

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.283
DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: SOLIDARIEDADE
ADV.(A/S)	: ANDRE DE VILHENA MORAES SILVA
ADV.(A/S)	: RODRIGO MOLINA RESENDE SILVA
ADV.(A/S)	: DANIEL SOARES ALVARENGA DE MACEDO
ADV.(A/S)	: ALYSSON SOUSA MOURAO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. RESOLUÇÃO N. 1.130/2025 DO CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO. ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL NÃO CONHECIDA.

Relatório

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Solidariedade contra “ato normativo do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Resolução CCFGTS N^o 1.130, de 07/10/2025 (DOU de 20/10/2025), que, a pretexto de regulamentar a Lei n^o 13.932/2019, impôs severas restrições à antecipação dos valores de saque-aniversário, notadamente a imposição de carência de 90 dias, limites de operações anuais e de parcelas, e valores máximos e mínimos para a alienação fiduciária dos créditos, em manifesta violação aos preceitos fundamentais do direito social ao FGTS (art. 7^o, III), da

legalidade administrativa (art. 37, caput), da segurança jurídica (art. 5º, caput e XXXVI) e da vedação ao retrocesso social – decorrente diretamente do princípio do Estado Democrático e Social de Direito (art. 1º, caput, CF), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e da máxima efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º, § 1º, da CF)” (fl. 1, e-doc. 1).

2. Tem-se na norma impugnada:

“RESOLUÇÃO CCFGTS Nº 1.130, DE 7 DE OUTUBRO DE 2025

O CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 5º e os §§ 3º e 4º do art. 20-D da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, resolve:

Art. 1º Alterar a Resolução CCFGTS nº 958, de 24 de abril de 2020, que passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 1º (...)

§ 1º O Agente Operador do FGTS, caso autorizado pelo trabalhador, fornecerá informações sobre as contas vinculadas em sua titularidade às instituições com as quais esse contrate ou pretenda contratar a alienação ou cessão fiduciária de que trata esta Resolução.

§ 2º A autorização de que trata o § 1º deste artigo, somente poderá ser efetuada após decorrido o prazo de, no mínimo, 90 (noventa) dias da data de início da vigência da opção do trabalhador pela sistemática do saque-aniversário.

§ 3º Poderão ser cedidos ou alienados, no máximo, os direitos dos próximos 03 (três) saques anuais, limitado a uma contratação para cada competência de saque-aniversário anual, condicionada à quitação da antecipação vigente referente ao próximo saque-aniversário.

*§ 4º O valor mínimo cedido ou alienado de cada saque-aniversário anual não poderá ser inferior a R\$ 100,00 (cem reais) e nem superior a R\$ 500,00 (quinhentos reais).’
(NR)*

‘Art. 2º (...)

§ 4º Caso necessária, a liberação dos recursos alienados ou cedidos fiduciariamente em favor da instituição contratante ocorrerá até 5º (quinto) dia útil do mês de aniversário do titular da conta vinculada do FGTS.’ (NR)

Art. 2º Até 31 de outubro de 2026, poderão ser cedidos ou alienados, no máximo, os direitos dos próximos 05 (cinco) saques anuais, limitado a uma contratação para cada competência de saque-aniversário, observado o disposto nos §§ 1º e 4º do art. 1º da Resolução CCFGTS nº 958, de 24 de abril de 2020, e condicionada à quitação da antecipação vigente referente ao próximo saque-aniversário.

Art. 3º O Agente Operador deverá definir os procedimentos operacionais necessários ao cumprimento desta Resolução até o dia 1º de novembro de 2025.

Art. 4º As operações vigentes na data da publicação dos procedimentos operacionais do Agente Operador necessários ao cumprimento desta Resolução, não serão consideradas para fins de enquadramento nos critérios estabelecidos nos §§ 3º e 4º do art. 1º da Resolução CCFGTS nº 958, de 24 de abril de 2020, para novas contratações.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação”.

3. O arguente afirma que as “restrições, criadas por ato infralegal, são desproporcionais, irrazoáveis e não encontram amparo na lei que visam regulamentar. Representam, em verdade, um ato de império que esvazia a própria essência do direito conferido pelo legislador, ferindo de morte a autonomia patrimonial do trabalhador sobre recursos que lhe pertencem e violando preceitos fundamentais da Constituição da República” (fl. 4, e-doc. 1).

