

NOTA TÉCNICA

Nº 02/2026

O JULGAMENTO DA ADI 5.502 PELO SUPREMO E A INSCRIÇÃO AUTOMÁTICA NO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES

COMISSÃO DE
ESTUDOS SOBRE
AGENTES PÚBLICOS



Elaborado por:
Florivaldo Dutra de Araújo
e Fábio Lucas de Albuquerque Lima



INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5502, validou, por unanimidade, a regra de inscrição automática nos planos de previdência complementar dos servidores públicos federais. O julgamento teve o Ministro Nunes Marques como Relator e concluiu que a inscrição automática não fere o carácter facultativo do regime de previdência complementar. A decisão transitou em julgado no dia 2 de julho de 2026.

A ADI 5502 apontava possível vício de inconstitucionalidade no art. 4º da Lei nº 13.183/2015, que autorizou a inscrição automática de novos servidores nos planos de previdência privada patrocinados pela União.

Antes de analisar o julgado é necessário contextualizar o leitor sobre o que são os fundos de pensão dos servidores e em que consiste a inscrição automática de novos servidores nos planos de benefícios.

A previdência complementar tem alguns traços que a diferenciam dos regimes geral e próprio de previdência social. Ela é contratual e não estatutária, e a adesão a seus planos é facultativa¹, ao contrário da filiação obrigatória, que ocorre naqueles regimes. A administração é feita por uma fundação de direito privado, que administra as reservas garantidoras dos pagamentos de aposentadorias e pensões.

A instituição da previdência complementar dos servidores públicos já encontrava fundamento constitucional na Emenda Constitucional nº 20/1998, que introduziu no art. 40 da Constituição a possibilidade de os entes federativos instituírem regime de previdência complementar e, a partir de então, limitarem os benefícios pagos pelo regime próprio ao teto estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 41/2003 aperfeiçoou essa disciplina, especialmente quanto à forma de instituição e organização do regime complementar². Por fim, a Emenda Constitucional nº 103/2019 tornou-o obrigatório para todos entes federativos.

Analisa-se o caso da União, objeto da impugnação via ADI no Supremo. A União foi a segunda pessoa jurídica de direito público interno que instituiu a previdência complementar para seus servidores.

¹Horvath Júnior, 2025.

²O Estado de São Paulo saiu na dianteira, tendo instituído o SPPrevcom, através da Lei nº 14.653, em dezembro de 2011.

Essa nova sistemática produziu efeitos imediatos sobre a proteção previdenciária dos novos servidores públicos federais que adentram o serviço público após a instituição do novo regime, que recebam vencimentos acima do teto do INSS. Embora a Lei nº 12.618 tenha sido editada em 2012, a efetiva submissão dos novos servidores ao regime que limita os benefícios do RPPS ao teto do RGPS somente ocorreu a partir da aprovação, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)³, dos regulamentos dos respectivos planos de benefícios.

Para os servidores empossados em cargos públicos efetivos após esse período, os benefícios futuros a serem pagos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) devem observar o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ou seja, o teto do INSS, atualmente fixado em R\$ 8.475,55. A ideia, então, da complementação com a previdência privada faz sentido. No entanto, a adesão à Funpresp, nos primeiros anos de funcionamento do novo regime, mostrou-se reduzida.

Segundo dados apresentados por Dias⁴, atual Diretor-Presidente da Funpresp-Exe, a taxa de adesão situava-se em torno de 18% em 2013, primeiro ano de funcionamento da entidade. Para um fundo de pensão recém-criado, ampliar o número de participantes era relevante não apenas sob a perspectiva da cobertura previdenciária, mas também para conferir escala, ampliar a formação de patrimônio e permitir maior diluição dos custos administrativos.

Existem razões comportamentais para justificar a inscrição automática. Os benefícios da poupança previdenciária são percebidos no longo prazo, enquanto o custo da contribuição é experimentado imediatamente. Essa assimetria temporal favorece a postergação da decisão, sobretudo no início da vida profissional, quando a aposentadoria ainda é percebida como evento distante. Entretanto, a maior parte da reserva matemática futura, por força da capitalização e dos juros sobre juros, é constituída nos primeiros anos da atividade laboral.

