

31/03/2025

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.090  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. FLÁVIO DINO**  
**EMBTE.(S)** : **SOLIDARIEDADE**  
**ADV.(A/S)** : **TIAGO CEDRAZ LEITE OLIVEIRA E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **ALYSSON SOUSA MOURAO**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO MONTALVAO MACHADO**  
**EMBDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**EMBDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AM. CURIAE.** : **CAIXA ECONOMICA FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **JAILTON ZANON DA SILVEIRA E OUTRO(A/S)**  
**AM. CURIAE.** : **DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL**  
**AM. CURIAE.** : **BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO  
BRASIL**  
**AM. CURIAE.** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS  
TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DE  
ALIMENTAÇÃO E AFINS**  
**ADV.(A/S)** : **SID HARTA RIEDEL DE FIGUEIREDO**  
**AM. CURIAE.** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS  
TRABALHADORES EM SEGURIDADE SOCIAL  
& CNTSS/CUT**  
**ADV.(A/S)** : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO**  
**ADV.(A/S)** : **RODRIGO CAMARGO BARBOSA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL**

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. FGTS. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.  
IMPOSSIBILIDADE DE RECOMPOSIÇÃO RETROATIVA.  
ATUAÇÃO DO CONSELHO CURADOR. AUSÊNCIA DE  
OBSCURIDADE OU OMISSÃO. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DO  
MÉRITO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. EMBARGOS**

**ADI 5090 ED / DF**

**REJEITADOS.**

1. Não há omissão quanto à modulação dos efeitos, pois a questão foi expressamente apreciada na decisão embargada, que estabeleceu que a nova sistemática de remuneração do FGTS produzirá efeitos apenas a partir da publicação da ata do julgamento. A tese de que trabalhadores que ajuizaram ações antes da decisão teriam direito à recomposição de perdas passadas contraria a determinação expressa do Supremo Tribunal Federal, que vedou a recomposição retroativa em qualquer hipótese.

2. A determinação de eventuais medidas compensatórias nos anos em que a remuneração das contas vinculadas não atingir o IPCA é matéria de gestão do Fundo e deve ser conduzida por seu órgão gestor. É o Conselho Curador do FGTS que tem a expertise necessária para avaliar a sustentabilidade do Fundo e definir eventuais ajustes, dentro dos limites estabelecidos pela legislação. Assim, qualquer tentativa de detalhar sua atuação extrapolaria a função jurisdicional do STF, invadindo o espaço de decisão administrativa e técnica do órgão. Dessa forma, não há obscuridade a ser sanada em relação à atuação do Conselho Curador.

3. O embargante busca, em verdade, rediscutir o mérito da decisão, em evidente tentativa de obter a reconsideração da modulação dos efeitos e da interpretação conferida à legislação que rege a correção dos saldos do FGTS. Tal pretensão, no entanto, não é compatível com a finalidade dos embargos de declaração.

4. Embargos de declaração rejeitados.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do

**ADI 5090 ED / DF**

Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Pleno, por unanimidade de votos, em rejeitar os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator e na conformidade da ata de julgamento.

Brasília, 21 a 28 de março de 2025.

Ministro Flávio Dino

Relator

31/03/2025

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.090  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. FLÁVIO DINO</b>
<b>EMBTE.(S)</b>	<b>: SOLIDARIEDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TIAGO CEDRAZ LEITE OLIVEIRA E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ALYSSON SOUSA MOURAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARCELO MONTALVAO MACHADO</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CAIXA ECONOMICA FEDERAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JAILTON ZANON DA SILVEIRA E OUTRO(A/S)</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DE ALIMENTAÇÃO E AFINS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SID HARTA RIEDEL DE FIGUEIREDO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SEGURIDADE SOCIAL &amp; CNTSS/CUT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RODRIGO CAMARGO BARBOSA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL</b>

**RELATÓRIO**

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Solidariedade contra acórdão de mérito que julgou procedente a ação direta nos seguintes termos (eDoc. 7067):

**ADI 5090 ED / DF**

**“DIREITO CONSTITUCIONAL. CRITÉRIO DE ATUALIZAÇÃO DO SALDO DE REMUNERAÇÃO DAS CONTAS DO FGTS. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. IPCA É O PISO PARA REMUNERAÇÃO DO SALDO DAS CONTAS. EFEITOS PROSPECTIVOS DA DECISÃO. IMPOSSIBILIDADE DE RECOMPOSIÇÃO DE SUPOSTAS PERDAS PASSADAS. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.**

1. O FGTS tem natureza dual porque cumpre a função de poupança individual dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que serve como fonte de financiamento para investimentos em áreas sociais. Nenhuma dessas funções deve sobrepor-se à outra, de modo que a remuneração dos depósitos deve ser compatível com a taxa cobrada nos empréstimos em que são alocados, para não comprometer a finalidade social do Fundo.

2. O art. 13, *caput*, da Lei nº 8.036/1990 e o art. 17, *caput*, da Lei nº 8.177/1991 devem ser interpretados conforme a Constituição para que a remuneração do saldo das contas do FGTS (TR + 3% ao ano + distribuição dos lucros auferidos) tenha como piso o índice oficial de inflação (IPCA).

3. Nos anos em que a remuneração dos saldos das contas vinculadas ao FGTS não alcançar o IPCA, caberá ao Conselho Curador do Fundo (art. 3º da Lei nº 8.036/1990) determinar a forma de compensação, em prestígio à autonomia privada coletiva (art. 7º, inciso XXVI, CF).

4. Modulação dos efeitos da presente decisão para que produza apenas efeitos prospectivos, a partir da publicação da ata de julgamento, com incidência sobre os saldos existentes e depósitos futuros. Não é admissível, em nenhuma hipótese, a recomposição financeira de supostas perdas passadas, sob pena de violação a esta decisão.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme ao

**ADI 5090 ED / DF**

art. 13, *caput*, da Lei nº 8.036/1990 e ao art. 17, *caput*, da Lei nº 8.177/1991.”

O embargante alega que *“ao afastar completamente os efeitos pretéritos ao julgado prolatado sob tais fundamentos, o v. aresto incorreu em duas omissões, quais sejam: (a) quanto ao fato de que apenas a natureza do Fundo tem raiz constitucional e (b) quanto aos trabalhadores que ingressaram com ações judiciais antes da prolação do julgamento ora embargado”*.

Afirma que o acórdão é omissivo porque não teria considerado o fato de que não apenas a natureza do FGTS tem raiz constitucional, mas também o direito do trabalhador, motivo por que, por terem a mesma hierarquia normativa, não seria possível a sobreposição de uma sobre a outra.

Sustenta que *“esta Suprema Corte incorreu em omissão ao negar efeitos pretéritos à declaração de inconstitucionalidade nos autos e, ao menos, não deliberar sobre ressalva quanto aos trabalhadores que ingressaram com ações anteriores – seja à propositura da ação, seja à cautelar da presente ADI em 06/09/2019, seja ao início ou ao fim do julgamento, seja qualquer outro marco temporal”*.

Argumenta que haveria obscuridade na decisão quanto ao papel do Conselho Curador do FGTS pois *“embora o acórdão seja taxativo ao atribuir ao Conselho Curador do Fundo a função de determinar a forma de compensação nos anos em que a remuneração não atingir o IPCA, esta Suprema Corte não esclareceu de forma precisa como isso será operacionalizado”*.

Com base nesses fundamentos, pede o acolhimento dos embargos de declaração, com efeitos infringentes, para suprir os seguintes pontos:

“(i) Omissão quanto ao fato de que, desde a atual Carta Magna, apenas a natureza de “direito do trabalhador” do FGTS tem raiz constitucional, cujo enfrentamento permitirá

**ADI 5090 ED / DF**

reconhecer a viabilidade de se conceder efeitos retroativos à recomposição do Fundo determinado no v. aresto embargado – ao menos, a partir de 1988;

(ii) Omissão quanto aos trabalhadores que ingressaram com ações judiciais antes da presente discussão constitucional objetiva, cujo enfrentamento permitirá reconhecer a viabilidade de se conceder efeitos retroativos à recomposição do FGTS, ao menos, desde 06/09/2019, quando foi deferida cautelar na presente ADI, ou mediante outro marco temporal estipulado por esta Suprema Corte;

(iii) Obscuridade quanto ao papel do Conselho Curador do Fundo, cujo suprimento pressupõe sejam estipuladas balizas objetivas ao papel a ser desempenhado pelo Conselho Curador no que toca à recomposição do Fundo.”

Em contrarrazões, a Caixa Econômica Federal argumentou que “ *não se está diante de vício passível de correção via declaratórios, mas mero inconformismo*” (eDoc. 7149).

A União também apresentou contrarrazões nas quais defende que: **(i)** o STF já se manifestou de maneira clara sobre a natureza multifuncional do FGTS, compreendendo tanto sua função de proteção ao trabalhador quanto sua função social; **(ii)** A decisão embargada não reconhece hierarquia entre essas funções, sendo ambas essenciais e interdependentes; **(iii)** O STF rejeitou expressamente qualquer hipótese de compensação financeira por supostas perdas passadas, enfatizando que tal questão deveria ser resolvida legislativamente ou por negociação entre sindicatos e o governo; **(iv)** A mera expectativa dos trabalhadores que ajuizaram ações antes da decisão do STF não configura direito adquirido, sendo insuficiente para alterar a modulação dos efeitos e; **(v)** O acórdão embargado não inova nem amplia as funções do Conselho, apenas reafirma suas atribuições de zelar pelo equilíbrio financeiro do Fundo e pela proteção do patrimônio dos trabalhadores e, por isso, não há obscuridade a ser sanada, uma vez que a legislação já define os critérios que orientam a atuação do Conselho Curador (eDoc. 7152).

