



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Gaspar dos Reis Silva

**CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS ESTABELECIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR
N. 110/2001: RAZÃO DA INSTITUIÇÃO E CONTINUIDADE DE
EXIGÊNCIA**

Brasília

2012

Gaspar dos Reis Silva

**CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS ESTABELECIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR N. 110/2001: RAZÃO DA
INSTITUIÇÃO E CONTINUIDADE DE EXIGÊNCIA**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOPR como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público.

Orientadora: Elisangela Moreira da Silva Batista

Co-orientadora: Maria Emília Miranda Pureza

Brasília

2012

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: xx/xx/2012

**CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS ESTABELECIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR N. 110/2001: RAZÃO DA
INSTITUIÇÃO E CONTINUIDADE DE EXIGÊNCIA**

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público da Câmara dos Deputados – 2º
Semestre de 2012.

Gaspar dos Reis Silva

Banca Examinadora:

Elisangela Moreira da Silva Batista

Nome completo do orientador

Marcos Pineschi Teixeira

Nome completo do examinador

Brasília, 30 de novembro de 2012

RESUMO

Já se passaram quase doze anos da instituição das contribuições sociais previstas nos arts. 1º e 2º da Lei complementar n. 110/2001. Tais contribuições visavam repor nas contas vinculadas do FGTS os complementos de atualização monetária devida aos trabalhadores em razão de expurgos inflacionários efetuados após a edição dos planos econômicos de janeiro de 1989 (Plano Verão) e de abril de 1990 (Plano Collor I).

O presente estudo pretende avaliar se ainda persistem os fatores que justificaram a cobrança da contribuição prevista no art. 1º da referida Lei, em face das razões que justificaram a sua criação. Pela existência de indícios de que os valores recolhidos já atenderam ao seu pressuposto e, com o intuito de responder a essa indagação, a presente pesquisa buscou embasamento na legislação que dá origem ao instituto do FGTS, bem como sua evolução. Nessa ocasião, procurou-se apresentar os antecedentes históricos do Fundo, sua natureza jurídica, prescrição e outras considerações ao regime do FGTS. Teve, também, como fonte de pesquisa, literatura que discute, objetivamente, os expurgos inflacionários nas contas vinculadas do FGTS. Não foi desprezada dos objetos de estudo a jurisprudência dos tribunais superiores, onde foi possível perceber a dimensão que alcançaram as ações judiciais promovidas pelos trabalhadores.

Outra fonte de pesquisa de significado relevante na elaboração deste trabalho diz respeito às Demonstrações Financeiras do FGTS somadas aos Relatórios de Gestão, ambos referentes aos exercícios de 2000 a 2011. Por meio desse instrumental, foi possível fazer uma análise do patrimônio do FGTS e identificar o reflexo das contribuições sociais em sua evolução, assim como verificar que o referido Fundo, no decorrer de 2012, já terá amortizado integralmente as despesas decorrentes do pagamento dos complementos de atualização monetária creditados nas contas vinculadas do FGTS. Na metodologia adotada, foram considerados, também, artigos publicados em revistas e em meio eletrônico, leis específicas sobre a matéria, Manual do FGTS e dispositivos constitucionais. Tudo isso, aliado ao método indutivo, favoreceu a aplicação da pesquisa na elucidação da questão em foco.

Palavras chave: Expurgo inflacionário; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; Lei Complementar n. 110/2001; Planos econômicos Verão e Collor I.

ROL DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

- CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- CEF – Caixa Econômica Federal
- CF – Constituição Federal
- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- CVM – Comissão de Valores Mobiliários
- FGTS – Fundo de Garantia do Tempo do Serviço
- FI-FGTS – Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- INSS – Instituto Nacional de Seguro Social
- INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
- IPC – Índice de Preços ao Consumidor
- JAM – Juros e Atualização Monetária
- LBC – Letras do Banco Central
- LC – Lei Complementar
- MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
- PL – Projeto de Lei
- PLP – Projeto de Lei Complementar
- PLS – Projeto de Lei do Senado Federal
- PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
- STF – Supremo Tribunal Federal
- STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

| | | |
|-----|--|----|
| 1. | INTRODUÇÃO | 8 |
| 1.1 | Objeto..... | 8 |
| 1.2 | Objetivo..... | 9 |
| 1.3 | Hipótese | 9 |
| 1.4 | Justificativa..... | 10 |
| 1.5 | Metodologia | 11 |
| 2. | FGTS – ORIGEM E EVOLUÇÃO | 12 |
| 2.1 | Antecedentes Históricos | 12 |
| 2.2 | O FGTS sob o comando da Constituição de 1988 | 18 |
| 2.3 | Natureza Jurídica do FGTS..... | 24 |
| 2.4 | Da Prescrição do FGTS..... | 26 |
| 3. | PLANOS ECONÔMICOS E SUAS IMPLICAÇÕES NAS CONTAS VINCULADAS - EXPURGOS INFLACIONÁRIOS | 28 |
| 4. | DECISÕES DO JUDICIÁRIO FAVORÁVEIS AO CRÉDITO DOS COMPLEMENTOS DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA NAS CONTAS VINCULADAS DO FGTS | 31 |
| 5. | LEI COMPLEMENTAR N. 110/2001 | 36 |
| 5.1 | Contribuições sociais instituídas | 37 |
| 5.2 | Termo de adesão..... | 39 |
| 5.3 | Deságio e parcelamento do pagamento | 40 |
| 5.4 | Demais considerações..... | 41 |
| 6. | COMPORTAMENTO DOS CRÉDITOS AO LONGO DOS ANOS E COMO FORAM EFETUADOS | 42 |
| 7. | O PATRIMÔNIO DO FGTS | 46 |
| 8. | RECENTES DESTINAÇÕES DOS RECURSOS DO FGTS | 52 |
| 8.1 | Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FI-FGTS | 52 |
| 8.2 | Descontos nos Financiamentos a Pessoas Físicas e o Programa Minha Casa, Minha Vida | 56 |
| 8.3 | Superávit Primário..... | 58 |
| 9 | CONCLUSÃO | 60 |
| 10 | REFERÊNCIAS..... | 64 |

1. INTRODUÇÃO

1.1 Objeto

A Lei Complementar n. 110, de 29 de junho de 2001, instituiu duas contribuições sociais. Uma delas, prevista no art. 1º da Lei, é devida pelos empregadores em decorrência de despedida de empregado sem justa causa, à alíquota de dez por cento sobre o montante de todos os depósitos devidos do FGTS durante a vigência do contrato de trabalho. A outra, prevista no art. 2º da mesma Lei, é devida pelos empregadores, à alíquota de cinco décimos por cento sobre a remuneração devida, no mês anterior, a cada trabalhador. A primeira contribuição continua a ser exigida, enquanto a segunda teve sua exigibilidade encerrada em janeiro de 2007, conforme previa o § 2º do art. 2º da referida Lei Complementar.

A Lei surgiu para fazer face aos complementos de atualização monetária devida aos trabalhadores em razão dos expurgos inflacionários nas contas vinculadas do FGTS, por ocasião dos planos econômicos editados pelo governo em janeiro de 1989 (Plano Verão) e abril de 1990 (Plano Collor I). A implementação de tais planos econômicos comprometeu sensivelmente o patrimônio fundiário dos trabalhadores, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador do FGTS, deixou de considerar nos meses de janeiro/89 e abril/90 índices de correção monetária que deveriam ser observados para a atualização monetária das contas vinculadas. Consequentemente, inconformados com as perdas, os trabalhadores ingressaram com ações na Justiça objetivando reaver seu patrimônio. Isso provocou no Judiciário grande tumulto, obrigando o Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso, a também se manifestar a respeito.

O reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal dos direitos da classe trabalhadora com respeito ao reparo nas contas vinculadas do FGTS levou o Poder Executivo a propor alternativa para resolução do conflito, o que redundou na edição da Lei Complementar n. 110/2001, que, além de regulamentar o direito dos empregados, estabeleceu condições para que esses obtivessem o seu patrimônio fundiário recuperado. Para que fosse possível esse feito, diversas soluções foram adotadas pela União, entre elas o recolhimento,

por parte dos empregadores, das contribuições sociais previstas na referida Lei Complementar.

1.2 Objetivo

O presente estudo pretende avaliar a necessidade de continuidade ou não da exigência da contribuição prevista no art. 1º da Lei Complementar n. 110/2001, em face das razões que justificaram a sua instituição. Para o alcance do objetivo proposto, será realizado levantamento da posição atual dos créditos efetuados, bem como da existência de passivos a serem pagos e se estes passivos já estão provisionados. Há de se fazer análise, também, dos reflexos dessa contribuição na evolução do patrimônio do FGTS.

Cuida, ainda, a pesquisa de apresentar, ao final, informações que subsidiem a tomada de decisão no âmbito do Poder Legislativo, como também por toda a sociedade, relativamente aos projetos de lei que tratam da extinção da referida contribuição ou que procuram dar-lhe destinação diversa da atual.

A respeito da contribuição social prevista no art. 2º da Lei Complementar n. 110/2001, não pretende a presente pesquisa incluí-la como objeto de estudo, tendo em vista o término de sua exigência no mês de janeiro de 2007, quando totalizaram as 60 (sessenta) contribuições, em consonância com o previsto no parágrafo 2º do art. 2º da referida Lei.

1.3 Hipótese

Após quase doze anos da edição da Lei Complementar n. 110/2001, parece ter transcorrido prazo suficiente para o provisionamento dos recursos necessários ao complemento dos créditos de atualização monetária ou para o efetivo pagamento dos respectivos valores.

Ademais, a mídia reiteradamente destaca a destinação de recursos do FGTS para outras finalidades surgidas após a edição da referida Lei Complementar, como a ampliação dos descontos nos financiamentos habitacionais a pessoas físicas e a criação do Fundo de Investimento do FGTS, o que demonstra a disponibilidade de recursos do FGTS. Além disso, o governo federal decidiu reter em 2012 a receita arrecadada decorrente da contribuição objeto de estudo deste trabalho, deixando de repassá-la ao Fundo. O Projeto de Lei Orçamentária para 2013, encaminhada ao Poder Legislativo em 31 de agosto de 2012,

também demonstra a intenção do governo de continuar a reter tal contribuição no exercício de 2013, conforme se verá adiante.

Ao que parece, o montante recolhido à custa da contribuição social prevista na Lei Complementar n. 110/2001 demonstra ter atendido ao seu pressuposto.

1.4 Justificativa

Desde a edição da Lei Complementar n. 110/2001, vários artigos vêm sendo escritos no sentido de colocar em discussão as alternativas adotadas pelo governo para viabilizar os créditos dos complementos de atualização monetária nas contas vinculadas do FGTS. Ponto relevante da discussão refere-se ao ônus tributário imposto aos empregadores, que tiveram o encargo de sanar os prejuízos dos trabalhadores, mediante recolhimento ao FGTS das aludidas contribuições sociais.

Tramitam atualmente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal diversas proposições que alteram a destinação da contribuição social prevista no art. 1º da Lei Complementar n. 110/2001, isentam determinados empregados do seu recolhimento e, principalmente, sugerem a sua extinção.

Abaixo elencamos as proposições legislativas que atualmente tramitam no Congresso Nacional. Da análise das justificativas apresentadas, podemos assim resumir os vários argumentos apresentados para a alteração do atual regramento:

- PLP 378/2006-CD - A continuidade de depósitos dos 10% adicionais no FGTS, nos casos de demissão sem justa causa do empregado, não mais se justifica, em razão de a Caixa Econômica Federal ter divulgado ótimos resultados das contas do referido Fundo e o Poder Executivo ter promovido o pagamento antecipado dos complementos previstos na LC 110/2001.
- PL 1383/2007-CD – Em janeiro/2007, concluiu-se o pagamento dos expurgos inflacionários referentes aos planos econômicos “Verão” e “Collor I” para milhões de trabalhadores.
- PLP 51/2007-CD- Passados aproximadamente seis anos de vigência da LC 110/2001, pode-se afirmar que o propósito de fortalecimento e consolidação do patrimônio do FGTS foi alcançado.

- PLP 258/2007-CD – Propõe alteração da LC 110/2001 para autorizar créditos de complementos de atualização monetária em contas do PIS-PASEP, a partir de agosto de 2012.
- PLP 407/2008-CD - A LC 110/2001 já cumpriu com todos os seus objetivos. Portanto, não há mais razão para a presente lei permanecer em vigor.
- PLP 46/2011-CD - Os últimos balancetes apresentados pela Administração Pública Federal, referentes às contas do FGTS, demonstram desnecessidade de manutenção da contribuição social de 10% adicional à conta do FGTS. O acordo proposto na LC 110/2001 garantiu a situação de “boa solvência” do referido Fundo, possibilitando, assim, a extinção da cobrança da contribuição social em questão.
- PLS 373/2007-SF – não há mais motivo para continuar onerando os empregadores com o adicional de 10% da multa rescisória. Afinal, são os trabalhadores os mais prejudicados por essa elevação do encargo social das empresas, tendo em vista as consequências em termo de maior informalidade e desemprego. Na verdade, tal adicional deveria ter sido provisório, já em sua origem, tal como ocorreu com o aumento da alíquota de contribuição ao FGTS.

Se por um lado existe modesta quantidade de literatura em forma de artigos, a edição de livros e monografias sobre o assunto, então, é muito mais reduzida, o que estimula a pesquisa e viabiliza o incremento de material disponível para futuros estudos.

Sendo assim, o estudo em foco pretende oferecer subsídios para a tomada de decisões pelo Poder Legislativo, no uso de suas atribuições legislativas, como também por toda a sociedade.

1.5 Metodologia

O tema proposto para estudo trata de situação específica, por envolver três grupos de interesses. De um lado, os empregados, que viram o seu direito prejudicado quando as respectivas contas vinculadas deixaram de receber o devido incremento da correção monetária. Do outro lado, os empregadores, sobre os quais recaiu, por força da Lei Complementar n. 110/2001, o pagamento das contribuições sociais. No centro, o governo, que

em razão dos resultados superavitários do FGTS tem apoiado o direcionamento dos recursos do Fundo para diversas finalidades recentemente criadas, as quais serão mencionadas no capítulo 8 deste trabalho.

Por se tratar de um estudo de caso, o pesquisador fará uso da pesquisa aplicada, objetivando gerar conhecimentos capazes de contribuir para a elucidação dos problemas envolvidos. A respeito da forma de abordagem do problema, será utilizada a pesquisa quantitativa, por se adequar melhor à realidade apresentada. Assim, será possível fazer uma descrição pormenorizada dos fatos. A pesquisa será exploratória – a bibliografia utilizada na construção das ideias será selecionada a partir de experiências de autores com o problema em foco, não se dispensando, contudo, outras obras de conteúdo generalizado, mas que possam enriquecer a construção do pensamento científico. Serão utilizados também documentos que não receberam tratamento analítico, por se tratar de um tema relativamente recente, e as obras publicadas ainda serem exíguas.