É nesse contexto que a inscrição automática passa a adquirir relevância.

Àquela altura, a previdência complementar já conhecia experiências internacionais de inscrição automática, notadamente nos Estados Unidos e no Reino Unido. Nessas nações, a mudança para a inscrição automática havia produzido significativo crescimento da participação dos colaboradores das empresas patrocinadoras nos planos previdenciários. Essa inscrição se dirigiu a todo o mercado de trabalho e não apenas para o setor público.

³A Previc aprova o Regulamento da Funpresp EXE em 04 de fevereiro de 2013 e em 14 de outubro de 2013 a Funpresp JUD.

⁴Ver DIAS, R. B. C.; SANTANA, R. L. F.; PINHEIRO, R. P. Da fila esperada ao empurrão: adesão automática em fundos de pensão. Revista de Previdência, n. 14, p. 1-30, dez. 2019.

A inscrição automática encontra fundamento em conceitos desenvolvidos pela economia comportamental, especialmente no instituto denominado de nudge, expressão que pode ser compreendida, em sentido metafórico, como um “empurrão”. A ideia parte da constatação de que as pessoas nem sempre tomam decisões segundo a racionalidade tradicional e tendem, em determinadas circunstâncias, à manutenção do estado de inércia⁵.

Havia, assim, uma inércia para ingressar voluntariamente no plano de benefícios da Funpresp. A inscrição automática partiu da hipótese de que a mesma tendência comportamental (de inércia) poderia funcionar em sentido inverso: uma vez inscrito no plano, o participante tenderia a permanecer nele, sendo isso algo para sua proteção previdenciária.

Os primeiros resultados mostraram que essa hipótese possuía forte correspondência empírica. Em agosto de 2018, a Funpresp registrava taxa de adesão de 86% entre os servidores alcançados pela sistemática instituída em novembro de 2015⁶. Em 2023, o índice de permanência foi ainda mais expressivo: de cada 100 (cem) servidores inscritos automaticamente naquele ano, 94 (noventa e quatro) decidiram permanecer nos planos administrados pela Funpresp-Exe.

⁵Ver ALBUQUERQUE LIMA, Fábio Lucas de. Dois empurrões à regulação dos fundos de pensão: transparência ativa e inscrição automática. Abrapp em Foco, 23 fev. 2023. No artigo, são mencionadas especialmente as experiências dos Estados Unidos e do Reino Unido e a utilização da inscrição automática como instrumento de economia comportamental.

⁶Cf. DIAS, R. B. C.; SANTANA, R. L. F.; PINHEIRO, R. P. Da fila esperada ao empurrão: adesão automática em fundos de pensão. Revista de Previdência, n. 14, p. 1-30, dez. 2019.

A CRIAÇÃO DA INSCRIÇÃO AUTOMÁTICA NA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR BRASILEIRA

Para instituir a inscrição automática no sistema de previdência complementar brasileiro no serviço público, o Congresso Nacional, ao converter a Medida Provisória n. 676/2015 na Lei 13.183/2015, inseriu a regra que determina a inscrição automática dos novos servidores nos planos da Funpresp.

Assim, a partir de 5 de novembro de 2015, os servidores empossados que entram no exercício do cargo efetivo na União são automaticamente inscritos no plano de benefícios da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, em razão do disposto no § 2º do artigo 1º da Lei nº 12.618, de 2012, com as alterações trazidas pela Lei nº 13.183, de 2015.

A mudança merece ser examinada para além de sua dimensão estritamente jurídica, porquanto traz consequências práticas de proteção social para os servidores públicos federais. Nesses casos, a ocorrência de um evento previdenciário, especialmente a incapacidade laboral ou até mesmo o evento morte, pode representar uma redução significativa da renda da família do servidor, principalmente após a reforma previdenciária da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

O acórdão do Supremo traz como fundamento argumentos da economia comportamental esclarecedores do papel do Estado em provocar o comportamento positivo no cidadão. Assim, de acordo com o entendimento do STF:

O sistema de inscrição automática com possibilidade de saída (opt-out) representa uma evolução nas técnicas regulatórias baseadas em evidências comportamentais e é adotado em diversos países, a exemplo do Canadá, Reino Unido, Nova Zelândia, Itália, Turquia, Polônia e Lituânia⁷. A abordagem busca conciliar dois valores constitucionalmente relevantes: a autonomia individual e a proteção previdenciária, essa última relacionada ao objetivo fundamental da República de construção de uma sociedade solidária (Brasil, STF, 2026).

Quanto ao princípio da facultatividade, a inscrição é apenas o ato formal de cadastramento. A adesão somente se concretiza, ainda que de maneira tácita, caso transcorram 90 dias sem que o servidor se manifeste pelo desejo de não aderir ao plano. E esse mecanismo instituído na Lei nº 13.183, de 2015, tem efeitos jurídicos e regulamentares importantes. Por exemplo, na hipótese de não adesão, o servidor recebe todas as contribuições de volta, sem que esse movimento se constitua em resgate, o que acarretaria uma série de consequências tributárias e regulamentares.

Foi essa a questão que seria finalmente enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 5.502.

⁷ Ver: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4967555>

A ADI 5.502 E O SENTIDO CONSTITUCIONAL DA FACULTATIVIDADE

A controvérsia se dirigia a saber se a inscrição feita de forma automática respeitava ou não o princípio da facultatividade insculpido na Constituição de 1988 no art. 202, bem como se a alteração da MP 676 no Congresso violaria formalmente o processo legislativo. Foi isso que o acórdão de 10 de junho de 2026 do Supremo Tribunal Federal enfrentou.

Resistente à ideia da inscrição automática, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.502, impugnando a constitucionalidade do art. 4º da Lei nº 13.183/2015, que introduziu a regra de inscrição automática de novos servidores públicos na Lei nº 12.618/2012. A legenda argumentava que a matéria violaria a facultatividade constitucional do regime complementar e estaria eivada de vícios formais: especificamente, a ocorrência de “contrabando legislativo” (alegação de que a emenda trataria de matéria estranha ao texto legislativo em discussão), usurpação da iniciativa privativa (por ter sido inserida via emenda parlamentar) e suposto aumento indevido de despesas.

Conforme o § 15 do art. 40 da Constituição, o regime de previdência complementar dos servidores públicos deve observar a norma constitucional do art. 202, que declara o regime facultativo:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Brasil, 1988).

No caso do regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo, a sua instituição é obrigatória para os entes estatais, conforme o § 14 do art. 40 da Constituição de 1988, mas facultativa a adesão dos servidores, o que também resulta da Lei Complementar nº 109, de 2001, que, ao regulamentar o texto constitucional, expressamente dispõe que:

Art. 16. Os planos de benefícios devem ser, obrigatoriamente, oferecidos a todos os empregados dos patrocinadores ou associados dos instituidores.
[...]
§ 2º É facultativa a adesão aos planos a que se refere o caput deste artigo.
(Brasil, 2001).

Adesão se diferencia de inscrição. Isso é um detalhe semântico muito importante, porque na inscrição automática ainda não existe a adesão. No modelo tradicional, antes da Lei nº 13.183/2015, o ingresso no plano dependia de uma manifestação expressa e anterior do participante, através do preenchimento de um formulário impresso.

A inércia produzia como consequência a não adesão. Na inscrição automática, ocorre uma inversão dessa lógica: o servidor federal é inicialmente inscrito no plano, preservando-se sua faculdade de desistir ou posteriormente cancelar a inscrição, mas de fato e de direito já está previdenciariamente protegido.

No caso dos servidores públicos federais alcançados pela nova redação da Lei nº 12.618/2012, esta determina que aqueles com remuneração superior ao teto do RGPS e que ingressem no serviço público nas condições nela previstas sejam automaticamente inscritos no respectivo plano desde a entrada em exercício no cargo. Ao mesmo tempo, assegura o direito ao cancelamento e estabelece prazo de noventa dias para a restituição integral das contribuições quando houver desistência nesse período.

É nesse cenário que o julgamento da ADI 5.502 pelo Supremo Tribunal Federal assume particular importância. Em decisão unânime, o Plenário da Corte, acompanhando o voto do Relator, Ministro Nunes Marques, conheceu da ação e julgou o pedido totalmente improcedente. Preliminarmente, o Tribunal rechaçou os vícios formais alegados, reconhecendo a estrita pertinência temática da emenda com o objeto original da MP (que já versava sobre matéria previdenciária e a sustentabilidade do sistema), bem como a ausência de aumento de despesa sem prévia dotação e a inexistência de usurpação de iniciativa presidencial.

O Supremo Tribunal Federal rejeitou as alegadas ofensas à constitucionalidade e adotou compreensão diversa dos argumentos expostos na inicial.

A Corte distinguiu com clareza a “automaticidade” da “compulsoriedade”, firmando o entendimento de que o mecanismo de inscrição automática não retira o caráter facultativo do regime exigido pela Constituição Federal. A inscrição pode ocorrer automaticamente sem que a permanência seja obrigatória. O elemento decisivo, para o STF, reside na plena preservação da autonomia de vontade, que não deixa de ser exercida, ainda que tacitamente.

A legislação garante o cancelamento a qualquer momento, assegurando, inclusive, a restituição integral das contribuições caso o requerimento de saída seja formalizado no prazo de 90 dias. A facultatividade constitucional foi interpretada, portanto, como uma exigência de garantia de que o indivíduo conserve a liberdade de permanecer ou não vinculado ao plano.

Por fim, o acórdão assentou que a norma impugnada atende a propósitos legítimos e constitucionais, buscando aumentar a participação no regime complementar, incentivar a educação previdenciária e garantir maior sustentabilidade financeira ao sistema, sem jamais suprimir a liberdade de escolha individual.

A pacificação no nível de Suprema Corte é fundamental num momento em que o órgão regulador do sistema de previdência, o Conselho Nacional de Previdência Complementar, editou Resolução permitindo a inscrição automática até mesmo para patrocinadoras totalmente privadas, possibilitando inclusive ao patrocinado fazer uma inscrição coletiva de antigos empregados (Brasil, 2025). Esse entendimento adotado pelo órgão regulador, já havia sido introduzido na Resolução CNPC nº 60/2024, algo que uma parte da doutrina já defendia⁸.

⁸ Ver CARVALHO, F. J.; LIMA, Fabio Lucas de Albuquerque; NEVES, M. J. A adesão automática na previdência complementar diante do princípio da facultatividade. In: MARTÍN RODRÍGUEZ, Gabriel; LÓPEZ DE ZUBIRÍA, Sandra (dirs.); ALZINA LOZANO, Álvaro; VEIGA, Fábio da Silva (org.). Estudios de derecho y gobernanza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa Nota técnica foi analisado o julgamento da ADI 5502, que pacificou a instituição da inscrição automática dos novos servidores públicos federais nos planos de benefícios da Funpresp-Exe e da Funpresp-Jud.

Para tanto, antes da discussão sobre a constitucionalidade da medida previdenciária inovadora, discorreu-se sobre a natureza da previdência privada, seus princípios (contratualidade e facultatividade), bem como um breve esboço da adoção da inscrição automática no regime de previdência complementar dos servidores federais.

Conclui-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal decidiu acertadamente ao reconhecer a constitucionalidade da inscrição automática e distinguir a automaticidade da compulsoriedade. A facultatividade prevista no art. 202 da Constituição não exige, necessariamente, uma manifestação prévia e expressa para o ingresso no plano, mas pressupõe que o participante conserve a liberdade efetiva de nele permanecer ou dele se retirar. A possibilidade de cancelamento a qualquer tempo, acompanhada da restituição integral das contribuições quando exercida no prazo de noventa dias, preserva a autonomia individual e, simultaneamente, assegura proteção previdenciária imediata ao servidor.