Alega que “o ato impugnado viola o núcleo essencial da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI), do direito social ao FGTS (art. 7º, III) e da vedação ao

retrocesso social (art. 1º, caput, III e art. 5º, § 1º)” (fl. 5, e-doc. 1).

Assinala ser “incontestavelmente que, quanto ao trabalhador, o FGTS constitui crédito trabalhista, criado com a poupança forçada do trabalhador, pronta a atendê-lo em situações excepcionais, previstas em lei, durante o vínculo empregatício ou na cessação do contrato” (fl. 8, e-doc. 1).

Realça que, “a título de regulamentar o art. 20-D da Lei 8.036/1990 (incluído pela Lei nº 13.932/2019), a Resolução CCFGTS Nº 1.130, de 07/10/2025 estabeleceu as seguintes restrições quanto ao saque-aniversário do FGTS e à alienação ou à cessão fiduciária dos créditos futuros: (i) A imposição de uma carência de 90 (noventa) dias, contados da data de opção pela sistemática do saque-aniversário, para que o trabalhador possa autorizar a consulta de seu saldo e contratar a antecipação de seus créditos (art. 1º, § 2º); (ii) A limitação do número de saques-aniversário passíveis de alienação, fixando um teto de 05 (cinco) parcelas anuais (art. 2º), que será reduzido para apenas 03 (três) parcelas após 31 de outubro de 2026 (art. 1º, § 3º); (iii) A vedação à contratação de mais de uma operação de crédito por competência anual, engessando a capacidade do trabalhador de gerir seu crédito e buscar melhores condições no mercado (art. 1º, § 3º); (iv) A fixação de um valor máximo irrisório de R\$ 500,00 (quinhentos reais) para a alienação de cada parcela anual, esvaziando a utilidade da antecipação para a maioria das necessidades financeiras emergenciais ou de investimento do trabalhador (art. 1º, § 4º); (v) A estipulação de um valor mínimo de R\$ 100,00 (cem reais) para a mesma operação, o que, embora pareça de menor impacto, pode excluir trabalhadores com saldos menores de acessarem o crédito, mesmo que necessitem de valores inferiores (art. 1º, § 4º)” (fls. 10-11, e-doc. 1).

Enfatiza que, “ao impor barreiras desproporcionais e irrazoáveis – carências, limites de parcelas e valores irrisórios –, o ato administrativo esteriliza a inovação legislativa, tornando a mobilização do crédito uma miragem para a maioria dos trabalhadores. Destarte, o que o legislador conferiu como um poder de disposição ao legítimo titular do patrimônio, o Conselho Curador retirou por

meio de um ato de hierarquia inferior. A faculdade que constituía o núcleo da inovação legislativa foi esvaziada. O ato normativo não está meramente ‘regulamentando’ a gestão de um fundo público; está, na verdade, intervindo indevidamente no direito de propriedade do trabalhador” (fl. 12, e-doc. 1).

Assevera que “a Resolução CCFGTS Nº 1.130/2025 incorre em vício formal insanável, por ofensa direta ao princípio da legalidade estrita, pedra angular do Estado de Direito e vetor de toda a atuação administrativa, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal” (fl. 12, e-doc. 1).

Ressalta que “a finalidade da regulamentação, portanto, é estritamente instrumental: criar mecanismos para garantir que a operação de crédito (a obrigação financeira) seja cumprida, como o bloqueio de saldo e o saque em favor do credor. O Conselho Curador, contudo, desbordou por completo dessa competência. As restrições que impôs – carência de 90 dias, limite de R\$ 500,00 por parcela, teto de parcelas anuais – não têm qualquer relação com o ‘cumprimento das obrigações financeiras’. Pelo contrário, são barreiras de acesso ao próprio direito de contratar a obrigação” (fl. 13, e-doc. 1).

Salienta que “o ato normativo do Conselho Curador do FGTS configura um manifesto e inconstitucional retrocesso em matéria de direitos sociais, violando o princípio da vedação do retrocesso social, que, embora implícito, decorre diretamente do princípio do Estado Democrático e Social de Direito (art. 1º, caput, CF), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e da máxima efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º, § 1º, da CF)” (fl. 16, e-doc. 1).

Para demonstrar presentes os requisitos da medida liminar requerida, pontua que “a plausibilidade do direito (fumus boni iuris) está robustamente demonstrada pela flagrante violação aos preceitos fundamentais da segurança jurídica (proteção da confiança), do direito ao FGTS e da vedação ao retrocesso social. O ato infraregal do Conselho Curador claramente extrapolou seu poder regulamentar, inovando no ordenamento jurídico de forma a restringir

direitos previstos em lei. Pondera-se também que existe urgência na obtenção de uma tutela jurisdicional, de modo a evitar o agravamento à violação de preceitos fundamentais da Constituição, pois o perigo na demora (periculum in mora) é evidente e de natureza alimentar” (fl. 21, e-doc. 1).

Requer “a concessão de medida cautelar, nos termos do artigo 5º, caput, e § 3º, da Lei nº 9.882/1999, para suspender imediatamente a eficácia da Resolução CCFGTS Nº 1.130, de 07/10/2025 (DOU de 20/10/2025), que impôs restrições à antecipação do saque-aniversário, restabelecendo-se o regime anterior à sua edição, até o julgamento final desta Arguição” (fl. 22, e-doc. 1).

4. Pede “seja reconhecida a procedência dessa ADPF para que, reconhecida a lesão aos preceitos fundamentais indicados, seja declarada, com efeitos ex tunc, a incompatibilidade da Resolução CCFGTS Nº 1.130, de 07/10/2025 (DOU de 20/10/2025) com os preceitos fundamentais da segurança jurídica (art. 5º, caput e XXXVI), do direito social ao FGTS (art. 7º, III), da legalidade administrativa (art. 37, caput) e da vedação ao retrocesso social – decorrente e diretamente do princípio do Estado Democrático e Social de Direito (art. 1º, caput, CF), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e da máxima efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º, § 1º, da CF)” (fls. 22-23, e-doc. 1).

5. Adotei, por analogia, o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 7).

Não foram prestadas as informações requisitadas ao Presidente do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Ministro do Trabalho e Emprego, conforme certidão (e-doc. 45).

6. O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da presente arguição, nos seguintes termos:

“FGTS. Resolução CCFGTS nº 1.130/2025, que altera a Resolução CCFGTS nº 958/2020, regulamentando a alienação ou cessão fiduciária do direito ao saque-aniversário da conta vinculada do

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Suposta ofensa à segurança jurídica, à confiança legítima, ao direito social ao FGTS, e aos princípios da legalidade, da proporcionalidade, da proibição do retrocesso social e da dignidade da pessoa humana. Preliminares. Irregularidade da representação processual e ausência de ofensa direta à Constituição. Mérito. Ausência de fumus boni iuris. A Resolução CCFGTS nº 1.130/2025 não suprime o direito ao saque-aniversário, mas o regula de forma prudente e racional, preservando a proteção social do FGTS para trabalhadores em situação de vulnerabilidade. Informações do Agente Operador do FGTS revelam que 70% dos recursos de saque-aniversário estavam sendo direcionados a instituições financeiras, com aproximadamente R\$ 249 bilhões comprometidos em operações (R\$ 137,8 bilhões ativos até 2057), e uma média de 53,8 operações anuais por trabalhador. A Resolução introduziu medidas como prazo de 90 dias para autorização, limite de três operações por ano e valores mínimo de R\$ 100 e máximo de R\$ 500 por saque, com estimativa de liberar R\$ 84,6 bilhões em recursos até 2030, reequilibrando o acesso ao crédito e a finalidade social do FGTS. Ausência de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento da medida cautelar” (e-doc. 19).

7. O Procurador-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento da arguição, nestes termos:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Resolução n. 1.130/2025, do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS). Alienação ou cessão fiduciária do direito do trabalhador ao saque-aniversário da conta vinculada do FGTS em favor de instituições financeiras do Sistema Financeiro Nacional. Ato tipicamente regulamentar. Parecer por que a ação não seja conhecida” (e-doc. 43).

Examinados os elementos do processo, **DECIDO**.

8. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não reúne condições para o seu conhecimento.

Este Supremo Tribunal Federal assentou que o controle abstrato de constitucionalidade não é a via apropriada quando, para análise da constitucionalidade de norma, seja imprescindível a análise prévia de norma infraconstitucional, não se admitindo exame de alegada inconstitucionalidade reflexa.

Confiram-se, por exemplo, os seguintes julgados:

“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. SÚMULA N. 287 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. NÃO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. PRECEDENTES. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO” (ADPF n. 978-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 5.10.2022).