Por fim, será dada ênfase ao método indutivo, buscando uma melhor compreensão a partir das primeiras evidências da concepção do problema. Dessa forma, a pesquisa objetiva apresentar uma solução que atenda aos grupos de interesses envolvidos.

2. FGTS – ORIGEM E EVOLUÇÃO

2.1 Antecedentes Históricos

Ainda no século XVII, o direito brasileiro dava indícios da necessidade de formulação de leis que regulassem a relação patrão-empregado. Na verdade, a maior preocupação, à época, era com o empregador em relação ao empregado nas ocasiões de quebra de contrato de trabalho. Nessa época, já existiam algumas convenções acerca dessas situações, sendo que a primeira menção da legislação era pautada na garantia de estabilidade em favor do empregador (JANTALIA, 2008).

Contudo, a situação mudou, a ponto de inverter. Segundo Jantalia (2008), foi com a Constituição de 1824 que pela primeira vez foi disciplinada a questão da estabilidade. Começando pelos oficiais do exército e da armada, que para perderem sua patente dependeria de sentença judicial, alcançou os juízes, imputando-lhes a condição de vitalícios. Só em 1827 os membros do magistério foram alcançados pelo instituto da estabilidade.

Na vigência da Constituição de 1891, foi editada a Lei n. 2.924, de 1915, que impedia que qualquer servidor público fosse livremente exonerado após completar dez anos de serviço. Ainda não se tratava aqui de direito à estabilidade, mas uma garantia de que somente em virtude de sentença judicial esses trabalhadores poderiam ser demitidos. Conquanto essa Constituição tivesse ratificado a garantia da estabilidade conquistada pelos oficiais do exército e da armada, pelos juizes e pelos membros do magistério, silenciou em absoluto a esse respeito em favor dos trabalhadores da iniciativa privada.

Posteriormente, em 1923, com o Decreto Legislativo n. 4.682 – a chamada Lei Elói Chaves – a estabilidade alcançou os empregados do setor privado. Para Jantalia (2008), o processo da estabilidade na iniciativa privada foi lento, mas gradual. Primeiro alcançou a categoria dos ferroviários, depois vieram os empregados de empresas de navegação marítima ou fluvial, seguidos pelos de exploração de portos. Com o passar dos anos o direito à estabilidade foi estendido aos empregados dos telégrafos de empresas particulares, alcançando, mais tarde, os comerciários, com o Decreto n. 24.273, de 1934. Todos esses trabalhadores, para ter garantido o direito à estabilidade, tinham de comprovar dez anos de serviço na mesma empresa, podendo ser dispensados somente em caso de falta grave, desobediência, indisciplina, ou circunstância de força maior, devidamente comprovada. Diferentemente, os bancários foram contemplados com esse instituto, por força do Decreto n. 24.615, de 1934, porém, necessitavam apenas de dois anos de trabalho para usufruírem desse benefício. Daí em diante, houve considerável evolução na construção de direitos do empregado quanto ao instituto da estabilidade.

Acrescenta Jantalia (2008), que foi com a Constituição de 1934 que a preocupação de proteger o trabalho ingressou na órbita do Direito Constitucional. Embora não garantisse, ainda, a todos os trabalhadores a estabilidade no emprego, pois somente os funcionários públicos que tinham mais de dez anos de efetivo exercício passaram a gozar desse direito, os avanços já eram evidentes, pois assegurava ao trabalhador uma indenização nos casos de dispensa sem justa causa, conforme transcrito adiante:

Art. 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

(...)

g) indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa. (sem grifo no original)

Embora a Constituição de 1934 garantisse a estabilidade apenas aos funcionários públicos com mais de 10 (dez) anos de efetivo exercício, com a edição da Lei n. 62, de 1935, em seu art. 10, o direito à estabilidade foi estendido aos empregados da indústria e comércio, que, com “10 (dez) anos de serviço efetivo no mesmo estabelecimento (...), só poderão ser demitidos por motivos devidamente comprovados de falta grave, desobediência, indisciplina ou causa de força maior”.

Mas foi a Constituição de 1937 que inovou a proteção dos trabalhadores, tratando da proteção daqueles que ainda não gozavam da estabilidade e, para isso, estabelecendo como preceito a ser observado pela legislação trabalhista que na cessação das relações de trabalho em que o empregado não tenha dado causa, este devia ser indenizado com valor proporcional aos anos de serviço (JANTALIA, 2008). Note-se que enquanto a Constituição de 1934 estabelecia o direito a indenização para o trabalhador dispensado sem justa causa, a Constituição de 1937 estabeleceu como se daria essa indenização.

Em 1943, com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), arts. 492 a 500, as regras, então vigentes, foram sistematizadas. A partir daí, todo empregado que completasse dez anos na mesma empresa passava a gozar da estabilidade, só podendo ser dispensado nos casos de falta grave ou por força maior efetivamente comprovada. Os casos de falta grave deveriam ser apurados mediante inquérito judicial. Despedidas não motivadas por falta grave ou força maior deveriam ser indenizadas na proporção de um mês de remuneração por ano de serviço efetivo. Se se tratasse de empregado estável, essa indenização tinha seu valor dobrado (DIEHL e TRENNEPOHL, 2011).

A CLT também uniformizou a legislação que regia a estabilidade no emprego. Os bancários que não tinham adquirido o direito à estabilidade por não terem completado os dois anos de trabalho, agora, com a CLT, passaram a ter direito somente após completados os dez anos, com ressalva àqueles que já haviam completado os dois anos no emprego, sendo-lhes garantido o direito à estabilidade (JANTALIA, 2008).

Com a Constituição de 1946, o direito à estabilidade do setor privado ficou sacramentado. Porém, as empresas logo evidenciaram problemas de caixa para saldar seus compromissos com os empregados dispensados sem justa causa. Esse fato fez com que o governo instituisse um mecanismo inovador que fizesse com que as empresas provisionassem

os valores destinados às indenizações trabalhistas. E para que fosse levada a contento essa prática, o governo se propôs conceder um incentivo fiscal às empresas participantes do sistema (JANTALIA, 2008).

Conforme Diehl e Trennepohl (2011, p. 67), dentro do sistema da estabilidade, aos empregados dispensados antes de completarem um decênio, e desde que tivessem mais de um ano de trabalho, era devida uma remuneração equivalente a um mês de salário para cada ano trabalhado, a partir do segundo ano, pois o primeiro ano era considerado como de experiência. “Ultrapassados os dez anos de serviço, para dar conteúdo à garantia da estabilidade, essa indenização tinha seu valor dobrado”.

Ainda assim, os problemas de desemprego no país continuavam crescentes. Muitos demitidos deixavam de receber as indenizações devidas, em razão da falta de recursos da empresa. Conseqüentemente, o passivo trabalhista chegava a níveis absurdos, evidenciando a insustentabilidade da estabilidade decenal há pouco conquistada. Esse cenário impulsionou a concepção do FGTS (JANTALIA, 2008).

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS foi criado pela Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n. 20, de 14 de setembro de 1966, sendo regulamentado pelo Decreto n. 59.820, de 20 de dezembro de 1966. Esse instituto teve como objetivo permitir aos empregados a garantia de uma indenização pelos serviços prestados ao mesmo empregador (MARTINS, 2010).

A instituição do FGTS, pois, visava proporcionar reserva de numerário em favor do empregado nos casos de dispensa do trabalho. Em termos práticos, o instituto do FGTS determinava um percentual de 8%, depositados mensalmente, calculado sobre a remuneração do empregado do mês anterior, que era depositado em conta vinculada do FGTS junto a uma instituição financeira. A razão de ser 8% era porque ao final de um ano de trabalho (incluindo a gratificação natalina), o total dos valores depositados era da ordem de 104% do salário mensal. Isso possibilitava ao empregado certa garantia de subsistência, nos casos de rescisão contratual por iniciativa do empregador (ALISEDA, 2001).

Muito se discutiu a respeito da convivência do FGTS com o instituto da estabilidade garantida pela Constituição de 1946. Para Jantalia (2008, p. 43), “essa dualidade não fazia parte dos estudos originais do Governo, somente sendo adotada em razão da proteção constitucional então conferida à estabilidade e do direito adquirido dos que já eram

estáveis”. Tendo em vista a dificuldade de alterar o dispositivo constitucional então vigente por uma lei ordinária, a solução jurídica encontrada foi a convivência com os dois regimes, porém, facultando ao trabalhador o direito de opção pela nova sistemática.

Sendo assim, a instituição do FGTS não extinguiu as conquistas dos trabalhadores quanto à estabilidade no emprego nos moldes da legislação pretérita, em razão da proteção constitucional a ela conferida, sendo concedido aos trabalhadores o direito de opção, possibilitando, inclusive, a renúncia voluntária do direito adquirido para aderir ao regime jurídico do FGTS (JANTALIA, 2008).

Embora os dois regimes caminhassem juntos, na prática, entretanto, a maioria das empresas impunha ao candidato à vaga de emprego a opção pelo FGTS, de modo a que os novos empregados não adquirissem a estabilidade decenal. Segundo Martins (2010), em estudos realizados pelos Ministérios do Trabalho e do Planejamento, na época em que o FGTS era apenas um projeto do governo, foi constatado que apenas 15% dos empregados das empresas com mais de 30 anos de funcionamento gozavam da estabilidade. Esse percentual ficou na margem de 1% quando se tratava de empresas mais novas. Dessa forma, a estabilidade, em vez de proteger o empregado, prejudicava-o, expondo-o à demissão antes de completar um decênio.

Antes da Constituição Federal de 1988, o empregado não era obrigado a aderir ao FGTS, pelo menos em tese, conforme exposto em parágrafo anterior. Daí, a existência de duas categorias de empregados – a do não optante e a do optante.

Aos não optantes interessava o instituto da estabilidade após completar 10 anos de trabalho para um mesmo empregador, conforme previa o art. 492 da CLT. Pelo art. 9º do Decreto n. 59.820, de 20 de dezembro de 1966, todos os empregadores eram obrigados a depositar 8% na conta vinculada do empregado, independente da opção. Aos optantes, esse percentual era destinado a uma conta específica em nome do empregado, vinculada do FGTS. Aos não optantes, esse valor era depositado em nome da empresa, em conta individualizada do empregador, mas com relação nominal de todos os empregados dessa categoria. Tratando-se de empregado optante, os valores depositados reverteriam em seu favor. Porém, quanto aos não optantes, os valores depositados eram utilizados para fazer a indenização do empregado até o seu montante, conforme o caso. Se não houvesse indenização a ser paga, os valores reverteriam para o empregador, conforme disposto no art. 33 do Decreto n. 59.820/66 (ALISEDA, 2001).

Uma vantagem do empregado optante era que, sendo este dispensado do emprego sem justa causa, fazia jus a um acréscimo de 10% sobre os valores depositados em sua conta vinculada, pelo empregador, a título de multa indenizatória, conforme preceituava o art. 6º, caput, da Lei n. 5.107/66. Esse benefício não era extensivo aos não optantes (ALISEDA, 2001).

Em análise o tema FGTS em diversos países, como Alemanha, Bélgica, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Inglaterra, Itália, México, Portugal, Suíça e Uruguai, constatou-se que nenhum deles possui contribuição ou sistema idêntico ao FGTS instituído no Brasil. O caso chileno, o mais próximo do modelo brasileiro, possui um fundo coletivo a ser utilizado pelo empregador nos casos de dispensa do empregado, enquanto no Brasil, o depósito é individualizado na conta do empregado (MARTINS, 2010).

Carvalho e Pinheiro (1999) defendem a instituição do FGTS sob a alegação de que ele cumpre eficiência alocativa do mercado de trabalho. Dessa forma, esse instituto possibilita o provisionamento compulsório da indenização ao empregado e, também, o fim da estabilidade aos dez anos de serviço, eliminando, assim, dois elementos apontados como fatores de encarecimento do passivo trabalhista das empresas, além de flexibilizar o mercado de trabalho.

Os depósitos do FGTS não se vinculam ao arbítrio do empregador de poder fazê-los ou não, nem se consolida mediante acordo das partes, pois suas regras já estão fixadas em lei. Desde que ocorra o contrato de trabalho, os depósitos no Fundo serão obrigatórios, e em pecúnia, não podendo o empregador se utilizar de utilidades diversas para cumprir o dispositivo legal (MARTINS, 2010).

Assim, foi instituído o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, beneficiando tanto o empregador quanto o empregado. O primeiro, com os depósitos mensais e regulares, promoveu meios para indenizar o empregado dispensado sem justa causa; o segundo, não mais ficou à mercê do empregador, pois os valores de sua indenização passaram a ser depositados em conta vinculada, garantindo os saques pelo empregado titular. Contudo, ficou resguardado o direito de opção, ainda que em tese, para os empregados que não desejavam aderir ao novo Instituto.

2.2 O FGTS sob o comando da Constituição de 1988

A partir da Constituição Federal de 1988, não há mais que se falar em dois institutos. Foi estabelecido o FGTS, sendo preservado, contudo, o direito adquirido àqueles que eram estáveis, ou seja, os que já detinham dez anos de trabalho na mesma empresa, por não serem optantes. Todos os demais trabalhadores celetistas passaram a ser optantes pelo FGTS (ALISEDA, 2001).

Abrigado pelo inciso III do art. 7º da Constituição de 1988, o Fundo é formado por contribuições compulsórias no mesmo percentual da legislação anterior, de 8% das remunerações devidas aos empregados, com base no mês anterior, sendo este valor depositado em conta vinculada do FGTS, aberta na Caixa Econômica Federal. A obrigação do recolhimento dura enquanto em vigor o vínculo empregatício (DIEHL e TRENNEPOHL, 2011). Na visão de Süsskind (2005), esse dispositivo constitucional acabou com a dualidade dos regimes jurídicos, que, na prática sujeitava o trabalhador a uma falsa opção, vez que era o empresário que ditava a opção pelo FGTS, sob ameaça de não contratar o trabalhador.

Para Martins (2010 p. 27), o FGTS se constitui em uma poupança, cujos valores são depositados nas contas vinculadas dos trabalhadores. “O FGTS é um depósito bancário vinculado, pecuniário, compulsório, realizado pelo empregador em favor do trabalhador, visando formar uma espécie de poupança para este, que poderá ser sacada nas hipóteses previstas em lei.”

Atualmente, o instituto do FGTS é regulado pela Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990, e regulamentado pelo Decreto n. 99.684, de 8 de novembro de 1990, com duplo objetivo: 1) Assegurar ao trabalhador optante a formação de um pecúlio relativo ao tempo de serviço em uma ou mais empresas, para ampará-lo em caso de demissão e a seus dependentes em caso de falecimento; e 2) fomentar políticas públicas por meio do financiamento de programas de habitação popular, de saneamento ambiental e de infraestrutura urbana.

Fazem jus ao FGTS os trabalhadores urbanos e rurais, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e os trabalhadores avulsos. A Lei n. 8.036/1990, em seu art. 16, facultou ao diretor não empregado de empresas sujeitas ao regime da CLT equiparar-se aos demais trabalhadores sujeitos ao regime do FGTS. Posteriormente, a Lei n. 10.208/2001, facultou a inclusão de empregado doméstico no sistema FGTS, desde que haja requerimento do empregador e que este efetue o recolhimento das contribuições ao Fundo.

Consequentemente, foram excluídos da categoria de trabalhadores, para fins de depósito do FGTS, os servidores públicos civis e militares sujeitos a regime jurídico próprio, assim como os trabalhadores eventuais e os autônomos, conforme preceitua o § 2º do art. 15 da Lei n. 8.036/1990.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi alterado o valor da multa indenizatória, passando de 10% para 40% sobre os valores depositados em conta vinculada do Fundo, em nome do empregado dispensado sem justa causa, por força do inciso I, do art. 7º, cumulada com o inciso I do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias (ALISEDA, 2001).

De acordo com o art. 13 da Lei n. 8.036/1990 e o art. 17 da Lei n. 8.177/1991, aplica-se aos depósitos efetuados nas contas vinculadas correção monetária com base nos parâmetros fixados para atualização dos saldos dos depósitos de poupança - que é a Taxa Referencial Diária (TR), com data de aniversário no dia 1º, observada a periodicidade mensal para remuneração. Além disso, incide sobre o saldo juros de 3% ao ano.

Quando da instituição do FGTS, pela Lei n. 5.107/66, em seu art. 4º, a remuneração das contas vinculadas seguia orientação diferente. As contas de empregados optantes, abertas antes de 22 de setembro de 1971, eram reajustadas com juros de 3% a 6% ao ano, conforme o tempo de serviço prestado pelo empregado à mesma empresa. Os saldos das contas abertas nessa condição continuam a receber até hoje a mesma taxa de reajuste. Com o advento da Lei n. 5.705, de 21 de setembro de 1971, a remuneração dos saldos das contas vinculadas do Fundo passaram a ser remuneradas em 3% ao ano, sendo ratificada pela Lei n. 8.036, de 1990, o que vigora até os dias atuais (JANTALIA, 2008).

Vários autores defendam a tese de que o índice de correção de três por cento ao ano nas contas do FGTS não refletem a realidade da inflação, ou seja, os valores depositados são alvo de corrosão inflacionária dos saldos. Conforme consignado no “Relatório da Subcomissão Especial da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, destinada a analisar o FGTS (2010), houve uma perda real, a partir de 1999, do valor depositado nas contas vinculadas em relação ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, representando uma desvalorização das contas de 13% até 2010, ano de fechamento do Relatório.

Outros, porém, como Jantalia (2008), argumentam que desde a criação do FGTS, as regras de sua atualização têm sido as mesmas da poupança, em razão de os recursos do fundo serem destinados em sua grande maioria a financiamentos ou programas habitacionais no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação. Ocorre que o SFH também segue os parâmetros da poupança, isso porque quantidade razoável dos recursos que alimentam esse sistema provém da poupança. Somado a esse fato, os recursos fundiários concedidos a título de empréstimos ou financiamentos também são realizados com taxas de juros reduzidas. No entanto, a taxa de juros que remunera os fundistas poderia, ao menos, ser equiparada à da poupança (6,17%, ao ano), sem que haja um desequilíbrio do sistema, conforme defendido no Relatório Final da Subcomissão Especial da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (2010).

Contudo, há críticas contra o sistema de juros e atualização monetária – JAM das contas vinculadas. Isso ocorre porque, na prática, o fundista empresta seu dinheiro ao governo e recebe em troca uma remuneração muito baixa. No entanto, o que mais alimenta a crítica ao sistema é que os agentes financeiros tomam recursos do FGTS junto ao agente operador a taxas reduzidas e negociam esses valores no mercado, muitas vezes dentro do próprio SFH, a taxas superiores a 12% ao ano, com isso, auferem margem apreciável de ganhos na negociação, enquanto o fundista tem de se conformar com baixas taxas de remuneração (JANTALIA, 2008).

Em contraposição, afirma Jantália (2008, p. 111) que “não se há de pretender em transformar o FGTS num investimento especulativo, até porque o Fundo tem, por imposição legal, uma destinação social”. Porém, é inegável que o fundista, de todos os agentes envolvidos, é o que auferir menor benefício de todo o sistema, a despeito de ser ele o dono do dinheiro. O resultado desse descompasso é o surgimento de um ciclo vicioso, em que os fundistas fazem de tudo para retirar seus recursos das contas vinculadas. E para isso, criam várias situações como a compra de imóveis que muitas vezes nem precisam, inventam doenças, simulam demissões nas empresas, etc.

O Relatório da Subcomissão Especial da CTASP da Câmara dos Deputados destaca que 85% dos projetos em tramitação naquela Comissão, no ano de 2010, alusivos ao FGTS, versam a respeito da movimentação da conta vinculada do Fundo. As propostas apresentadas são as mais variadas, podendo ser citadas como exemplos as seguintes: custeio de despesas com educação; implementação de idade; aplicação financeira; nascimento de

filho ou casamento; compra de veículo; pagamento de pensão alimentícia; pagamento de dívidas; etc. Como se vê, as tentativas de saques dos saldos das contas vinculadas do FGTS são crescentes.

Os Projetos de Lei n. 2.312, de 2011 e n. 4.173, de 2012 tratam especialmente da mudança na remuneração das contas vinculadas do FGTS. A principal fundamentação dos projetos diz respeito à necessidade de contemplar o fundista com os resultados da expressiva rentabilidade que o Fundo apresenta.

O FGTS é composto pelos saldos das contas vinculadas dos trabalhadores e outros recursos a ele incorporados, de acordo com o art. 2º da Lei n. 8.036/90, a seguir transcrito:

Art. 2º O FGTS é constituído pelos saldos das contas vinculadas a que se refere esta Lei e outros recursos a ele incorporados, devendo ser aplicados com atualização monetária e juros, de modo a assegurar a cobertura de suas obrigações.

§ 1º Constituem recursos incorporados ao FGTS, nos termos do *caput* deste art.:

- a) eventuais saldos apurados nos termos do art. 12, § 4º;
- b) dotações orçamentárias específicas;
- c) resultados das aplicações dos recursos do FGTS;
- d) multas, correção monetária e juros moratórios devidos;
- e) demais receitas patrimoniais e financeiras.

§ 2º As contas vinculadas em nome dos trabalhadores são absolutamente impenhoráveis.

Relativamente à alínea “a” do § 1º do art. 2º, os recursos dizem respeito aos resultados financeiros auferidos pela Caixa Econômica Federal nas transações efetuadas no período entre o repasse dos bancos e o depósito nas contas vinculadas dos trabalhadores. Após as despesas de administração do FGTS e o pagamento da tarifa aos bancos depositários apura-se o saldo e o reverte ao patrimônio do Fundo.

O FGTS é regido por normas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS - CCFGTS, órgão normalizador e fiscalizador (no âmbito interno). É composto por representantes dos trabalhadores, empregadores, órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo. O Fundo possui natureza privada, porém, sua gestão é pública.

O FGTS não dispõe de personalidade jurídica, ficando as atividades relativas à gestão dos seus recursos vinculadas ao dispositivo legal. Consoante Lei n. 8.036, de 1990, e Lei n. 8.844, de 1990, o FGTS possui a seguinte estrutura administrativa:

- Conselho Curador, composto por representantes de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais;
- Agente Operador: Caixa Econômica Federal;
- Agente Gestor: Ministério das Cidades;
- Responsável pela fiscalização e apuração das contribuições ao FGTS: Ministério do Trabalho e Emprego.

A Caixa Econômica Federal, além de desempenhar a função de agente operador, desempenha, também, a função de agente financeiro juntamente com outras instituições financeiras ligadas ao SFH. Como agente operador, a Caixa Econômica centraliza os recursos do Fundo, regula rotinas administrativas e operacionais junto a agentes financeiros e tomadores de recursos, analisa projetos de empréstimos, concede créditos, formaliza convênios e contratos e instrumentaliza o Conselho Curador com relatórios gerenciais e outras informações importantes. Na condição de agente financeiro, a Caixa executa diretamente operações de repasses e financiamentos junto a tomadores finais (CARVALHO e PINHEIRO, 1999).

A respeito da movimentação da conta vinculada do FGTS, o art. 20 da Lei n. 8.036, de 1990, impõe ao trabalhador as seguintes condições de movimentação:

I - despedida sem justa causa, inclusive a indireta, de culpa recíproca e de força maior;

II - extinção total da empresa, fechamento de quaisquer de seus estabelecimentos, filiais ou agências, supressão de parte de suas atividades, declaração de nulidade do contrato de trabalho nas condições do art. 19-A, ou ainda falecimento do empregador individual sempre que qualquer dessas ocorrências implique rescisão de contrato de trabalho, comprovada por declaração escrita da empresa, suprida, quando for o caso, por decisão judicial transitada em julgado;

III - aposentadoria concedida pela Previdência Social;

IV - falecimento do trabalhador;

V - pagamento de parte das prestações decorrentes de financiamento habitacional concedido no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH);

VI - liquidação ou amortização extraordinária do saldo devedor de financiamento imobiliário, observadas as condições estabelecidas pelo Conselho Curador, dentre elas a de que o financiamento seja concedido no âmbito do SFH e haja interstício mínimo de 2 (dois) anos para cada movimentação;

VII – pagamento total ou parcial do preço de aquisição de moradia própria, ou lote urbanizado de interesse social não construído;

VIII - quando o trabalhador permanecer três anos ininterruptos, a partir de 1º de junho de 1990, fora do regime do FGTS, podendo o saque, neste caso, ser efetuado a partir do mês de aniversário do titular da conta;

IX - extinção normal do contrato a termo, inclusive o dos trabalhadores temporários regidos pela Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974;

X - suspensão total do trabalho avulso por período igual ou superior a 90 (noventa) dias, comprovada por declaração do sindicato representativo da categoria profissional;

XI - quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for acometido de neoplasia maligna;

XII - aplicação em quotas de Fundos Mútuos de Privatização, regidos pela Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, permitida a utilização máxima de 50 % (cinquenta por cento) do saldo existente e disponível em sua conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, na data em que exercer a opção;

XIII - quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for portador do vírus HIV;

XIV - quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes estiver em estágio terminal, em razão de doença grave, nos termos do regulamento;

XV - quando o trabalhador tiver idade igual ou superior a setenta anos;

XVI - necessidade pessoal, cuja urgência e gravidade decorra de desastre natural, conforme disposto em regulamento;

XVII - integralização de cotas do FI-FGTS, por meio do Fundo de Investimento em Cotas FIC-FGTS¹, permitida a utilização máxima de 30% (trinta por cento) do saldo existente e disponível na data em que exercer a opção.

Pode-se afirmar, então, que a criação do FGTS visa, primariamente, a proteção do trabalhador contra a demissão sem justa causa. O Fundo tem cumprido, também, importante papel socioeconômico tanto na liberação de saques, nas condições expressas no

¹ O Fundo de Investimento em Cotas– FIC-FGTS encontra-se regulado pela Resolução n. 617, publicada no DOU de 18 de dezembro de 2009.

art. 20 da Lei 8.036, de 1990, quanto na utilização dos recursos, pela implementação das políticas públicas de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana.

2.3 Natureza Jurídica do FGTS

O tema atinente à natureza jurídica dos depósitos destinados ao FGTS reveste-se de certa polêmica por apresentar aspectos diversos, ora do ponto de vista do empregador, ora do ponto de vista do empregado. Nesse contexto, um e outro agentes veem-se em condições de insegurança nos litígios de questões relacionadas ao Fundo, mais precisamente na fixação dos corretos prazos prescricionais (KAUFMANN, 2008).

A respeito da natureza jurídica do FGTS, várias teorias já foram levantadas, sendo apresentadas, abaixo, apenas aquelas mais discutidas:

- Teoria da “contribuição previdenciária” - defendida por Gabriel Saad, pelo fato de, inicialmente, ter sido o FGTS entregue ao INSS. A fiscalização do Fundo, atualmente, está sob o encargo da Caixa Econômica (Aliseda, 2001). Para Gabriel Saad *apud* Jantalia (2008), o FGTS guarda grande afinidade com a contribuição previdenciária, também, pelo fato de ser decorrente de preceito legal e não de um contrato particular. Martins (2010), entretanto, não concorda com essa premissa, porque, segundo explica, o benefício previdenciário é reclamado em razão de contingências como idade, desemprego, maternidade, doença, invalidez, etc., enquanto que os casos de saques do FGTS são decorrentes de, na maioria das situações, dispensa do emprego sem justa causa pelo empregador ou para pagar as prestações da casa própria. Acresce-se, ainda, que as contribuições previdenciárias são custeadas pelo ente público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), pelos empregadores e trabalhadores, enquanto que o FGTS é custeado apenas pelo empregador.
- Teoria do “tributo” - pelo fato de ser compulsório, instituído por lei e cobrado mediante atividade plenamente vinculada da administração. Outro fator levado em conta é que os recursos originários desse recolhimento são utilizados pelo Estado. Conforme preceitua o Código Tributário Nacional - CTN, em seu art. 3º, o tributo caracteriza-se em prestação pecuniária obrigatória, em valores

expressos em moeda corrente do país. O art. 5º do CTN apresenta o imposto, a taxa e a contribuição de melhoria como espécies de tributos. Pelo empregador, deve ser entendido como tributo, pois as regras que obrigam o seu recolhimento se assemelham àquelas que se aplicam aos tributos (Aliseda, 2001);

- Teoria da “natureza trabalhista” – Aliseda (2001), defensor dessa teoria, aponta três aspectos, quais sejam: 1) Com relação ao chamado pagamento – O FGTS, no ato do contrato de trabalho, já se configura na remuneração do trabalhador. Trata-se de uma vantagem que o empregador, por mandamento legal, está obrigado a efetuar o pagamento. Nesse caso, não importa se o recebimento pelo empregado irá ocorrer no futuro, desde que os depósitos em sua conta vinculada sejam efetuados regular e mensalmente, e, caso o empregador não o faça espontaneamente, é o trabalhador o titular para reivindicar o pagamento; 2) Com relação à instituição – defende-se a natureza trabalhista do FGTS pelo fato de a Lei n. 8.036/90, em seu § 5º do art. 23, reportar-se à CLT no tocante ao processo de fiscalização, de autuação e de imposição de multas relacionadas a irregularidades nos depósitos do Fundo. Reforça-se, ainda, essa teoria pelo fato de a Constituição Federal contemplar esse Instituto no título destinado aos Direitos Sociais (art. 7º, inciso III CF/88); e 3) Com relação a sua utilização – Não resta dúvida de que apenas o obreiro, empregado, trabalhador, é o titular dos depósitos, não importando se a utilização desses valores vai ocorrer no presente ou no futuro.
- Teoria do “salário diferido” - por se tratar de um depósito que só poderá ser utilizado em tempo futuro, como forma de pecúlio para o trabalhador, quer pela dispensa sem justa causa, ou para aquisição de casa própria, ou na aposentadoria (Aliseda, 2001).

Contrariamente, Martins (2010) defende a tese de que o FGTS não pode ser entendido como tal em razão de não ser pago pelo empregador, mas pelo Fundo. Alega, também, que admitindo a teoria do salário diferido, o FGTS deveria integrar em seu cálculo o salário de outras verbas, como 13º salário, férias e repouso semanal remunerado.

- Teoria da “natureza híbrida” - para Kaufmann (2008, p. 160), a teoria da natureza jurídica híbrida é a que melhor responde aos questionamentos

pertinentes ao FGTS, “tanto se revelando, para os empregadores, como uma contribuição social de natureza parafiscal, quanto se revelando, para os empregados, como um direito social (...) de utilização futura”, em consonância com o disposto no inciso III do art. 7º da Constituição Federal de 1988.

Para Jantalia (2008), apesar das diversas tentativas para identificar a natureza jurídica do FGTS, ainda que corroboradas com os argumentos expendidos na defesa de cada tese, não se pôde ainda construir um consenso a esse respeito, pelo fato de a análise se restringir a partes do sistema e não ao instituto como um todo. Nesse sentido, o Ministro Teori Albino Zavascki (do Superior Tribunal de Justiça), *apud* Jantalia (2008, p. 49), ao reconhecer as várias nuances do FGTS, assim se expressa:

Qualquer que seja, no entanto, a perspectiva a partir da qual se examine o FGTS, uma característica importante nele se identifica desde logo: a sua natureza institucional. Na verdade, o FGTS é uma instituição, da qual decorre um plexo de relações jurídicas com diferentes figurantes: há a relação jurídica que se estabelece entre o empregador e o Fundo, cuja prestação é uma contribuição mensal sobre os ganhos dos empregados; e há uma relação jurídica que se estabelece entre o titular da conta vinculada (o empregado) e o Fundo, da qual nasce o dever de creditar rendimentos periódicos e, eventualmente, de entregar ao titular da conta o saldo disponível. Tais relações jurídicas nascem e se moldam em estrita observância de normas legais, gerais e abstratas, idênticas para todos os empregados e para todas as empresas.

Porém, tendo em vista o reconhecimento do TST quanto à prescrição trintenária para cobrança dos depósitos do FGTS, prazo este fixado na legislação trabalhista, conclui-se que a natureza jurídica trabalhista desse Fundo tem prevalecido, como se verá adiante.

2.4 Da Prescrição do FGTS

San Tiago Dantas (2001) *apud* Gomes (2003, p. 167) assim se expressa: “A prescrição nada mais é do que a convalescença da lesão do direito pelo não-exercício da ação”. Verifica-se, então, que o instituto da prescrição vem atribuir ao cidadão a garantia de que, depois de determinado espaço de tempo, possa se ver em condições de conduzir seus negócios com maior garantia, sabendo com o quê pode contar ou não contar.

A abordagem da prescrição para cobrança dos depósitos do FGTS se torna necessária por sua relação com o enquadramento da natureza jurídica do mesmo (ALISEDA, 2001). Se o entendimento é o de que o FGTS possui natureza jurídica tributária, o prazo de prescrição é de 5 anos, nos termos do Código Tributário Nacional; não sendo tributo, então, aplica-se o prazo prescricional de 30 anos, conforme previsto no § 5º do art. 23 da Lei n. 8.036/90 (MARTINS, 2010).

Para Aliseda (2001), muito se questiona no meio jurídico se a prescrição dos depósitos do FGTS é trintenária ou quinquenal. Uns defendem que esses depósitos têm natureza tributária. Neste caso, estar-se-ia aplicando o disposto no Código Tributário Nacional, que é de cinco anos o direito de constituir crédito tributário, pois assim se expressa o seu artigo 173:

Art. 173 O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados:

I – do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado...

Porém, na concepção de outros, os depósitos do FGTS têm natureza trabalhista, nos termos do § 5º do artigo 23 da Lei n. 8.036/90, que assim se manifesta:

§ 5º O processo de fiscalização, de autuação e de imposição de multas reger-se-ão pelo disposto no Título VII da CLT, respeitado o privilégio do FGTS à prescrição trintenária.

A esse respeito, Aliseda (2001) reporta-se ao Tribunal Superior do Trabalho, órgão máximo da Justiça do Trabalho, que se manifestou firmando jurisprudência no sentido de que a prescrição é trintenária, conforme se vê no Enunciado n. 95, de 1980:

N. 95 – PRESCRIÇÃO

É trintenária a prescrição do direito de reclamar contra o não-recolhimento da contribuição para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço” (RA 44/80 – DJU 15.5.80).

O reconhecimento da prescrição trintenária para a cobrança das contribuições ao FGTS já era evidente pelo disposto do artigo 21, § 4º da Lei n. 7.839, de 1989. Esse entendimento foi reproduzido no já mencionado artigo 23, § 5º da Lei n. 8.036, de 1990. Com a edição Súmula n. 210, de 1998, o STJ assevera que “a ação de cobrança das contribuições para o FGTS prescreve em trinta anos”. No entanto, referida Súmula reporta-se à relação FGTS e empregador para cobrança das contribuições inadimplidas, reclamados na esfera

judicial no prazo de 30 anos. Para que haja simetria entre os prazos prescricionais, os tribunais têm aplicado, também, o lapso trintenário nas relações entre o fundista e o agente operador do FGTS (JANTALIA, 2008).

Como citado anteriormente, o TST, nos termos da Súmula n. 95, posicionou-se no sentido de que o prazo prescricional fosse trintenário. Posteriormente, o TST modificou seu posicionamento, ao editar, em 1999, a Súmula n. 362, fixando em dois anos o prazo prescricional para reclamar em juízo o não recolhimento da contribuição do FGTS, ou seja, deixou de ser trintenário. Em 2003, houve nova alteração desse entendimento por parte do TST, o qual resultou numa emenda à redação da Súmula, que passou a contemplar que a prescrição é trintenária nos casos de reclamação pelo não recolhimento da contribuição para o Fundo, acrescentando, porém, a necessidade de ser observado o prazo de dois anos após a cessação do contrato de trabalho (JANTALIA, 2008).

O enfoque sobre a prescrição do FGTS tem grande importância neste trabalho de pesquisa, tendo em vista a existência de ações que tramitam no Poder Judiciário reivindicando os créditos dos complementos de atualização monetária. Em razão dessas ações, o FGTS tem adotado posição conservadora, levando em consideração os prazos prescricionais e provisionando os valores que potencialmente poderão ser reivindicados pelos respectivos titulares das contas vinculadas, caso as demandas sejam acolhidas pelo Poder Judiciário.

3. PLANOS ECONÔMICOS E SUAS IMPLICAÇÕES NAS CONTAS VINCULADAS - EXPURGOS INFLACIONÁRIOS

O final da década de 1980 e o início da década de 1990 foram marcados por grande instabilidade econômica. Foram muitas as tentativas de solucionar o problema da inflação dominante no País. Dentre várias medidas radicais adotadas pelo governo, foram editados alguns planos econômicos conhecidos como Plano Bresser (junho/87), Plano Verão (Janeiro/89), Plano Collor I (abril e maio/90) e Plano Collor II (fevereiro/91). Para Jantalia (2008, p. 209), essas medidas consistiam na “manipulação dos números pela via normativa, com o objetivo de ‘zerar’ a inflação a partir do momento da implantação dos planos, ainda que de forma artificial”.

A implantação desses planos afetou diretamente as contas vinculadas do FGTS, gerando questionamentos quanto ao índice de correção monetária a serem adotados, a fim de garantir a reposição da inflação. Abaixo, transcreve-se um resumo das implicações dos planos econômicos na correção monetária das contas vinculadas e os questionamentos gerados pelos fundistas, conforme explicitado por Jantalia (2008, p. 209-215):

- Plano Bresser (junho de 1987) – Editado em 12 de junho de 1987, o Decreto-lei n. 2.335 recebeu esse nome em alusão ao Ministro da Fazenda Luiz Carlos Bresser Pereira. Nessa época, o Decreto-lei n. 2.284, de 1986, com a redação dada pelo Decreto n. 2.311, de 1986, conferia aos saldos das contas vinculadas do FGTS a correção relativa ao índice aplicável às Letras do Banco Central (LBC). Porém, o Conselho Monetário Nacional – CMN, amparado pelo mesmo dispositivo legal, por meio da edição da Resolução n. 1.265, de 26 de fevereiro de 1987, alterou a sistemática de correção, utilizando o mesmo critério de atualização das Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), possibilitando a adoção tanto dos índices do IPC quanto dos índices da LBC, o que fosse mais vantajoso. Pouco depois, no mesmo ano, o CMN editou nova Resolução, a de n. 1.338, de 15 de junho de 1987, estabelecendo os critérios de correção pela variação da LBC somente, a partir de 1º de julho daquele ano.

Respalhada na Resolução CMN n. 1.338/87, a Caixa Econômica Federal aplicou o índice de 18,02% (LBC), relativo ao trimestre junho, julho e agosto, nas contas vinculadas em 1º de setembro daquele ano. Houve, então, uma insatisfação dos fundistas que, alegando mudança na regra de correção no meio do período, afirmavam que o correto seria aplicar o índice de 26,06% (IPC), em conformidade com a legislação anterior que determinava a aplicação do índice mais vantajoso.

- Plano Verão (janeiro de 1989) – Com a edição da Medida Provisória n. 32, de 15 de janeiro de 1989, foi extinta a OTN para atualização das cadernetas de poupança e estabelecida a variação da Letra Financeira do Tesouro (LFT), que apurada em janeiro seria devida a partir de 1º de fevereiro. O texto da MP, entretanto, silenciou-se quanto ao índice de correção monetária aplicável aos saldos das contas do FGTS, que ficaram sem

cobertura legal para atualização monetária relativamente ao mês de janeiro de 1989.

A determinação de que os saldos das contas vinculadas do Fundo deveriam ser corrigidos pelo mesmo índice aplicável à poupança só veio a ocorrer em fevereiro, com a edição da Medida Provisória n. 38, de 3 de fevereiro de 1989, posteriormente convertida na Lei n. 7.738, de 9 de março de 1989. Vários questionamentos foram levantados sobre o correto índice a ser aplicado para o mês de janeiro daquele ano. Ocorre que a Caixa aplicou o índice de 22,35%, em detrimento do índice de 42,72%, pois não considerou a inflação ocorrida no mês de janeiro, gerando um expurgo de 16,65%.

- Plano Collor I (abril de 1990) – Implementado pela Medida Provisória n. 168, de 15 de março de 1990, esse plano estabeleceu que os saldos das cadernetas de poupança seriam convertidos para cruzeiros até o limite de cinquenta mil cruzados novos na data de crédito do próximo rendimento, sem, contudo, estabelecer índices de correção para esses saldos, bem como para os saldos das contas vinculadas do FGTS. A partir daí, várias dúvidas foram suscitadas quanto ao cálculo de atualização das contas vinculadas referente ao mês de abril, que seria aplicado em 2 de maio.

A fim de solucionar o problema, o governo editou a Medida Provisória n. 172, de 19 de março de 1990, com o objetivo de inserir no art. 6º da MP n. 168/1990 critério de atualização daquele saldo pelo BTN. Porém, a conversão da MP 168/1990 na Lei n. 8.024, de 12 de abril de 1990, não levou em consideração o texto da MP 172/1990. Por sua vez, a MP 172/1990 perdeu a eficácia. Para corrigir o erro, o governo editou a MP n. 180, em 17 de abril de 1990, para tornar a inserir o BTN Fiscal como índice aplicável às cadernetas de poupança e ao FGTS, porém, a MP 180/90 foi revogada pela MP n. 184, de 9 de maio de 1990. Com isso, as contas vinculadas continuaram sem índice de correção definido para o mês de abril. Dada a lacuna legal, restou aplicar o índice de 44,8%, assegurado pela Lei n. 7.738, de 1989, que vigorava anteriormente à MP n. 168/1990, o que não foi feito pela Caixa.

- Plano Collor I (maio de 1990) – Em consonância ao disposto na Medida Provisória n. 189, de 30 de maio de 1990, posteriormente convertida na Lei n. 8.088, em 1º de novembro do mesmo ano, a Caixa Econômica adotou o

índice de 5,38% (BTN) para a correção dos saldos das contas vinculadas. Inconformados com o índice aplicado pela CEF, os fundistas alegaram que o índice do IPC, de 7,87%, deveria ser aplicado nos saldos das contas vinculadas em detrimento daquele apurado com base no BTN.

- Plano Collor II (fevereiro de 1991) – Sendo o BTN substituído pela TR, por meio da Medida Provisória n. 294, de 1º de fevereiro de 1991, posteriormente convertida na Lei n. 8.177 do mesmo ano, a Caixa Econômica aplicou o índice de 7,0% (TR) sobre os saldos das contas vinculadas do FGTS, com isso, gerando insatisfação na classe trabalhadora que sustentava que o correto seria a aplicação do IPC, no montante de 21,87%.

4. DECISÕES DO JUDICIÁRIO FAVORÁVEIS AO CRÉDITO DOS COMPLEMENTOS DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA NAS CONTAS VINCULADAS DO FGTS

Conforme Jantalia (2008), os expurgos inflacionários aplicados nas contas vinculadas do FGTS incitaram os trabalhadores a ingressar ações no Judiciário, o que provocou nos tribunais grande tumulto. Além de analisar o direito pretendido da classe trabalhadora no tocante à correção monetária do saldo de suas contas, demandou-se bastante tempo para que ficasse assente sobre quem recairia a legitimidade passiva dessas demandas (CELSO NETO, 2004).