O julgamento da ADI 5.502 ultrapassa, assim, os limites do regime complementar dos servidores públicos federais e oferece importante parâmetro constitucional para a expansão da inscrição automática no sistema brasileiro, inclusive diante das recentes alterações promovidas pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar.

Ao conciliar liberdade de escolha, solidariedade e proteção previdenciária, a decisão demonstra que o Estado pode adotar instrumentos regulatórios inspirados na economia comportamental, desde que assegure informação adequada e transparência.

A inscrição automática consolida-se, desse modo, não como restrição à facultatividade, mas como mecanismo legítimo de ampliação da cobertura e de fortalecimento da previdência complementar brasileira.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Fábio Lucas de. Dois empurrões à regulação dos fundos de pensão: transparência ativa e inscrição automática. Abrapp em Foco, 23 fev. 2023. Disponível em: <https://blog.abrapp.org.br/blog/artigo-dois-empurroes-a-regulacao-dos-fundos-de-pensao-transparencia-ativa-e-inscricao-automatica-por-fabio-lucas/>

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 maio 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Conselho Nacional de Previdência Complementar. Resolução CNPC/MPS nº 63, de 11 de setembro de 2025. Altera a Resolução CNPC nº 60, de 7 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre a inscrição de participantes nos planos de benefícios administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar, e a Resolução CNPC nº 54, de 18 de março de 2022, que dispõe sobre a constituição das entidades fechadas de previdência complementar e a instituição dos planos de benefícios por instituidor. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 177, p. 96, 17 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.502/DF. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Relator: Ministro Nunes Marques. Julgado em 10 jun. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, divulgado em 22 jun. 2026 e publicado em 23 jun. 2026. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4967555>. Acesso em: 18 ago. 2026.

CARVALHO, F. J.; LIMA, Fabio Lucas de Albuquerque; NEVES, M. J. A adesão automática na previdência complementar diante do princípio da facultatividade. In: MARTÍN RODRÍGUEZ, Gabriel; LÓPEZ DE ZUBIRÍA, Sandra (dirs.); ALZINA LOZANO, Álvaro; VEIGA, Fábio da Silva (org.). Estudios de derecho y gobernanza. 1. ed. Porto: Instituto Iberoamericano de Estudios Jurídicos; Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, 2023. v. 1, p. 455-465.

DIAS, R. B. C.; SANTANA, R. L. F.; PINHEIRO, R. P. Da fila esperada ao empurrão: adesão automática em fundos de pensão. Revista de Previdência, n. 14, p. 1-30, dez. 2019.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. A migração de regime de previdência como elemento de sustentabilidade e as alterações constitucionais previdenciárias e seus aspectos jurídicos e de atração ao novo modelo. Revista ANPPREV de Seguridade Social, Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 1-25, 2025. DOI: 10.70444/2966-330X.v2.n2.0001. Disponível em: <https://rass.anpprev.org.br/index.php/RASS/article/view/56>

MEMBROS DA COMISSÃO DE ESTUDOS SOBRE AGENTES PÚBLICOS:

Daniel Martins e Avelar (MG)
Presidente

Anna Carolina Migueis Pereira (RJ)

Antônio Flávio (GO)

Cristina Andrade Melo (MG)

Daniela Coelho Haikal (MG)

Fábio Lins (AL)

Fábio Lucas de Albuquerque Lima (SE)

Florivaldo Dutra de Araújo (MG)

Luis Andre de Araújo Vasconcelos (MG)

Mariana Bueno Resende (MG)

Marina de Castro Firmo (MG)

Márcio Moraes (PA)

Maurício Mota (RJ)

Olival Rodrigues Gonçalves Filho (RO)

Pedro de Hollanda Dionisio (RJ)

Raquel Urbano de Carvalho (MG)

Ricardo Marcondes Martins (SP)

Sandro Lúcio Dezan (DF)

Vivian Cristina Lima Lopez Valle (PR)

Vlândia Pompeu Silva (DF)

COMISSÃO DE
ESTUDOS SOBRE
AGENTES PÚBLICOS



ibda.com.br