“Agravos regimentais. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Portarias do Ministério de Estado da Justiça e Segurança Pública. Emprego da Força Nacional de Segurança Pública. Supostas violações do princípio da legalidade e das competências constitucionais da Polícia Rodoviária Federal. Necessidade de prévia análise da legislação infraconstitucional para verificar as suscitadas ofensas à CF/88. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Impossibilidade de discussão em sede de ADPF. Agravo regimental não provido. 1. Trata-se de portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública que autorizaram o emprego da Força Nacional de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro a pedido do Governador do mencionado ente federado. 2. Para verificar, in casu, as violações dos arts. 37, caput, e 144, § 2º, da Constituição

Federal, apontadas pelos agravantes, seria necessário, anteriormente, interpretar as regras constantes da Lei Federal nº 11.473/07 e do Decreto nº 5.289/04, pois são elas que dão supedâneo legal à edição das portarias impugnadas. 3. Assim, as supostas ofensas ao texto constitucional, caso configuradas, seriam meramente reflexas ou indiretas, sendo incabível sua análise em sede de controle abstrato de constitucionalidade, conforme jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal. Precedente: ADPF nº 192/RN-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 17/9/15. 4. Agravo regimental não provido” (ADPF n. 468-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 28.5.2018).

“PROCESSO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PORTARIA NORMATIVA DO MEC. FIES. INCONSTITUCIONALIDADE REFLEXA. 1. O acórdão recorrido está alinhado à jurisprudência desta Corte, firmada no sentido de que não é cabível ADPF para apreciar inconstitucionalidade reflexa de ato regulamentar. Precedentes: ADPF 192-AgR, Rel. Min. Luiz Fux; ADPF 260-AgR. Rel. Min. Cármen Lúcia. 2. Agravo regimental a que se nega provimento” (ADPF n. 354-AgR, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, Plenário, DJe 26.9.2016).

9. Na espécie, a alegada ofensa à Constituição da República, se configurada, seria indireta.

Na petição inicial, o requerente realça que “a delegação conferida pelo Poder Legislativo ao Conselho Curador é clara e finalisticamente delimitada. O § 4º do art. 20-D da Lei nº 8.036/1990 autoriza o Conselho a ‘regulamentar o disposto no § 3º deste artigo, com vistas ao cumprimento das obrigações financeiras de seu titular’. A finalidade da regulamentação, portanto, é estritamente instrumental: criar mecanismos para garantir que a operação de

crédito (a obrigação financeira) seja cumprida, como o bloqueio de saldo e o saque em favor do credor. O Conselho Curador, contudo, desbordou por completo dessa competência. As restrições que impôs – carência de 90 dias, limite de R\$ 500,00 por parcela, teto de parcelas anuais – não têm qualquer relação com o ‘cumprimento das obrigações financeiras’. Pelo contrário, são barreiras de acesso ao próprio direito de contratar a obrigação” (fl. 13, e-doc. 1).

Como afirmado pelo Advogado-Geral da União, “o ato questionado possui natureza meramente regulamentar (...). De outro lado, o Texto Constitucional somente estatui diretrizes abrangentes sobre a matéria versada nos autos, de modo que a análise da validade do regramento hostilizado depende, necessariamente, do cotejo com os critérios legais e regulamentares pertinentes” (fl. 5, e-doc. 19).

Na mesma linha, o Procurador-Geral da República realça que “a Resolução n. 1.130/2025 extrai seu fundamento de validade dos §§ 3º e 4º do art. 20-D da Lei n. 8.036/1990, definindo restrições para a operacionalização da alienação e da cessão fiduciária do direito ao saque-aniversário da conta vinculada do FGTS (...). Trata-se, portanto, de ato tipicamente regulamentar que escapa do âmbito do controle concentrado de constitucionalidade” (fls. 9-10, e-doc. 43).

10. A jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou-se no sentido de não se admitir o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo secundário, nos casos em que se fizer necessário o exame de lei na qual aquele se fundamenta e que não tenha sido impugnada pelo requerente (ADI n. 6.117-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 27.10.2020).

Na mesma linha, por exemplo: ADPF n. 922-AgR, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, Plenário, DJe 23.6.2023; ADI n. 5.565-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 6.12.2022; e ARE n. 1.492.506-AgR, Relator o Ministro Cristiano Zanin, Primeira Turma, DJe 27.6.2024.

A natureza indireta da alegada ofensa constitucional desautoriza o conhecimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

11. Pelo exposto, não conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental (§ 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), prejudicada a medida liminar requerida.

Publique-se.

Arquive-se.

Brasília, 14 de janeiro de 2026.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora