

## NOTA TÉCNICA

**Assunto:** Projeto de Lei de Conversão à Medida Provisória nº 889, de 2019. Alterações nas regras do FGTS. Extinção do monopólio da CAIXA como operadora do FGTS.

### Introdução

A Comissão Mista criada para apreciação da MPV 889, de 2019, que “Altera a Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, para dispor sobre a possibilidade de movimentação das contas do Programa de Integração Social - PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, e a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para instituir a modalidade de saque-aniversário no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e dá outras providências”, deverá reunir-se em 08.10.2019 para apreciar o parecer do Relator, Deputado Hugo Mota, que conclui pela aprovação da Medida na forma de Projeto de Lei de Conversão.

Como vem se tornando praxe no atual Governo, em procedimentos que relembram o ocorrido durante a gestão Eduardo Cunha à frente da Presidência da Câmara dos Deputados, o Relator apresentou<sup>1</sup> minuta de PLV que altera substancialmente o objeto da medida provisória, introduzindo matérias novas e dando amplitude inusitada ao originalmente proposto.

Destacamos, a seguir, as principais alterações à legislação, introduzidas no PLV em comento, que se acrescem às já originalmente previstas na MPV 889/2019.

### Alterações Relevantes introduzidas pelo PLV apresentado pelo Relator

Entre as medidas que merecem destaque imediato acham-se:

**a) a extinção da exclusividade da Caixa Econômica Federal como agente operador do FGTS, passando a permitir que qualquer entidade do sistema financeiro possa atuar nessa condição.**

Até 1989, a gestão dos recursos se dava de forma pulverizada: cada trabalhador tinha a sua conta vinculada operada por uma instituição financeira distinta, e podia, em caso de mudança de emprego, transferir a sua conta vinculada para estabelecimento bancário de escolha do novo empregador.

---

<sup>1</sup> A apresentação formal deverá ocorrer no dia 8 de outubro de 2019. A presente análise é feita a partir de minuta que foi divulgada extraoficialmente.

Essa situação alterou-se em 12 de outubro de 1989, com a vigência da Lei nº 7.839, que em seu art. 3º previu que a gestão do FGTS seria efetuada pela CAIXA, segundo normas gerais e planejamento elaborados por um Conselho Curador, integrado por 3 representantes da categoria dos trabalhadores e 3 representantes da categoria dos empregadores, além de um representante de cada uma das seguintes entidades: Ministério da Fazenda, Ministério do Interior, Ministério do Trabalho, Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, Caixa Econômica Federal e Banco Central do Brasil.

No entanto, em 1990, a Lei nº 8.036, de 11 de maio, deu novo tratamento ao assunto, transferindo a gestão do FGTS para o então Ministério da Ação Social, e estabelecendo a responsabilidade da CAIXA como *agente operador* do FGTS.

A partir de então, deu-se a centralização de todas as contas do FGTS na CAIXA, envolvendo mais de 50 milhões de contas que se achavam dispersas em 78 instituições financeiras. A Lei previu, porém, que os demais estabelecimentos bancários, passariam à condição de agentes recebedores e pagadores do FGTS, mediante recebimento de tarifa, a ser fixada pelo Conselho Curador.

A centralização trouxe inúmeros benefícios tanto para os trabalhadores como para os empregadores e para a sociedade. Além de viabilizar medidas de controle sobre os saldos das contas vinculadas, evitando perdas para os trabalhadores decorrentes da dispersão de controles e de sua contabilização, e facilitando o próprio acompanhamento pelo trabalhador de seus saldos, assim como o seu resgate, aumentou a transparência da gestão do Fundo, e reduziu as dificuldades para que as empresas cumprissem suas obrigações tanto de recolher quanto de controlar os valores recolhidos, por meio da integração dos processos de cálculo e depósito numa única instituição dos valores devidos. Para o Governo essa centralização resultou multiplamente benéfica, facilitando a aplicação de recursos do Fundo nas políticas legalmente definidas e saneamento, assim como o controle e fiscalização da regularidade dos recolhimentos.

Em 2017<sup>2</sup>, a arrecadação do FGTS totalizou R\$ 125,3 bilhões, dos quais R\$ 4,97 bilhões foram incorporados como arrecadação líquida (depósitos menos saques) totalizando um patrimônio acumulado, em dezembro de 2017, da ordem de cerca de R\$ 500 bilhões. No mesmo ano, o FGTS injetou na economia cerca de R\$ 183 bilhões, além dos saques das contas inativas do FGTS, derivados da Lei nº 13.446, de 2017 que somaram cerca de R\$ 44 bilhões. Trata-se, portanto, de um volume de recursos significativos, que tem grande impacto em políticas essenciais e investimentos em infraestrutura.

O patrimônio do FGTS é superavitário. Em fins de 2017, o ativo do Fundo era de R\$ 496,9 bilhões, contra um passivo de R\$ 392,5 bilhões, totalizando um patrimônio líquido de R\$ 104,4 bilhões.

Nos termos da legislação em vigor, os recursos do FGTS deverão ser aplicados em habitação, em saneamento básico, em infraestrutura urbana e em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como a instituições que atuam no campo para pessoas com deficiência, e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do SUS, desde que as disponibilidades financeiras sejam mantidas em volume que satisfaça as condições de liquidez e de remuneração mínima necessária à preservação do poder aquisitivo da moeda, observadas as seguintes proporções:

I - no mínimo, 60% (sessenta por cento) para investimentos em habitação popular; e,

---

<sup>2</sup> [http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-relatorio-gestao/RELATORIO\\_GESTAO\\_FGTS\\_2017.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-relatorio-gestao/RELATORIO_GESTAO_FGTS_2017.pdf)

II - 5% (cinco por cento) para operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como a instituições que atuam no campo para pessoas com deficiência, e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do SUS.

A CAIXA, como agente operador do FGTS, recebeu em 2017 cerca de R\$ 4,94 bilhões, como remuneração pelos serviços prestados, envolvendo a gestão das contas vinculadas, da carteira de operações de crédito e dos recursos disponíveis do FGTS, a remuneração pela movimentação de saques e depósitos nas contas vinculadas e toda a prestação de serviços da CAIXA ao FGTS.

Com a mudança proposta, que carece não apenas de fundamento técnico, como de urgência e relevância, se caracterizando como um ILEGÍTIMO jabuti de autoria do Relator, e que pode estar vinculada a interesses ocultos,

Ainda que atualmente os recursos de tecnologia de informação sejam muito superiores aos então existentes, a capacidade operacional da CAIXA e sua eficiência como agente operador do FGTS não foram jamais questionados, e somente uma política de sucateamento, deliberadamente voltada ao desmonte da instituição e a transferir receitas para agentes privados, e que seria caracterizável como danosa ao interesse público, e, nesses termos, passível de controle pelo Poder Judiciário, poderia explicar tal medida.

#### **b) atribuição à “área fazendária” do Governo da presidência do CCFGTS.**

Na forma proposta pelo Relator, a presidência do CCFGTS deixa de caber ao extinto Ministério do Trabalho ou seu sucessor do ponto de vista das competências na áreas do trabalho é remetida a “um representante da **área fazendária**” do governo, ou seja, literalmente, a Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, à qual se vincula a Secretaria do Tesouro Nacional.

Assim, a gestão do FGTS passa a ter, no comando da sua instância mais importante, um órgão orientado exclusivamente pela visão fiscalista do Governo, o que afasta a prerrogativa de representação da área “trabalhista” do Governo.

#### **c) novas regras para membros do CCFGTS**

Inovando em relação à MPV, o relator cria a exigência de nível superior e ficha limpa para designação de membros do CCFGTS, inclui a sujeição à lei de conflito de interesses e limitações a recondução (4 anos como titular ou suplente), e passa a exigir treinamento prévio para que membros exerçam suas atividades.

#### **d) alterações nas competências do CCFGTS e exigência da criação e comitê de auditoria**

#### **e) explicitação de que agentes operadores poderão aplicar recursos do FGTS em títulos privados**

Explicita competências novas do CCFGTS quanto a aplicação de recursos do FGTS, inclusive quanto a aplicação em títulos privado inclusive por proposta de “agente operador”. Trata-se de decorrência do fato de que a Caixa deixa de ser agente operador exclusivo. Contudo, a medida expõe o FGTS a maiores riscos e até mesmo a conflitos de interesse.

**f) Limitação aos benefícios decorrentes do Minha Casa Minha Vida e operações com entidades filantrópicas a 50% do resultado do FGTS no exercício anterior e criação de fundo garantidor dessas operações.**

**g) alteração na regra de remuneração do FGTS, vinculando-a a variações mínima e máxima da taxa SELIC.**

De forma não prevista na MPV 889, o Relator introduz jabuti para alterar a remuneração do FGTS.

Apesar de não alterar a taxa de juros usada para capitalização dos recursos das contas vinculadas (50% da taxa base da poupança, que, contudo, pode ser reduzida para 70% da Taxa Selic no caso de variar para menos em caso de esta ser de menos de 8,5% ao ano, a regra fixa percentuais mínimos em caso de a meta da Taxa Selic ser inferior a 4%, assegurando, em qualquer caso, que a correção não será menor que a variação do IPCA.

Altera as regras da MPV ao prever que a distribuição integral dos resultados do FGTS será devida de acordo com a condição de a conta ter ou não sido movimentada nos anos anteriores. Assim, as contas que não tenham sofrido movimentação receberão remuneração maior.

Insere ainda regra que visa limitar a distribuição do resultado de forma a que o valor do patrimônio líquido do FGTS seja de pelo menos 15% de seus ativos.

**g) transfere ao Governo (órgão da inspeção do trabalho) a responsabilidade pela prestação de prestação de informações aos trabalhadores sobre seus créditos perante o Fundo e o acionamento imediato da inspeção do trabalho em caso de inadimplemento do empregador, de forma que seja possível acompanhar a evolução de eventuais cobranças administrativas e judiciais dos valores não recolhidos, e medidas de desburocratização para empregadores.**

**h) ampliação das possibilidades de movimentação de recursos para outras entidades financeiras, e sem ônus para o trabalhador.**

A redação do PLV amplia a possibilidade de transferência dos recursos não apenas nas hipóteses de saque de valor até R\$ 80,00, mas passando a permitir que QUALQUER valor da conta vinculada seja transferido para outra instituição financeira.

Assim, a quebra da exclusividade da Caixa como agente operador produzirá efeitos inclusive para depósitos nas contas vinculadas anteriores à abertura para outras instituições operarem recursos do FGTS.

Prevê ainda que os recursos poderão ser transferidos para qualquer instituição financeira, sem ônus para o trabalhador. Com isso, a Caixa será penalizada duplamente: perderá a gestão dos recursos e poderá, ainda, ter que arcar com os custos operacionais da transação.

**i) Suprime a previsão de prescrição trintenária da contribuição ao FGTS.**

Altera a lei para afastar a previsão da prescrição trintenária do FGTS.

Apesar de ser matéria estranha à MPV, não configura novidade em termos absolutos: em 2015, o TST firmou a seguinte súmula:

**Súmula nº 362 do TST - FGTS. PRESCRIÇÃO (nova redação) - Res. 198/2015**

*I – Para os casos em que a ciência da lesão ocorreu a partir de 13.11.2014, é quinquenal a prescrição do direito de reclamar contra o não-recolhimento de contribuição para o FGTS, observado o prazo de dois anos após o término do contrato*

*II – Para os casos em que o prazo prescricional já estava em curso em 13.11.2014, aplica-se o prazo prescricional que se consumir primeiro: trinta anos, contados do termo inicial, ou cinco anos, a partir de 13.11.2014 (STF-ARE-709212/DF)*

Por sua vez, o STF já adotou, em 2017, entendimento de que a prescrição é quinquenal (RE 798212, Rel. Min. Gilmar Mendes):

*“Recurso extraordinário. Direito do Trabalho. Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Cobrança de valores não pagos. Prazo prescricional. Prescrição quinquenal. Art. 7º, XXIX, da Constituição. Superação de entendimento anterior sobre prescrição trintenária. Inconstitucionalidade dos arts. 23, § 5º, da Lei 8.036/1990 e 55 do Regulamento do FGTS aprovado pelo Decreto 99.684/1990. Segurança jurídica. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão. Art. 27 da Lei 9.868/1999. Declaração de inconstitucionalidade com efeitos ex nunc . Recurso extraordinário a que se nega provimento.”*

Assim, não resulta em inovação, mas consolida em lei tema objeto de decisão judicial, sem, contudo, fazer diferenciação entre as situações.

**j) retira da Caixa a competência de emitir certificado de regularidade do FGTS, mantendo essa competência apenas em caráter provisório.**

**k) Amplia para 1 SM a possibilidade de saque excepcional do FGTS.**

Os impactos no FGTS da ampliação do saque excepcional de R\$ 500,00 para 1 salário mínimo (R\$ 998), autorizado até 31.03.2020, não foram estimados, mas a MPV 889 estimava que, com o saque de R\$ 500 por conta, seriam beneficiados 96 milhões de trabalhadores, injetando-se até R\$ 40 bilhões adicionais na economia, até março de 2020. Sendo praticamente dobrado esse limite, o impacto do PLV poderá chegar a outros R\$ 40 bilhões, mas esse impacto dependerá de haver tal saldo nas contas vinculadas. Segundo o Governo, o saque especial de até R\$ 500 irá zerar 80% das contas do Fundo; dobrando-se o valor, o impacto será ainda maior. A medida, portanto, acarretará perda de liquidez do FGTS, não estimada.

Contudo, beneficia os trabalhadores que poderão contar com maior volume de recursos para necessidades imediatas. Poderá ter impactos benéficos na economia, mas, dada a situação de endividamento das famílias, o recurso poderá ser integralmente absorvido pelo próprio sistema financeiro, sem gerar externalidades positivas na atividade econômica.

**l) alterações nas regras de remuneração dos contratos cobertos pelo FCVS.**

Além de se configurar novo “jabuti” a medida carece tanto de justificção quanto aferição de seus impactos sobre os contratos cobertos pelo FCVS. A novação dos contratos implicará em sujeição a novas regras, modificando a remuneração dos valores contratados.

**m) Extingue a contribuição social adicional de 10% sobre o montante da conta vinculada do FGTS em caso de demissão sem justa causa.**

O PLV traz quanto a essa contribuição alteração legal de grande relevo.

Essa contribuição, inicialmente prevista para permitir que a União contasse com recursos para o pagamento de correção monetária das contas vinculadas do FGTS, diante da condenação à observância dos expurgos inflacionários dos Planos Verão e Collor, sem que houvesse perda de liquidez do Fundo, vem há anos sendo questionada por perda de seu objeto ou inconstitucionalidade.

O TRF da 5ª Região no MS 0807214-32.2018.4.05.8300, acatou em dezembro de 2018 a tese de que a cobrança configura incompatibilidade constitucional com a EC 33/2001.

O plenário do STF aguarda oportunidade para julgar a constitucionalidade da manutenção dessa contribuição social depois de atingida a finalidade que motivou sua criação.

O tema é objeto do RE 878.313, Relator o Ministro Marco Aurélio.

Com a revogação, estima-se que a União perderá mais de R\$ 6 bilhões anuais. Em 2017, a arrecadação foi de R\$ 5,2 bilhões.

Com a revogação é extinta essa cobrança, mas não necessariamente o RE, dada a possibilidade de decretação de inconstitucionalidade com efeitos retroativos (a partir do ajuizamento da ação).

Apresentamos, em anexo, quadro comparativo entre a legislação vigente, a MPV 889/2019 e o PLV, destacando-se as alterações supra mencionadas.

## **Conclusão**

A aprovação do PLV apresentado pelo Relator dependerá de os partidos de Oposição não exercerem sua prerrogativa de veto ou obstrução, que pode se dar mediante instrumentos regimentais como os Destaques para Votação em Separado sobre os itens que afetam, particularmente, a centralização de contas do FGTS.

Trata-se de PLV que ofende diretamente o regimento interno do Congresso Nacional e a Resolução nº 1/2001-CN, ao introduzir por meio de emenda sem pertinência temática, ou com pertinência, mas sem caracterização de urgência para sua apreciação, temas novos, subvertendo o devido processo legislativo.

Quanto a esse aspecto, cabem questões de ordem a serem formuladas na própria Comissão Mista, ou em Plenário, para a sua supressão, repetindo-se o ocorrido quando da apreciação da MPV 881/2019, que impediu que cerca de 50 novos artigos fossem introduzidos ilegitimamente na forma do PLV apresentado pelo Relator.

Repete-se, no caso em tela, o mesmo tipo de problema, o que gera o “efeito surpresa” em medida provisória, suprimindo o necessário debate e dispensando a própria apresentação de motivações suficientes para a adoção de mudanças fundamentais na ordem jurídica.

Assim, precede a própria rejeição de tais alterações o seu questionamento à luz da ilegitimidade da via eleita para tanto.

Em 7 de outubro de 2019.

**LUIZ ALBERTO DOS SANTOS**  
Advogado – OAB RS 26485 OAB DF 49777  
Consultor