Sempre que os trabalhadores, em seus nomes, ou representados pelos sindicatos, pleiteavam judicialmente a atualização monetária de suas contas vinculadas do FGTS, a Caixa Econômica insistia perante os tribunais em considerar litisconsortes necessários a União, o Banco Central do Brasil, os bancos depositários ou outro qualquer, na tentativa de procrastinar o deferimento do pleito da classe trabalhadora (CELSO NETO, 2004).

Por fim, a Justiça brasileira, depois de reiteradas decisões reconhecendo a Caixa Econômica Federal como a detentora exclusiva da legitimidade passiva dessas demandas, pacificou a matéria junto à Justiça Federal com a edição da Súmula 249 do Superior Tribunal de Justiça – STJ, de 24/05/2001, dispondo que:

A Caixa Econômica Federal tem legitimidade passiva para integrar processo em que se discute correção monetária do FGTS.

Com essa decisão, ficou claro, portanto, que cumpre à Caixa Econômica Federal, na condição de gestora dos depósitos do FGTS, responder passivamente às ações judiciais intentadas pelos optantes do Fundo.

Conforme relata Celso Neto (2004, p. 11), foram “centenas de milhares de ações ajuizadas nas Varas Federais das cinco regiões, cobrando a diferença entre os valores creditados nas contas vinculadas do FGTS”, por ocasião dos planos econômicos editados pelo governo. Não podendo ignorar a situação, pela ausência de harmonia e uniformização nas decisões, o Supremo Tribunal Federal, em 12/04/2000, deu início ao julgamento dos primeiros Recursos Extraordinários interpostos pela Caixa Econômica Federal.

Dentre as várias decisões do STF, ao analisar o caso específico do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, pelo Recurso Extraordinário – RE 248188/SC, em 31 de agosto de 2000, tendo como Relator o Ministro Ilmar Galvão, proferiu o seguinte despacho, nos termos da Ementa abaixo transcrita:

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO - FGTS. CORREÇÃO MONETÁRIA DOS SALDOS DAS CONTAS A ELE VINCULADAS. PLANOS "BRESSER" (JUNHO/87), "VERÃO (JANEIRO/89) E "COLLOR I" (ABRIL/MAIO/90). Não revestindo tais contas caráter contratual, mas estatutário, não há falar em direito adquirido dos seus titulares à atualização monetária dos respectivos saldos, em face de novos índices fixados por lei, ainda que no curso do prazo aquisitivo do direito à correção, posto inexistir direito adquirido a regime jurídico, segundo jurisprudência assente do STF. Aresto que dissentiu dessa orientação tão-somente quanto aos Planos "Bresser" (junho/87) e "Collor I" (maio/90), posto que, quanto aos demais, não havia questão de direito intertemporal a ser considerada. Recurso que, por isso, é conhecido em parte e nela provido, para o fim de reformar o acórdão no que concerne aos dois planos acima enumerados. (DJ 01-06-2011 PP-00090 EMENT VOL – 02033-05 PP-00913).

Relativamente ao Recurso Extraordinário – RE 226855/RS – Rio Grande do Sul, o Tribunal Pleno, em 31 de agosto de 2000, tendo como Relator o Ministro Moreira Alves, e vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira e Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, reconheceu que a CEF ignorou os corretos e adequados índices de correção monetária do FGTS. A decisão do STF foi nos seguintes termos:

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Natureza jurídica e direito adquirido. Correções monetárias decorrentes dos planos econômicos conhecidos pela denominação Bresser, Verão, Collor I (no concernente aos meses de abril e de maio de 1990) e Collor II. - O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ao contrário do que sucede com as cadernetas de poupança, não tem natureza contratual, mas, sim, estatutária, por decorrer da Lei e por ela ser disciplinado. - Assim, é de aplicar-se a ele a firme jurisprudência desta Corte no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico. - Quanto à atualização dos saldos do FGTS relativos aos Planos Verão e Collor I (este no que diz respeito ao mês de abril de 1990), não há questão de direito adquirido a ser examinada, situando-se a matéria exclusivamente no terreno legal infraconstitucional. - No tocante, porém, aos Planos Bresser, Collor I (quanto ao mês de maio de 1990) e Collor II, em que a decisão recorrida se fundou na existência de direito adquirido aos índices de correção que mandou observar, é de aplicar-se o princípio de que não há direito adquirido a regime jurídico. Recurso extraordinário conhecido em parte, e nela provido, para afastar da condenação as atualizações dos saldos do FGTS no tocante aos Planos Bresser, Collor I (apenas quanto à atualização no mês de maio de 1990) e Collor II. (DJ 13-10-2000 PP-00020 – EMENT VOL-02008-05 PP-00855 - RTJ VOL-00174-03 PP-00916).

João de Lima Teixeira Filho (2005, p. 679) assim traduz e resume a decisão do STF no RE 226855/RS:

- a) *Plano Bresser (jun./87)*. A correção aplicada no mês de jun.87, em decorrência do Plano Bresser, resultou das Letras do Banco Central (LBC), de 18,02%, de acordo com o art. 12 do Decreto-Lei n. 2.284.87. A improcedência do pedido de correção pelo IPC de 26,06% (índice oficial que media a inflação real) decorreu da existência de lei (o DL n. 2.284) que assim determinava. No particular, o STF reformou o acórdão do STJ, que decidira em sentido contrário;
- b) *Plano Verão (janeiro/89)*. A Medida Provisória n. 32/89 silenciou sobre a correção do FGTS, no mês de janeiro de 89. O STJ preencheu a lacuna determinando o reajuste do saldo das contas do FGTS pelo IPC de 42,72%. O STF entendeu tratar-se de questão infraconstitucional e não adentrou o mérito. Prevalecendo a decisão do STJ, que concedera os 42,72% de reajuste, a consequência é que, já tendo a CEF aplicado a correção de 22,35%, ficou obrigada complementar apenas o restante: $42,72\% - 22,35\% = 20,37\%$;
- c) *Plano Collor I (abril/90)*. O STJ mandara corrigir os saldos do FGTS pelo IPC de abril/90 (44,80%). Para o STF, a decisão estava baseada na legislação infraconstitucional e não na alegação de direito adquirido. Também não adentrou o mérito, ficando mantida a decisão do STJ;
- d) *Plano Collor I (maio/90)*. A correção foi efetivada pelo Bônus do Tesouro Nacional (BTN), de 5,38%. O STF julgou procedimento correto, porque a Medida Provisória n. 189, de 30.5.90, entrou em vigor ainda durante o mês de maio/90, determinando o reajuste pelo BTN. Portanto, não havendo direito adquirido a determinada forma de correção, e estando o critério de correção efetivado previsto em lei, não havia o que pleitear. O STF reformou a decisão do STJ para legitimar a correção pelo BTN e não pelo índice econômico que mede a inflação real (IPC);
- e) *Plano Collor II (fevereiro/91)*. Aferiu-se a correção pela TR (7,0%). A Medida Provisória n. 294, de 31 de janeiro de 1991, convertida na Lei n. 8.177, de 1º/3/91, foi publicada no dia 1º de fevereiro de 1991, tendo

aplicação imediata. Portanto, não havendo direito adquirido a critério de correção, e tendo esta sido feita de acordo com a MP n. 294, entendeu o STF improceder o pedido de correção por índice diferente. O STF reformou a decisão do STJ.

O Recurso Especial 285906/SC – 2000/0113272-5, julgado em 12 de junho de 2001 pela Segunda Turma do Superior Tribunal e Justiça, tendo como relator o Ministro Francisco Peçanha Martins, teve a seguinte decisão:

FGTS. CORREÇÃO MONETÁRIA. LEGITIMIDADE PASSIVA EXCLUSIVA DA CEF. PRESCRIÇÃO. SÚMULA 210/STJ. EXTRATOS DAS CONTAS. CORREÇÃO DOS DEPÓSITOS. ÍNDICES APLICÁVEIS. PRECEDENTES DO STF E STJ. A Caixa Econômica Federal é a única legitimada para responder às ações concernentes ao FGTS. Entendimento consagrado pela Egrégia Primeira Seção (IUJ/REsp. 77.791/SC). Os recolhimentos para o Fundo de Garantia têm natureza de contribuição social. É trintenário o prazo de prescrição das ações respectivas (Súmula 210/STJ). É prescindível a juntada dos extratos das contas vinculadas à inicial. Pacificou-se o entendimento do STJ quanto à inclusão dos índices do IPC nos meses de janeiro/89 e abril/90 na atualização dos depósitos das contas vinculadas. No que concerne, porém, aos meses de junho/87, maio/90 e fevereiro/91, devem ser aplicados os respectivos índices de 18,02% (LBC), 5,38% (BTN) e 7,00% (TR), consoante orientação do Pretório Excelso e jurisprudência iterativa desta Corte. Recurso conhecido e parcialmente provido. (DJ 25.02.2002 P. 352).

A Justiça Federal, competente para julgar as questões relativas aos complementos de atualização monetária decorrente dos expurgos inflacionários nas contas vinculadas do FGTS, reconheceu majoritariamente a procedência da postulação, o que culminou com a aprovação, pelo Superior Tribunal de Justiça, da Súmula n. 252, que assim foi redigida:

Os saldos das contas do FGTS, pela legislação infraconstitucional, são corrigidos em 42,72% (IPC) quanto às perdas de janeiro de 1989 e 44,80% (IPC) quanto às de abril de 1990, acolhidos pelo STJ os índices de 18,02% (LBC) quanto às perdas de junho de 1987, de 5,38% (BTN) para maio de 1990 e 7,00% (TR) para fevereiro de 1991, de acordo com o entendimento do STF (RE 226.855-7-RS).

Os pronunciamentos não conflitantes entre si, acima apresentados, não deixaram margem de dúvida para que os detentores do direito à devida correção monetária nas contas vinculadas do FGTS, relativamente aos Planos Verão e Color I, pudessem buscar na justiça o bom êxito de seus pleitos (CALSONI, *apud* COSTA, 2008).

Restou evidenciado, entretanto, que as mudanças nos critérios de atualização monetária das contas vinculadas do FGTS, suscitados nos mecanismos normativos do governo, não levaram em consideração a proteção do patrimônio dos trabalhadores, ficando exposto a perdas substanciais e, assim, contrariando o mais importante objetivo do Fundo, que, conforme visto, tem por finalidade garantir ao trabalhador uma poupança que lhe possibilite o sustento, nos casos de dispensa sem justa causa (SUSSEKIND e TEIXEIRA FILHO, 2005)

Para Celso Neto, *apud* Costa (2008), as consequências da aplicação inadequada dos índices de correção nas contas vinculadas do FGTS foram desastrosas, redundando em notório prejuízo ao patrimônio dos detentores daqueles saldos.

Conforme Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (2011), os expurgos inflacionários que atingiram as contas vinculadas dos trabalhadores, de igual modo, afetaram o saldo das contas individualizadas do FGTS, de titularidade dos empregadores, ou seja, 16,65% (Plano Verão – janeiro/89) mais 44,8% (Plano Collor I – abril/90).

As contas individualizadas do FGTS referem-se àquelas abertas pelas empresas para provisionamento de fundos com vistas à indenização do empregado que fez opção pelo instituto da estabilidade no emprego. Conforme visto no tópico 2.1, que trata dos antecedentes históricos do FGTS, os valores ali depositados tanto podiam ser sacados pelo empregado, no valor da indenização a ele devida, quanto pelo empregador, quando a dispensa do empregado não ensejava indenização ou o valor da indenização era menor que o montante ali depositado. Por outro lado, em razão da manipulação do empregador para que o candidato à vaga na empresa optasse pelo regime do FGTS, poucos foram aqueles que conseguiram se manter na empresa sob o instituto da estabilidade decenal.

Dessa forma, tem relevância a alegação da referida Nota Técnica (2011) de que o saldo das contas individualizadas, no final de 1989 e início de 1990, o qual deixou de ser atualizado monetariamente pelos índices legais, deveria ser pequeno, pois, pelas regras de proteção aos trabalhadores com mais de dez anos na mesma empresa, impostas pela CLT, até a data dos planos Verão e Collor I, os empregados admitidos em 1966 já teriam se aposentado, dispensado com justa causa, ou mesmo recebido indenização, se dispensado sem justa causa.

Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados o PL n. 993, de 2011, com a finalidade de contemplar os detentores de conta individualizada do FGTS com os valores dos complementos de atualização monetária prevista no art. 4º da Lei Complementar n. 110/2001, a expensas do próprio Fundo.

Conforme expandido na Nota Técnica (2011, p. 8), a edição de uma lei que determine a concessão dos complementos de correção monetária nos respectivos saldos não iria configurar “ofensa aos princípios constitucionais pátrios, como os da isonomia, impessoalidade e moralidade, dentre outros”.

Referido Projeto de Lei justifica-se sob a alegação de que a medida é de inteira justiça, e que “o Estado, como guardião da lei, deve ser o primeiro a reconhecer seus erros e corrigi-los de pronto”. Desde 21/05/2012, o Projeto de Lei encontra-se na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

5. LEI COMPLEMENTAR N. 110/2001

Como anteriormente descrito, ficou definitivamente esclarecido que os saldos das contas vinculadas do FGTS foram corrigidos a menor pela CEF na implementação dos Planos Verão e Collor I inflacionários. Tal decisão gerou um significativo passivo para o Fundo, estimado na época em R\$ 42 bilhões.

Tendo em vista o reconhecimento pelo Poder Judiciário do enorme prejuízo causado aos trabalhadores, a admissão por parte do Governo Federal da incapacidade de a Caixa Econômica Federal arcar com um passivo de tamanha magnitude, o entendimento dos tribunais inferiores de que trabalhadores poderiam reclamar esse direito no prazo de 30 anos (prescrição trintenária), e os elevados custos a que a máquina judiciária estava se submetendo em razão das diversas contendas judiciais sobre o assunto, o Poder Executivo iniciou um amplo processo de negociação para resolução do problema.

À época, alegavam os Ministérios do Trabalho e da Fazenda que a dívida ora contraída equivalia a 4% do produto gerado no País. Inicialmente, uma das soluções apresentadas era a de aumentar a dívida pública no montante dos recursos necessários (4% do

PIB). Preocupados com a repercussão dessa decisão na economia e seus reflexos na taxa de desemprego, decidiu-se que a conta não poderia ser paga exclusivamente pelo Tesouro Nacional. Restou, então, ao governo buscar negociações com as centrais sindicais e confederações patronais que participavam do Conselho Curador do Fundo, visando o pagamento aos trabalhadores dos valores devidos (JANTALIA, 2008).

No processo de negociações, várias propostas foram apresentadas e discutidas pelas partes envolvidas. A proposta resultante adotou as seguintes diretrizes:

- criação de contribuição social devida nos casos de despedida sem justa causa, destinada ao FGTS, no percentual de 10% dos depósitos referentes ao Fundo;
- criação de uma contribuição social de 0,5% sobre a folha de salários das empresas não participantes do Simples, destinada ao FGTS (não abrangendo pessoas físicas empregadoras de empregados domésticos e de empregados rurais);
- utilização de parte das disponibilidades existentes no FGTS;
- deságio de 10% a 15% dos complementos de atualização monetária cujos valores estejam acima de R\$1.000,00, o que implicava redução do montante devido aos trabalhadores;
- contrapartida do Tesouro Nacional correspondente a R\$ 6 bilhões.

Essa proposta foi apresentada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados em abril de 2001, por meio do Projeto de Lei Complementar n. 195/2001. Durante tramitação nas duas Casas Legislativas – Câmara e Senado Federal – a proposta sofreu aprimoramentos e foi finalmente transformada na Lei Complementar n. 110, publicada no Diário Oficial da União em 29 de junho de 2001, com o objetivo de viabilizar a aplicação dos percentuais de 16,64% e de 44,80%, sobre os saldos das contas vinculadas mantidas, respectivamente, no período de 1º de dezembro de 1988 a 28 de fevereiro de 1989 e durante o mês de abril de 1990.

5.1 Contribuições sociais instituídas

As mais importantes alternativas para o pagamento dos complementos da atualização monetária, inserta na Lei Complementar n. 110/2001, foram a criação da

contribuição social devida nos casos de despedida sem justa causa, no percentual de 10% (dez por cento) sobre o montante dos depósitos devidos ao Fundo; e a criação da contribuição social de 0,5% (cinco décimos por cento) sobre a folha de salários das empresas não participantes do Simples (não abrangendo pessoas físicas empregadoras de empregados domésticos e de empregados rurais). Ambas as contribuições foram destinadas ao FGTS.

Note-se que a Lei Complementar n. 110/01 criou para o empregador duas contribuições adicionais, passando a recolher, além dos 40%, a título de indenização ao empregado por dispensa sem justa causa, mais 10%, sendo este recolhido diretamente ao Fundo, e não à respectiva conta vinculada do trabalhador. Adicionalmente, além dos 8%, recolhidos mensalmente na conta vinculada do empregado, passou a recolher mais 0,5% também diretamente ao Fundo (JANTALIA, 2008).

Para Poloni (2002), a instituição das contribuições sociais, previstas na Lei Complementar n. 110/2001, deu-se para suprir despesa do governo federal, à vista das decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, que reconheceram a necessidade de corrigir monetariamente, pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC), as contas vinculadas do FGTS, relativamente aos planos econômicos (Plano Verão e Plano Collor I).

Declara Poloni (2002) que essas contribuições sociais vieram atender a necessidade de formação de fundos para custear a indenização dos trabalhadores pelas perdas dos rendimentos do FGTS. Porém, colocando-se em absoluto descompasso com o ordenamento jurídico pátrio, o governo preferiu fazê-lo destinando o encargo aos empregadores. Acrescenta Dias (2002) que o ônus dessa indenização deveria recair sobre cada instituição bancária que se beneficiou dos recursos do FGTS, pelo menos até a sua transferência para a Caixa Econômica.

A Lei Complementar n. 110/2001 determinou que a contribuição social de 0,5% sobre a folha de salários seria devida pelos empregadores pelo prazo de sessenta meses, a contar de sua exigibilidade. Por essa razão, essa contribuição deixou de ser recolhida a partir do mês de janeiro de 2007, quando totalizaram as sessenta contribuições, em consonância com o previsto no parágrafo 2º do art. 2º da Lei Complementar n. 110/2001.

A contribuição social de 10%, calculada sobre o montante do somatório dos depósitos do FGTS enquanto vigente o contrato de trabalho, continua a ser exigida. A contribuição é efetuada nos casos de demissão sem justa causa. Portanto, no acerto das contas

com o empregado, apura-se o saldo atualizado da conta vinculada do FGTS e sobre ele aplica-se o percentual de 10%, que é destinado ao patrimônio do Fundo. Logo, a base de cálculo da contribuição não se refere apenas ao saldo na data da demissão, mas a todos os depósitos atualizados. Para isso, a CEF mantém nos registros da conta vinculada o saldo para fins rescisórios (JANTALIA, 2008).

5.2 Termo de adesão

Ponto relevante da Lei Complementar n. 110/2001 diz respeito à assinatura do Termo de Adesão, necessário para que os detentores do crédito pudessem recebê-lo. Respalhada pelo art. 4º da Lei Complementar, a Caixa Econômica Federal foi autorizada a proceder aos créditos nas contas vinculadas das diferenças relativas aos expurgos reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o titular da conta vinculada firmasse o Termo de Adesão.

Conforme informação no sítio do FGTS, a autorização legal concedida à Caixa Econômica para implementar o pagamento das diferenças aos fundistas foi a estes facultada como opção do pagamento pela via administrativa. Na ocasião, deu-se ampla divulgação na mídia dos termos da Lei Complementar n. 110/2001 para que todos os trabalhadores atingidos com os prejuízos decorrentes dos planos econômicos Verão e Collor I pudessem livremente firmar o Termo de Adesão.

A mencionada Lei Complementar estabeleceu condições para que os trabalhadores manifestassem o seu acordo. Tanto aqueles que não haviam ingressado na justiça para pleitear seus direitos, quanto aqueles que já vinham buscando nos tribunais a correção devida nas contas vinculadas do FGTS poderiam assinar o Termo de Adesão. Porém, aqueles que não tinham ingressado na justiça para reclamar seus direitos não poderiam mais fazê-lo, e aqueles que já estavam pleiteando no Judiciário seus direitos teriam de abrir mão da ação judicial em andamento para aderir à proposta do governo. Desse modo, o acordo proposto pelo Executivo conseguiu uma redução acentuada do número de ações judiciais em tramitação (JANTALIA, 2008).

Conforme divulgado no sítio institucional da Caixa Econômica Federal, dos 38 milhões de trabalhadores detentores do direito ao complemento de atualização monetária

previsto na Lei Complementar n. 110/2001, 32 milhões deles optaram por assinar o Termo de Adesão, conforme proposto pelo governo, para receber os expurgos inflacionários, e mais de 5 milhões optaram por manter suas ações na Justiça.

Em 30 de dezembro de 2003 encerrou-se o prazo para assinatura do Termo de Adesão².

5.3 Deságio e parcelamento do pagamento

O deságio e o parcelamento do pagamento foram alternativas disciplinadas na Lei para viabilizar o pagamento dos complementos da atualização monetária.

Pelo que foi estabelecido no art. 6º da referida Lei Complementar, a assinatura do Termo de Adesão implicava a redução dos valores devidos, com variações de zero a quinze por cento sobre o total do complemento de atualização monetária, nas seguintes proporções:

- a) zero por cento sobre o total do complemento de atualização monetária de valor até R\$ 2.000,00 (dois mil reais);
- b) oito por cento sobre o total do complemento de atualização monetária de valor de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);
- c) doze por cento sobre o total do complemento de atualização monetária de valor de R\$ 5.000,01 (cinco mil reais e um centavo) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais);
- d) quinze por cento sobre o total do complemento de atualização monetária de valor acima de R\$ 8.000,00 (oito mil reais);

A assinatura do Termo de Adesão implicava, também, consentimento expresso do titular da conta vinculada com a forma e os prazos estabelecidos pelo governo como descrito no inciso II do art. 6º da Lei Complementar n. 110/2001:

II – (...)

- a) complemento de atualização monetária no valor total de R\$ 1.000,00 (um mil reais), até junho de 2002, em uma única parcela, para os titulares de contas vinculadas que tenham firmado o Termo de Adesão até o último dia útil do mês imediatamente anterior;
- b) complemento de atualização monetária no valor total de R\$ 1.000,01 (um mil reais e um centavo) a R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em duas

² § 3º do Art. 4º do Decreto n. 3.913, de 11 de setembro de 2001.

- parcelas semestrais, com o primeiro crédito em julho de 2002, sendo a primeira parcela de R\$ 1.000,00 (um mil reais), para os titulares de contas vinculadas que tenham firmado o Termo de Adesão até o último dia útil do mês imediatamente anterior;
- c) complemento de atualização monetária no valor total de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em cinco parcelas semestrais, com o primeiro crédito em janeiro de 2003, para os titulares de contas vinculadas que tenham firmado o Termo de Adesão até o último dia útil do mês imediatamente anterior;
 - d) complemento de atualização monetária no valor total de R\$ 5.000,01 (cinco mil reais e um centavo) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), em sete parcelas semestrais, com o primeiro crédito em julho de 2003, para os titulares de contas vinculadas que tenham firmado o Termo de Adesão até o último dia útil do mês imediatamente anterior;
 - e) complemento de atualização monetária no valor total acima de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), em sete parcelas semestrais, com o primeiro crédito em janeiro de 2004, para os titulares de contas vinculadas que tenham firmado o Termo de Adesão até o último dia útil do mês imediatamente anterior;

Em janeiro de 2007 expirou o prazo para que a Caixa Econômica Federal efetuasse a última parcela dos créditos nas respectivas contas vinculadas daqueles que firmaram o Termo de Adesão.

5.4 Demais considerações

A adesão ao acordo previsto na Lei Complementar n. 110/2001 beneficiou o fundista que não teve de esperar um tempo maior para que sua demanda judicial fosse concluída no Judiciário; por outro lado, o Judiciário teve um ganho considerável na diminuição acentuada do volume dos processos em trâmite nos tribunais; e, por último, o “...Poder Executivo, que reuniu condições financeiras para arcar com o pagamento diferido dos valores” (JANTALIA, 2008, p. 216).

Embora a edição da Lei Complementar n. 110/2001 tenha possibilitado os favorecimentos anteriormente descritos, não demorou muito para que começassem a surgir controvérsias judiciais questionando a validade e a eficácia dos acordos. Consequentemente, muitos fundistas se arrependeram e foram buscar no Poder Judiciário a rescisão do acordo. Assim, muitos preferiram abandonar a via administrativa e pleitear em juízo a totalidade dos valores que julgavam de direito (JANTALIA, 2008).

Foi nesse contexto que o Supremo Tribunal Federal posicionou-se com total convicção dando origem à edição da primeira Súmula Vinculante da história da Excelsa Corte. A Súmula Vinculante n. 1 estabeleceu inconstitucional a caracterização de afastamento, de ofício, de ato jurídico perfeito e acabado, insito no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal de 1988. Com isso, as questões judiciais pleiteando a anulação do acordo estabelecido nos termos da Lei Complementar n. 110/2001, seriam extintas, ainda que sem o devido exame do mérito (JANTALIA, 2008).

Dessa forma, o estabelecimento da Lei Complementar n. 110/2001 propiciou meios para a quitação da dívida com os fundistas, como também possibilitou o equilíbrio do patrimônio do FGTS, conforme apresentado nas demonstrações financeiras desse Fundo, como se verá adiante.

6. COMPORTAMENTO DOS CRÉDITOS AO LONGO DOS ANOS E COMO FORAM EFETUADOS

No exercício de 2001, foi registrada pelo FGTS a provisão dos créditos complementares no valor de R\$ 40,2 bilhões, referentes ao reconhecimento do complemento de atualização monetária dos Planos Econômicos Verão e Collor I. Esse valor foi apurado tomando-se por base os dados extraídos dos balancetes do Fundo de 1988, 1989 e 1990. Nos anos seguintes, a provisão sofreu várias alterações³, em razão de contabilização de valores não individualizados e de ações judiciais, como também da baixa do diferimento dos valores provisionados.

³ As Demonstrações Financeiras do FGTS relativas aos exercícios de 2002 a 2009 registram que: No exercício de 2002 foi efetuado o recálculo da provisão de créditos complementares, retroagindo à data de 10 de julho de 2001, contemplando valores ainda não individualizados e ações judiciais (reversão de deságio e complemento, juros, sucumbência e juros de mora), pois apenas em 2002, foram recebidas as bases individualizadas para registro das provisões. Em outubro de 2003, foram reavaliados os valores aprovisionados referentes a ações judiciais, sucumbências e juros de mora, sendo gerado um acréscimo de R\$ 3.690.803, no valor da provisão. O Acréscimo foi originado, principalmente, pelo ingresso de novas ações oriundas dos juizados especiais. Tal fato ocasionou ajuste da parcela mensal de amortização do diferimento, que passou de R\$ 234.090 para R\$ 258.213. Em dezembro de 2004, com acréscimo de R\$ 1.564.358,00 decorrente do recálculo dos valores de créditos judiciais, houve incremento na parcela mensal de amortização do diferimento, que passou de R\$ 258.213 para R\$ 269.467. Em 2009, ocorreu a baixa de diferimento dos valores de provisão referentes às contas de não optantes e recursais, no valor de R\$ 1.628.357.

Tendo em vista o reconhecimento por parte do Poder Judiciário do direito dos titulares das contas vinculadas ao complemento da atualização monetária, nos valores provisionados estavam incluídos, além do montante devido aos titulares que aderiram aos termos definidos na Lei Complementar n. 110/2001, o montante devido aos titulares que não aderiram ao acordo e que não ajuizaram ação requerendo a recomposição dos índices de atualização monetária e aos que reconhecidamente estavam pleiteando judicialmente a recomposição dos índices de atualização monetária aplicadas nos mencionados planos econômicos⁴.

Para melhor compreensão, o Quadro 1 apresenta os impactos ocorridos no patrimônio do FGTS decorrentes dos complementos de atualização monetária.