**ADI 5090 ED / DF**

É o relatório.

31/03/2025

PLENÁRIO

EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.090  
DISTRITO FEDERAL

## VOTO

### O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (Relator):

Não omissão ou obscuridade ou contradição no acórdão embargado que justifique a oposição dos declaratórios. O Supremo Tribunal Federal já enfrentou exaustivamente todas as questões suscitadas pelo embargante, de modo que os embargos de declaração se revelam, na realidade, uma tentativa de reanálise do mérito da decisão, providência incompatível com a finalidade desse recurso.

O acórdão embargado analisou detalhadamente a natureza do FGTS, sua multifuncionalidade e a necessidade de equilíbrio entre sua função de poupança do trabalhador e seu caráter social. Assim, a alegação de que o acórdão não teria considerado a suposta prevalência da função de “*direito do trabalhador*” não procede. O STF já decidiu que as funções do FGTS são complementares e igualmente primordiais, afastando a tese de que haveria uma hierarquia entre elas.

Do mesmo modo, a decisão embargada modulou os efeitos da interpretação conferida à legislação, estabelecendo que a nova sistemática de remuneração do FGTS **produzirá efeitos apenas a partir da publicação da ata do julgamento**. A tese do embargante de que trabalhadores que ajuizaram ações antes da decisão deveriam ter direito à recomposição de perdas passadas **colide diretamente com a determinação expressa do STF** de que não é admissível, “*em nenhuma hipótese*”, a recomposição retroativa.

A modulação de efeitos, tal como estabelecida, foi amplamente debatida no Plenário e encontra respaldo no artigo 27 da Lei nº

**ADI 5090 ED / DF**

9.868/1999, que admite a atribuição de eficácia prospectiva a decisões em ações de controle concentrado de constitucionalidade por razões de segurança jurídica e excepcional interesse social. A decisão embargada, ao estabelecer a modulação, considerou a necessidade de previsibilidade no regime financeiro do FGTS e a importância da estabilidade nos contratos e investimentos realizados com os recursos do Fundo.

A decisão embargada também não inovou nem ampliou as competências do Conselho Curador, limitando-se a reafirmar atribuições que já lhe são conferidas pela legislação vigente. A Lei nº 8.036/1990 estabelece que compete ao Conselho Curador fixar os critérios de reajuste das contas vinculadas ao FGTS, bem como definir a política de remuneração dos depósitos.

Não cabe ao Supremo Tribunal Federal adentrar em pormenores da atuação do Conselho Curador do FGTS. A determinação de eventuais medidas compensatórias nos anos em que a remuneração das contas vinculadas não atingir o IPCA é **matéria de gestão do Fundo** e deve ser conduzida por seu órgão gestor, conforme os **critérios técnicos e financeiros** aplicáveis.

O STF, no exercício do controle de constitucionalidade, deve se limitar a garantir que a legislação seja interpretada à luz da Constituição. Mas o detalhamento da implementação das políticas de correção do FGTS é atribuição do Conselho Curador.

É o Conselho Curador do FGTS que tem a *expertise* necessária para avaliar a sustentabilidade do Fundo e definir eventuais ajustes, dentro dos limites estabelecidos pela legislação. Assim, qualquer tentativa de detalhar sua atuação extrapolaria a função jurisdicional do STF, invadindo o espaço de decisão administrativa e técnica do órgão. Dessa forma, não há obscuridade a ser sanada em relação à atuação do Conselho Curador.

**ADI 5090 ED / DF**

O embargante busca, em verdade, rediscutir o mérito da decisão, em evidente tentativa de obter a reconsideração da modulação dos efeitos e da interpretação conferida à legislação que rege a correção dos saldos do FGTS. Tal pretensão, no entanto, não é compatível com a finalidade dos embargos de declaração.

Diante do exposto, **rejeito** os embargos de declaração.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.090**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO**

EMBTE.(S) : SOLIDARIEDADE

ADV.(A/S) : TIAGO CEDRAZ LEITE OLIVEIRA (23167/DF) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ALYSSON SOUSA MOURAO (18977/DF)

ADV.(A/S) : MARCELO MONTALVAO MACHADO (34391/DF, 31755-A/PA, 4187/SE, 357553/SP)

EMBDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMBDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CAIXA ECONOMICA FEDERAL

ADV.(A/S) : JAILTON ZANON DA SILVEIRA (77366/RJ) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DE ALIMENTAÇÃO E AFINS

ADV.(A/S) : SID HARTA RIEDEL DE FIGUEIREDO (1509-A/DF, 11497/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SEGURIDADE SOCIAL ; CNTSS/CUT

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)

ADV.(A/S) : RODRIGO CAMARGO BARBOSA (34718/DF, 256872/RJ)

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, rejeitou os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 21.3.2025 a 28.3.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário