jan/2024, conforme anexo de Dados sobre Grupos Vulneráveis Afetados pelo INSS)”.

6. Por sua vez, o **direito fundamental à previdência e assistência social** estaria vilipendiado em razão da “omissão em garantir a efetividade do acesso (com barreiras burocráticas, sistemas instáveis, falta de pessoal) e a segurança dos benefícios (permitindo descontos indevidos bilionários)”. A violação à **proteção especial à pessoa com deficiência e ao idoso** se daria em razão das “elevadas taxas de indeferimento do BPC (mais de 103 mil em Jan/2024, quase 25% do total de negativas do INSS), muitas vezes baseadas em critérios questionáveis, falhas na avaliação pericial e social ou interpretações restritivas que ignoram a realidade da vulnerabilidade, somadas à exposição desses grupos a fraudes como a dos descontos indevidos”. Por fim, o **retrocesso social** estaria configurado diante da “ineficiência crônica”, da “burocracia

## **ADPF 1224 / DF**

*excessiva”, da “falta de transparência (como dados desatualizados no portal de dados abertos)” e da “permissividade com fraudes no âmbito do INSS”, resultados de uma atuação estatal que permite a “deterioração e fragilização” da “proteção social”.*

7. Em sua compreensão, “[a] conjugação dessas violações, alimentadas por uma omissão estatal persistente e falhas estruturais profundas, demonstra um quadro de inconstitucionalidade sistêmica que demanda a intervenção urgente e estruturante desta Suprema Corte para a garantia da força normativa dos preceitos fundamentais e a restauração da dignidade e dos direitos dos cidadãos brasileiros dependentes da seguridade social.”

8. Após apresentar os fundamentos referentes ao mérito da ação, o autor requereu, liminarmente, que o INSS e a União procedam **(i)** à imediata suspensão de “*todos os descontos a título de mensalidade associativa/sindical lançados sobre benefícios previdenciários e assistenciais que não tenham sido expressa, individual e inequivocamente autorizados pelo respectivo beneficiário (...)*” e **(ii)** à apresentação de, “*no prazo de 60 (sessenta) dias, um plano de ação detalhado e factível, com cronograma e metas claras, para o aprimoramento estrutural de seus sistemas de segurança da informação (...)*”.

9. Ao final, formularam-se os seguintes pedidos (e-doc. 1, p. 28/30):

**a)** O recebimento e processamento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;

**b)** A concessão da MEDIDA CAUTELAR, *inaudita altera pars*, nos termos do artigo 5º da Lei nº 9.882/1999, para determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à União Federal que, sob pena de multa diária a ser fixada por esta Corte:

b.1) Suspendam imediatamente todos os descontos a título de mensalidade associativa/sindical lançados sobre benefícios

## ADPF 1224 / DF

previdenciários e assistenciais que não tenham sido expressa, individual e inequivocamente autorizados pelo respectivo beneficiário, mediante procedimento de confirmação ativa que garanta a ciência e o consentimento livre e informado (e.g., biometria, assinatura eletrônica qualificada), implementando, no prazo de 30 (trinta) dias, um sistema rigoroso de auditoria e controle para novas autorizações e para as já existentes, além de um canal simplificado e acessível (telefônico e digital) para cancelamento imediato;

b.2) Apresentem a esta Suprema Corte, no prazo de 60 (sessenta) dias, um plano de ação detalhado e factível, com cronograma e metas claras, para o aprimoramento estrutural de seus sistemas de segurança da informação (visando coibir fraudes), a modernização e integração de suas bases de dados, a qualificação contínua de seus servidores (especialmente peritos médicos e assistentes sociais), a otimização dos fluxos de análise processual e a criação de canais de atendimento mais eficientes e acessíveis aos cidadãos, especialmente aos grupos vulneráveis;

c) requer a JUSTIÇA GRATUITA - O requerente declara que não possui condições de arcar com as custas processuais e honorários advocatícios. Requer, portanto, a concessão da justiça gratuita.

d) A notificação das autoridades responsáveis pelo ato impugnado (Presidente do INSS e Advogado-Geral da União) para prestarem as informações que entenderem necessárias, no prazo legal;

e) A oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, nos termos do artigo 6º e 7º da Lei nº 9.882/1999;

f) Ao final, seja julgada PROCEDENTE a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para:

## ADPF 1224 / DF

e.1) Declarar o estado de coisas inconstitucional no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), caracterizado pela violação sistêmica, massiva e persistente dos preceitos fundamentais da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III), da igualdade (Art. 5º, caput), do direito à previdência e assistência social (Art. 6º, 201 e 203) e da proteção especial à pessoa com deficiência e ao idoso (Art. 203, V, 227 e 230), decorrente das omissões e falhas estruturais na prevenção de fraudes e na garantia do acesso aos benefícios;

f) intimar a CGU, o TCU e o Ministério da Justiça para juntada integral de seus relatórios sobre o caso.

g) A procedência da presente Arguição, para declarar a inconstitucionalidade de qualquer norma infralegal ou acordo que permita descontos não autorizados em benefícios previdenciários.

h) A procedência da presente Arguição, para determinar a criação de mecanismos de consulta e consentimento expressos, seguros e acessíveis, especialmente adaptados às pessoas com deficiência.

i) A procedência da presente Arguição, para determinar a participação obrigatória da sociedade civil – inclusive o Instituto proponente – na formulação de políticas de transparência e controle sobre os descontos previdenciários.”

Feito o relatório, **passo à análise.**

10. Como se verifica dos pedidos e das causas de pedir apresentadas pela arguente, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental busca a prestação de tutela judicial, no âmbito da jurisdição constitucional, capaz de superar o alegado “estado de coisas inconstitucional” atualmente verificado em relação à atuação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

## ADPF 1224 / DF

11. Ainda com base nas alegações da arguente, o referido “estado de coisas inconstitucional” decorreria da evidente constatação de “falhas” estruturais e sistêmicas na atuação da autarquia, essencialmente em razão (i) do elevado número de descontos indevidos nos benefícios previdenciários e assistenciais, a título de cobranças de natureza sindical e/ou associativa, como amplamente divulgado na imprensa; e (ii) da presença de obstáculos para que se tenha o efetivo acesso ao direito vindicado, diante do “indeferimento massivo” dos pedidos e da “demora excessiva” na sua apreciação, responsáveis pelas chamadas “filas do INSS”.

12. Diante desse contexto, entendo pertinente adotar, por analogia, o rito abreviado previsto no **art. 12 da Lei nº 9.868**, de 1999.

13. Em complemento à solicitação de informações às autoridades ali referidas, a adequada instrução da presente arguição demanda a aplicação das faculdades instrutórias previstas no **art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.882**, de 1999.

14. Ante o exposto, **solicitem-se informações a serem prestadas pelo Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no prazo de 10 (dez) dias.**

15. Diante dos eixos centrais da presente arguição, nas referidas informações o INSS deve:

### I. Prestar esclarecimentos sobre:

- a. O número de **requerimentos de cancelamento de descontos a título de cobranças sindicais ou associativas**, protocolados a partir de 23/4/2025, [i] **pendentes** de análise administrativa e [ii] já

## ADPF 1224 / DF

**processados;**

- b. O número de **requerimentos de cancelamento de descontos a título de outras cobranças**, como, por exemplo, empréstimos consignados, protocolados a partir de 23/4/2025, **[i] pendentes** de análise administrativa e **[ii] já processados;**
- c. O número de **benefícios previdenciários e assistenciais sobre os quais incida algum desconto** em razão de ACTs celebrados com associações, sindicatos ou instituições financeiras;
- d. Do universo indicado no item anterior, o **percentual de benefícios sobre os quais incidem descontos [i] a título de cobranças sindicais ou associativas, [ii] a título diverso**, como, por exemplo, empréstimos consignados; e **[iii] de ambos os tipos;**
- e. **Se há, atualmente, benefícios cujos descontos ainda não tenham sido suspensos, ou que já foram reestabelecidos.** Em caso afirmativo, em quais situações e qual o número de benefícios cujos descontos não tenham sido suspensos ou já tenham sido reestabelecidos;
- f. **Se e por quê houve mora na veiculação das edições mais recentes do Boletim Estatístico da Previdência Social, e qual a edição mais recente disponível;**
- g. **Se há canal de atendimento especificamente criado para recebimento dos pedidos de cancelamento de descontos indevidos**, ou se o pedido é feito pelos canais de atendimento ordinários (v.g. “Central 135”, “Meu INSS”, etc.). Em caso afirmativo, se há efetivo de servidores destacados especificamente para a análise de tais pedidos, ou são processados conjuntamente com os demais requerimentos recebidos;

## ADPF 1224 / DF

- h. **Quais entidades sindicais e associativas já tiveram sua situação regularizada** e foram autorizadas a retomar os descontos;
- i. O número de **requerimentos de concessão** de benefícios previdenciários e assistenciais **pendentes** de análise administrativa;
- j. O número de **requerimentos de revisão** de benefícios previdenciários e assistenciais **pendentes** de análise administrativa;
- k. Qual o índice atual de **concessão judicial** de benefícios previdenciários;
- l. Qual o **percentual de indeferimento administrativo** de benefícios previdenciários por espécie e de benefícios de prestação continuada (BPC/LOAS);
- m. Se há **volume maior de indeferimentos na região Nordeste** e, em caso afirmativo, por qual motivo;
- n. Os **sistemas informatizados do INSS para processamento dos requerimentos de benefícios estão devidamente atualizados** às regras constitucionais, legais e infralegais vigentes? Há solicitações para atualização das regras aplicáveis pendentes de análise pela Dataprev? Em caso afirmativo, quantas são e qual o número de pedidos relacionados às respectivas solicitações pendentes?

## II. Encaminhar a seguinte documentação:

- a. Cópia integral dos processos administrativos relacionados à **celebração dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT)** firmados com as entidades sindicais e associativas para realização de descontos nos benefícios previdenciários e assistenciais;
- b. Cópia integral dos processos administrativos

## ADPF 1224 / DF

- relacionados à **fiscalização dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT)** firmados com as entidades sindicais e associativas para realização de descontos nos benefícios previdenciários e assistenciais;
- c. Cópia integral dos processos administrativos relacionados à **revisão e ao cancelamento dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT)** firmados com as entidades sindicais e associativas para realização de descontos nos benefícios previdenciários e assistenciais;
  - d. **Normativos** editados para disciplinar *[i]* as condições e a forma de processamento dos Acordos de Cooperação Técnica voltados à realização de descontos pelas entidades sindicais e associativas; *[ii]* o procedimento de fiscalização dos referidos ACTs; *[iii]* o procedimento de cancelamento dos mesmos ACTs;
  - e. **Demais normativos e atos administrativos** editados para *[i]* disciplinar a realização de descontos nos benefícios previdenciários e assistenciais e *[ii]* sanear as irregularidades amplamente noticiadas;

16. Com base no **art. 6º, § 1º da Lei nº 9.882**, de 1999, **requisito informações adicionais:**

- I. **À Controladoria-Geral da União**, para que:
  - a. Elenque e apresente cópia dos processos administrativos existentes (ainda em trâmite ou já arquivados) *[i]* acerca da apuração das suspeitas de fraudes na realização de descontos nos benefícios previdenciários e assistenciais geridos pelo INSS; e *[ii]* destinados à apuração da mora excessiva no processamento dos requerimentos de benefícios, bem

## ADPF 1224 / DF

como do alto percentual de indeferimento pelo INSS.

- b. Elenque e apresente as comunicações feitas ao INSS com a finalidade de alertar a autarquia previdenciária acerca das irregularidades relacionadas aos descontos indevidamente realizados nos benefícios previdenciários e assistenciais;
- c. Apresente outras informações eventualmente existentes, atinentes às alegadas falhas sistêmicas apontadas pela petição inicial;

II. **À Polícia Federal**, para que informe, **em caráter sigiloso**, quais os inquéritos atualmente existentes envolvendo a temática e quais as entidades encontram-se sob investigação.

III. **Ao Tribunal de Contas da União**, para que:

- a. Elenque e apresente cópia dos processos administrativos existentes (ainda em trâmite ou já arquivados) *[i]* acerca da apuração das suspeitas de fraudes na realização de descontos nos benefícios previdenciários e assistenciais geridos pelo INSS; e *[ii]* destinados à apuração da mora excessiva no processamento dos requerimentos de benefícios, bem como do alto percentual de indeferimento pelo INSS.
- b. Apresente as decisões e deliberações tomadas em relação às situações elencadas no item anterior;
- c. Apresente outras informações eventualmente existentes, atinentes às alegadas falhas sistêmicas apontadas pela petição inicial;

17. Havendo apresentação de **informações de caráter presumidamente sigiloso**, determino desde logo à Secretaria Judiciária que promova sua autuação em autos apartados, os quais devem ser

**ADPF 1224 / DF**

autuados como “Pet” e distribuídos por dependência à presente arguição.

18. Em seguida, **dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, para cada qual se manifestar, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias.**

19. Após, voltem-me os autos conclusos.

**Publique-se.**

**Intimem-se.**

Brasília, 13 de junho de 2025.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**  
Relator