Quadro 1

| IMPACTOS OCORRIDOS NO PATRIMÔNIO DO FGTS DECORRENTES DOS COMPLEMENTOS DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA (em milhares) | | | | | | | |
|---|------------------------------|--|------------------------------|----------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Ano (a) | Receita LC 110/01 (b) | Diferimento Créditos Complementares (c) | Amortização Anual (d) | Amortização Acumulada (e) | Provisão Saldo (f) | Crédito na conta vinculada (g) | Valores Efetivamente Pagos (h) |
| 2001 | 339.282 | 40.151.758 | 1.338.392 | 1.338.392 | 40.219.259 | 3.134.929 | - |
| 2002 | 1.622.888 | 42.136.134 | 2.875.221 | 4.213.613 | 34.950.785 | 7.233.592 | 7.233.592 |
| 2003 | 1.949.813 | 45.826.936 | 2.881.444 | 7.095.057 | 31.309.684 | 8.627.496 | 6.213.950 |
| 2004 | 2.181.664 | 47.391.295 | 3.109.805 | 10.204.862 | 22.128.325 | 11.035.801 | 9.239.729 |
| 2005 | 2.549.335 | 47.391.295 | 6.016.856 | 16.221.718 | 17.689.989 | 4.965.644 | 5.076.045 |
| 2006 | 2.891.582 | 47.391.295 | 5.653.506 | 21.875.224 | 14.633.642 | 3.528.067 | 3.370.760 |
| 2007 | 1.875.538 | 47.391.295 | 5.312.098 | 27.187.322 | 13.472.408 | 1.580.694 | 1.833.814 |
| 2008 | 2.043.422 | 46.930.883 | 4.991.307 | 32.178.629 | 12.929.207 | 1.208.405 | 1.141.411 |
| 2009 | 2.435.735 | 45.302.526 | 4.545.501 | 36.724.130 | 11.443.973 | 866.412 | 832.648 |
| 2010 | 2.381.796 | 45.302.526 | 3.592.064 | 40.316.194 | 11.503.594 | 688.550 | 643.726 |
| 2011 | 2.788.418 | 45.302.526 | 3.375.155 | 43.691.349 | 11.706.714 | 618.870 | 573.760 |
| Total | 23.059.473 | - | - | - | - | 43.488.460 | 36.159.435 |

Fonte: Demonstrações Financeiras do FGTS dos exercícios de 2001 a 2011. Disponível em: www.fgts.gov.br

⁴ Para aqueles que não aderiram ao acordo e que não ajuizaram ação requerendo a recomposição dos índices de atualização monetária, a provisão foi efetuada também com base nos critérios definidos pela referida Lei Complementar. Para aqueles que reconhecidamente estavam pleiteando judicialmente a recomposição dos índices de atualização monetária aplicadas nos mencionados planos econômicos, a provisão foi constituída com base no valor da recomposição, acrescido pela estimativa de custos de sucumbência e encargos de mora. Tais explicações estão pormenorizadas nas Demonstrações Financeiras do FGTS de 2006.

As colunas que compõem o Quadro podem ser assim entendidas:

Receitas LC 110/2001 (b) – registra o montante das receitas arrecadadas com as contribuições sociais previstas nos art. 1º e 2º da Lei Complementar n. 110/2001.

Diferimento créditos complementares (c) – registra as despesas diferidas⁵ com os complementos de atualização monetária.

Amortização anual (d) – registra a amortização das despesas diferidas com os complementos de atualização monetária, tendo como contrapartida uma conta de despesa.

Amortização acumulada (e) – Refere-se à soma acumulada dos valores da amortização.

Provisão saldo (f) – registra o total da obrigação do FGTS referente aos complementos de atualização monetária. Grande parte da conta de provisão teve como contrapartida a conta de *diferimento créditos complementares*. Outra parte dessa conta teve como contrapartida conta de despesa (resultado). A conta de provisão é reduzida na medida em que são efetuados os créditos dos complementos nas contas vinculadas.

Crédito na conta vinculada (g) – registra os créditos nas contas vinculadas do FGTS dos complementos de atualização monetária, de acordo com as condições previstas nos arts. 4º e 6º da LC 110/2001.

Valores efetivamente pagos (h) – representam os valores sacados pelos titulares das contas vinculadas.

Feitos esses esclarecimentos, passemos à análise dos números.

Com a instituição da Lei Complementar n. 110/2001, a cobrança das contribuições sociais teve início a partir de setembro/2001. A sensível queda na arrecadação demonstrada no ano de 2007 foi provocada pela extinção da incidência da contribuição social de 0,5% instituída sobre os depósitos mensais do FGTS efetuados pelos empregadores pelo período de 60 meses, a contar de janeiro de 2007. Até dezembro de 2011, o somatório dessas receitas atingiu o valor de R\$ 23,1 bilhões.

⁵ O diferimento previsto no art. 9º da Lei Complementar n. 110/01 trata de procedimento contábil destinado a diluir em exercícios subsequentes os efeitos de despesas incorridas no exercício corrente, a fim de mitigar os efeitos negativos dessas despesas sobre o resultado do exercício corrente.

Para não afetar negativa e abruptamente o patrimônio do FGTS com os complementos de atualização monetária, estimados na ordem de R\$ 40 bilhões à época, o art. 9º da Lei Complementar n. 110/2001 permitiu o diferimento contábil da despesa no prazo de até quinze anos (ou 180 meses). Em 2005, em vista da situação de equilíbrio apurada, restou comprovada a capacidade de o FGTS acelerar o processo de diferimento com o critério de quotas mensais de forma regressiva e, dessa forma, reduzir de 15 para 11 anos (ou 132 meses), mediante a elevação da cota mensal de despesa diferida.

Ao final do exercício de 2011, a conta que registra o diferimento dos créditos complementares apresentava o valor de R\$ 45,3 bilhões (c), que, reduzida da amortização acumulada (e), apresentava um saldo líquido de R\$ 1,6 bilhão. A julgar pelo valor amortizado em 2011, de R\$ 3,4 bilhões (d), ao final do exercício de 2012 nada mais restará a ser amortizado. Em outras palavras, o impacto da despesa no resultado operacional do FGTS já terá sido inteiramente absorvido. Mesmo com as amortizações anuais ocorridas, os resultados do FGTS continuaram superavitários, como se verá adiante.

Desde 2001, foi creditado nas contas vinculadas o montante de R\$ 43,5 bilhões (g), relativo aos complementos de atualização monetária, com a respectiva baixa na conta de provisão. Desses, apenas R\$ 36,2 bilhões (h) foram efetivamente pagos. É importante destacar que nem todos os valores creditados são passíveis de liberação e saque em face do não enquadramento em uma das hipóteses previstas no art. 20 da Lei n. 8.036/90.

Além disso, ainda resta um saldo de R\$ 11,7 bilhões (f) na conta de provisão que ainda não foram creditados nas contas vinculadas, sendo a quase totalidade destinada aos créditos relacionados a ações judiciais. De acordo com o Relatório de Gestão do FGTS relativo ao exercício de 2011, consta no montante provisionado o total relativo às contas passíveis de ocorrência de eventos de saque com alta probabilidade de concretização, tendo sido considerados os diversos aspectos relativos às contas vinculadas, em especial o fato de que tais valores poderão, a qualquer tempo, observado o limite trintenário da legislação do FGTS, ser reivindicados pelos titulares das contas vinculadas.

É bom registrar que a despesa correspondente a tal provisão já foi devidamente contabilizada, e, portanto, já impactou os resultados operacionais do FGTS.

Desde a edição da Lei Complementar n. 110/01 até 2011, as contribuições sociais criadas pela referida Lei carregaram aos cofres do FGTS o valor total de R\$ 23,1

bilhões (b). Considerando que os valores efetivamente pagos aos titulares das contas vinculadas atingiram a cifra de R\$ 36,1 bilhões (h), foram canalizados, até o momento, R\$ 13 bilhões dos recursos ordinários do FGTS para pagamento aos fundistas.

Quanto ao valor de R\$ 13 bilhões custeados pelo FGTS, algumas considerações devem ser feitas. O Poder Judiciário reconheceu que o FGTS, por meio do seu agente operador, a Caixa Econômica Federal, não aplicou os índices de correção monetária que deveriam ter sido aplicados nos anos de 1989 e 1990. Caso isso houvesse ocorrido na época devida, tais montantes teriam sido totalmente arcados pelo Fundo. Como muitos alegam, o pagamento dos complementos de atualização monetária deveria se dar a expensas do próprio Fundo, e não dos empregadores. A instituição das contribuições sociais previstas na LC n. 110/01 deu um fôlego maior ao FGTS para que este quitasse a dívida junto aos trabalhadores.

7. O PATRIMÔNIO DO FGTS

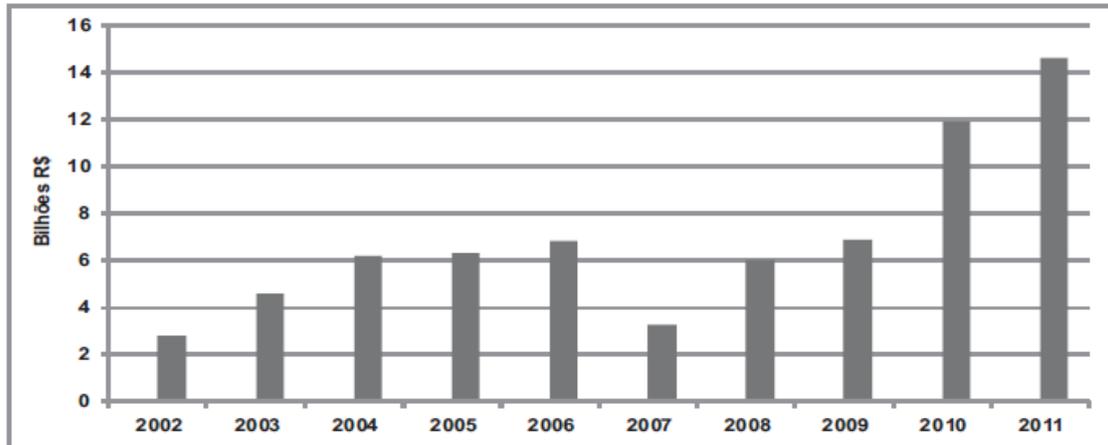
Ao se descrever os antecedentes históricos do FGTS, tratados no item 2.1 deste trabalho, restou evidente que o FGTS nasceu da preocupação de proteger o trabalhador de despedidas arbitrárias, por meio da garantia de uma indenização pelos serviços prestados, oriunda de depósitos mensais em contas vinculadas ao trabalhador, efetuados pelo empregador enquanto vigente o contrato de trabalho.

Para se ter uma ideia da magnitude dos números, em 2011 a arrecadação destinada às contas vinculadas totalizou R\$ 72,2 bilhões e os saques, R\$ 57,6 bilhões, propiciando uma arrecadação líquida⁶ recorde de R\$ 14,61 bilhões, e representando um aumento de 22,7% em relação a 2010.

A Caixa Econômica Federal explica que a expressiva arrecadação deve-se “ao aumento da renda nacional, à contínua geração de novos empregos e à estabilidade econômica brasileira, aliados à atuação efetiva das entidades que compõem o Conselho Curador do FGTS.” (Portal do Trabalho – MTE).

⁶ Arrecadação Líquida = Arrecadação Bruta das Contribuições – Saques efetuados pelos trabalhadores.

Gráfico 1
ARRECADAÇÃO LÍQUIDA DO FGTS



Fonte: Demonstração Financeira do FGTS relativa ao exercício de 2011. Disponível em: www.fgts.gov.br

Observa-se no Gráfico 1 que a trajetória da arrecadação líquida do FGTS tem sido crescente. Nos anos de 2007 a 2009, porém, houve uma inflexão dessa trajetória, não em razão de queda de arrecadação, e sim em virtude do aumento de saques na modalidade “aposentadoria”, como demonstrado no Quadro 2. O aumento na quantidade e valores pagos na modalidade “aposentadoria” ocorreu em razão de decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1721 que decidiu que a aposentadoria espontânea do empregado não provoca extinção automática do contrato de trabalho⁷.

⁷ A respeito do acórdão proferido na ADI 1721, o Supremo Tribunal Federal veio corrigir flagrante inconstitucionalidade na aplicação do direito do trabalhador insito no inciso 7º, inciso I da Constituição de 1988, que assegura aos trabalhadores “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa”. É que com a redação dada pela Lei n. 9.528/97, foram inseridos dois parágrafos no art. 453 da CLT, encerrando entendimento discriminatório aos trabalhadores por ocasião da aposentadoria. Desse modo, restou comprovado que a nova redação dada ao art. 453 criou nova modalidade de despedida arbitrária ou sem justa causa (PASTORI TERRIN e OLIVEIRA, 2008). Tão logo o STF proferiu decisão na ADI 1770, a Caixa Econômica buscou providências para sanar o equívoco da Lei, ensejando os saques devidos, conforme previsto no inciso III do art. 20 da Lei 8.036, de 1990.

Quadro 2

| SAQUES POR MODALIDADE (R\$ bilhão) | | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Modalidade | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Demissão sem Justa Causa | 17,1 | 20,0 | 23,2 | 26,5 | 31,0 | 30,9 | 35,6 |
| Aposentadoria | 2,2 | 2,5 | 6,7 | 6,0 | 6,1 | 6,7 | 8,1 |
| Moradia | 4,0 | 4,3 | 4,9 | 5,6 | 5,7 | 7,0 | 7,6 |
| Inatividade da Conta | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,9 |
| Neoplasia Maligna/HIV/Doença Fase Terminal | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| Demais Modalidades | 1,8 | 2,0 | 2,6 | 3,6 | 3,9 | 4,1 | 5,0 |
| Total | 26,0 | 29,7 | 38,4 | 42,7 | 47,8 | 49,9 | 57,6 |

Fonte: Demonstrações Financeiras do FGTS dos exercícios de 2005 a 2011. Disponível em: www.fgts.gov.br

Os sucessivos depósitos nas contas vinculadas por parte do empregador permitiu ao FGTS ao longo dos anos a formação de um vultoso patrimônio. É importante registrar que o Fundo constitui-se em mero depositário dos recursos arrecadados que têm a finalidade de comporem as contas vinculadas do trabalhador, que as remunera, como já dito anteriormente, à TR + juros de 3% a.a.

O Quadro 3 apresenta o Patrimônio do FGTS, demonstrado em seus balanços patrimoniais.

Quadro 3

| BALANÇO PATRIMONIAL RESUMIDO DO FGTS - 2010 E 2011 | | | | | | | |
|--|--------------|--------------|-------------|------------------------------------|--------------|--------------|-------------|
| | | | | Valores em Bilhões | | | |
| Ativo | 2010 | 2011 | % de Part. | Passivo | 2010 | 2011 | % de Part. |
| Circulante | 54,5 | 60,8 | 21% | Circulante e não circulante | 224,4 | 249,3 | 86% |
| Caixa e equivalentes de caixa | 6,4 | 15,7 | 5% | Depósitos vinculados do FGTS | 194,3 | 219,4 | 76% |
| Títulos e Valores mobiliários | 30,0 | 21,7 | 7% | Reserva de contas inativas | 16,7 | 16,9 | 6% |
| Operações de crédito | 17,0 | 20,4 | 7% | Obrigações diversas | 13,4 | 12,9 | 4% |
| Outros créditos | 1,1 | 3,1 | 1% | | | | |
| Não Circulante | 205,8 | 229,5 | 79% | Patrimônio Líquido | 35,9 | 41,0 | 14% |
| Títulos e valores mobiliários | 101,5 | 106,3 | 37% | | | | |
| Créditos vinculados - FCVS (1) | 6,0 | 6,4 | 2% | | | | |
| Operações de crédito | 93,3 | 115,2 | 40% | | | | |
| Outros Créditos | | | | | | | |
| Diferido | 5,0 | 1,6 | 1% | | | | |
| Total do Ativo | 260,3 | 290,3 | 100% | Total do Passivo | 260,3 | 290,3 | 100% |

Fonte: Balanço Patrimonial do FGTS relativos aos exercícios de 2010 e 2011

Em 2011, o montante dos depósitos vinculados atingiu a cifra de R\$ 219,4 bilhões. Ao adicionarmos a este valor a importância relativa à reserva de contas inativas,

representada pela totalidade das contas com mais de 5 anos sem movimentação, esse montante eleva-se para 236,4 bilhões⁸, equivalendo 81% do total do Passivo do Fundo.

A formação desse montante de recursos tornou possível a realização de operações de crédito destinadas a financiamentos habitacionais, saneamento básico e infraestrutura, como também possibilitou a aplicação em títulos e valores mobiliários. Em 2011, o total dessas rubricas, alocadas tanto no Ativo Circulante quanto no Ativo Não Circulante, atingiu o montante de R\$ 263,5 bilhões, representando 91% do total do Ativo.

Conforme demonstrado no Quadro 4, as rendas de tais operações de crédito e aplicações em títulos e valores mobiliários, juntamente com a contribuição social criada pela Lei Complementar n. 110/2001, compõem as maiores receitas do FGTS. Em 2011 essas receitas totalizaram R\$ 24,3 bilhões, o que representou 89% das receitas do Fundo.

Por sua vez, as maiores despesas estão relacionadas aos depósitos vinculados, à taxa de administração paga à CEF, à amortização dos créditos complementares (LC 110/2001) e ao desconto nos financiamentos a pessoas físicas, que totalizaram R\$ 21,9 bilhões, representando 98% das despesas operacionais em 2011.

O confronto entre receitas e despesas do FGTS tem apresentado resultados superavitários nos últimos anos. Em 2011, o superávit foi de R\$ 5,1 bilhões, que, apesar de inferior ao observado em 2010, ainda apresenta-se significativo. A redução em relação a 2010 deveu-se ao aumento das despesas com depósitos vinculados, com desconto nos financiamentos a pessoas físicas e com a taxa de administração paga à CEF⁹.

⁸ As contas inativas referem-se às contas vinculadas sem recebimento de depósitos, em consequência do rompimento dos vínculos trabalhistas que as originaram.

⁹ De acordo com o Relatório de Gestão do FGTS de 2011, disponível em www.fgts.gov.br, o aumento nesses itens de despesas decorreu de:

- despesas de depósitos vinculados, no total de R\$ 9,8 bilhões (em 2010 – 7,6 bilhões) apresentaram variação positiva de R\$ 2,2 bilhões (correspondente a 28,3%), decorrente principalmente do aumento da TR;

- taxa de administração, no total de R\$ 3,0 bilhões (em 2010 – R\$ 2,4 bilhões), apresentaram variação positiva de R\$ 655,4 milhões (correspondente a 26,9%), em decorrência do crescimento das despesas com taxa de administração do Agente Operador, que incluiu o valor não recorrente de R\$ 335,1 milhões, pagos à CEF em junho de 2011, referente à gestão das contas vinculadas (registradas em Reserva Técnica de Contas Inativas), no período de agosto de 1995 a outubro de 2003;

- os descontos concedidos (recursos não retornáveis) nos termos da Resolução n. 460, de 2004, no montante de R\$ 5,5 bilhões (em 2010 – 4,0 bilhões), apresentaram variação positiva de R\$ 1,4 bilhão, correspondente a 34,7%, em relação ao exercício de 2010, em decorrência principalmente do aumento dos descontos concedidos aos mutuários para complemento em aquisição/construção e para dedução das prestações.

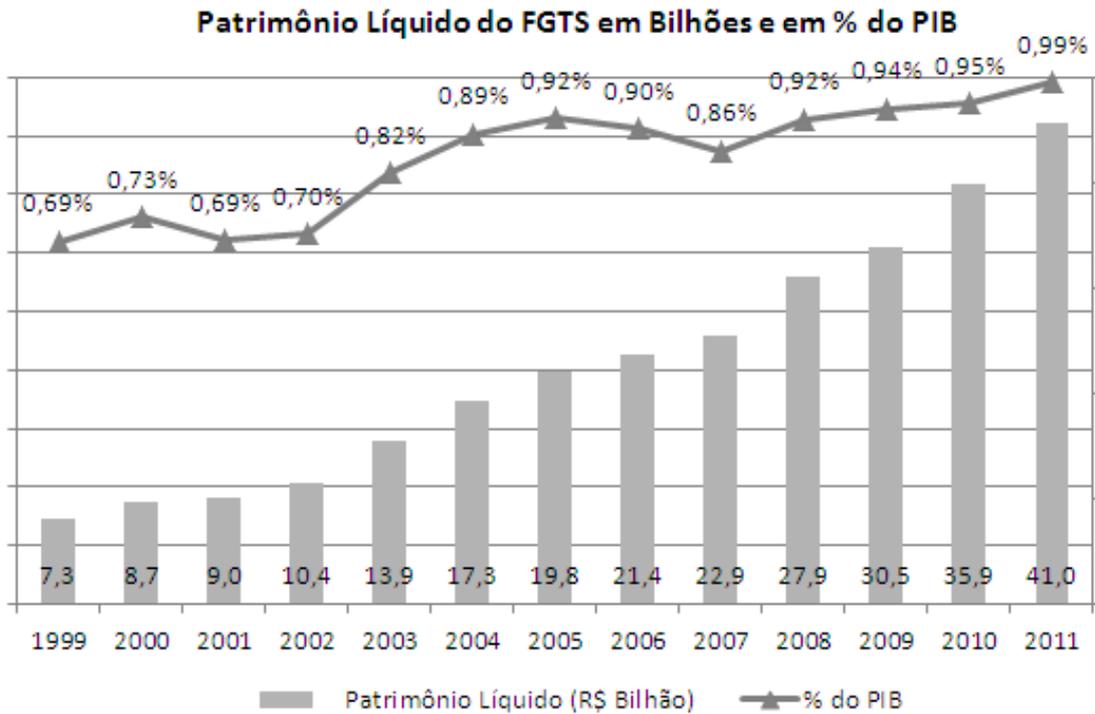
Quadro 4

| DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO DO FGTS DOS EXERCÍCIOS DE 2002 A 2011 (em bilhões) | | | | | | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Detalhamento | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| 1 - Receitas Operacionais | 13,0 | 17,1 | 14,3 | 19,5 | 18,7 | 18,2 | 22,0 | 21,3 | 23,4 | 27,3 |
| 1.1 Rendas de títulos e valores mobiliários | 4,8 | 6,7 | 5,5 | 7,8 | 7,8 | 8,9 | 11,4 | 10,6 | 11,8 | 13,1 |
| 1.2 Rendas de operações de crédito | 5,3 | 6,8 | 4,9 | 6,7 | 5,9 | 5,5 | 6,2 | 6,0 | 6,6 | 8,4 |
| 1.3 Contribuições sociais - LC n. 110/01 | 1,6 | 1,9 | 2,2 | 2,5 | 2,9 | 1,9 | 2,0 | 2,4 | 2,4 | 2,8 |
| 1.4 Demais Receitas | 1,3 | 1,7 | 1,7 | 2,5 | 2,1 | 1,9 | 2,5 | 2,3 | 2,7 | 3,0 |
| 2 - Despesas Operacionais | -11,8 | -13,6 | -11,2 | -16,5 | -17,2 | -16,4 | -17,0 | -18,7 | -18,0 | -22,1 |
| 2.1 Despesas de depósitos vinculados | -7,0 | -8,5 | -6,0 | -7,8 | -7,7 | -7,3 | -8,2 | -7,1 | -7,7 | -9,8 |
| 2.2 Descontos nos financiamentos a pessoas físicas | | | | -0,7 | -1,9 | -1,6 | -1,4 | -4,2 | -4,1 | -5,5 |
| 2.3 Amortização de créditos complementares - LC 110/01 | -2,9 | -2,9 | -3,1 | -6,0 | -5,7 | -5,3 | -5,0 | -4,5 | -3,6 | -3,4 |
| 2.4 Taxa de administração | -1,2 | -1,5 | -1,4 | -1,3 | -1,3 | -1,4 | -2,1 | -2,2 | -2,4 | -3,1 |
| 2.5 Demais Despesas | -0,7 | -0,7 | -0,7 | -0,7 | -0,7 | -0,8 | -0,3 | -0,7 | -0,3 | -0,4 |
| 3 - Resultado do exercício (1-2) | 1,3 | 3,5 | 3,1 | 3,0 | 1,5 | 1,8 | 5,0 | 2,6 | 5,4 | 5,1 |

Fonte: Demonstrações Financeiras do FGTS dos exercícios de 2002 a 2011. Disponível em: www.fgts.gov.br

Os resultados positivos do FGTS ao longo dos anos possibilitaram o aumento do seu patrimônio, demonstrando a solidez desse fundo, conforme demonstrado no Gráfico 2. Em 1999, o Patrimônio Líquido do FGTS era de R\$ 7,3 bilhões, representando 0,67% do PIB. Em 2011, esse Patrimônio alcançou o valor de R\$ 41 bilhões, representando 0,99% do PIB. Não fossem a criação de novas despesas custeadas pelo Fundo, como se verá adiante, tais resultados seriam ainda maiores.

Gráfico 2



Fonte: Demonstrações Financeiras do FGTS dos exercícios de 1999 a 2011. Disponível em: www.fgts.gov.br

Podemos utilizar como outra forma de análise dos dados, informações quanto ao crescimento real do patrimônio líquido. Conforme demonstrado no Quadro 5, o patrimônio líquido do FGTS vem apresentando crescimento muito superior ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. Em 2004, o crescimento do FGTS superou em quatro vezes o INPC; em 2003 e 2008, o evento quase se repetiu, alcançando um crescimento três vezes superior ao INPC. Exceto no ano de 2007, em que o a evolução do patrimônio do FGTS cresceu um pouco menos que o dobro do INPC, nos anos de 2005, 2006 e 2009, o Fundo alcançou níveis excelentes de crescimento. Desse modo, o FGTS tem apresentado nos últimos anos índices de crescimento muito superiores à inflação.

Quadro 5

| PATRIMÔNIO LÍQUIDO DO FGTS NO PERÍODO DE 2002 A 2010 | | | |
|---|------------------------|---------------------|-----------------|
| Ano | Valor (R\$ mil) | Variação (%) | INPC (%) |
| 2002 | 10.381.881 | - | - |
| 2003 | 13.908.922 | 33,97 | 10,38 |
| 2004 | 17.343.860 | 24,7 | 6,13 |
| 2005 | 19.808.420 | 14,21 | 5,05 |
| 2006 | 21.376.001 | 7,91 | 2,81 |
| 2007 | 22.912.678 | 8,7 | 5,16 |
| 2008 | 27.900.357 | 21,77 | 6,48 |
| 2009 | 30.494.293 | 9,3 | 4,11 |
| 2010 | 35.865.937 | 17,61 | 6,46 |
| 2011 | 41.013.173 | 14,35 | 6,07 |

Fonte: Demonstrações Financeiras do FGTS dos exercícios de 2002 a 2011. Disponível em: www.fgts.gov.br

Os resultados financeiros do FGTS não são distribuídos entre as contas vinculadas, mas sim acrescidas ao patrimônio do FGTS. Têm-se assim dois tipos de detentores de direito sobre os recursos do Fundo: os titulares das contas vinculadas e o próprio FGTS.

Em razão do vultoso patrimônio do FGTS, várias iniciativas têm surgido para aplicação dos recursos do Fundo em outras demandas, como a destinação de recursos para o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FI-FGTS, para descontos nos financiamentos, para o Programa Minha Casa Minha Vida e para compor o superávit primário do Governo Federal.

8. RECENTES DESTINAÇÕES DOS RECURSOS DO FGTS

8.1 Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FI-FGTS

Em 2007, com a edição da Medida Provisória n. 349, de 22 de janeiro de 2007, convertida na Lei n. 11.491, de 20 de junho de 2007, foi instituído o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS) como forma de viabilizar o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), lançado em 2007 pelo governo federal. O Fundo foi constituído nos termos disciplinados pela Instrução CVM n. 462, de 26 de novembro de 2007, e por resoluções do Conselho Curador do FGTS, com prazo indeterminado de duração.

O FI-FGTS tem como finalidade proporcionar a valorização das cotas por meio da aplicação de seus recursos na construção, reforma, ampliação ou implantação de empreendimentos de infraestrutura nos setores de energia, rodovia, ferrovia, hidrovía, porto e saneamento, de acordo com as diretrizes, critérios e condições que dispuser o Conselho Curador do FGTS. Para isso, a Lei autorizou a aplicação do valor correspondente a 80% do patrimônio líquido do FGTS para integralização de cotas do FI-FGTS. A integralização consiste na transferência de recursos do FGTS para o FI-FGTS, por meio da aquisição de cotas deste último.

Nos termos da Lei n. 11.491, de 2007, o FI-FGTS possui patrimônio próprio, segregado do patrimônio do FGTS, e é disciplinado por instrução da Comissão de Valores Mobiliários – CVM n. 462, de 26 de novembro de 2007.

A administração e a gestão do FI-FGTS são de competência da CEF, na qualidade de Agente Operador do FGTS, ficando ao encargo do Comitê de Investimentos a aprovação dos investimentos.

A Lei n. 11.491, de 2007, previu, também, que o próprio titular de conta vinculada do FGTS pudesse participar como cotista do FI-FGTS. A Lei possibilitou a aplicação em cotas do FI-FGTS desse titular de conta vinculada até o limite de 30% do saldo existente e disponível na data em que os titulares vierem exercer essa opção, sendo essa aplicação efetuada por meio de Fundo de Investimento em Cotas – FIC-FGTS, constituído exclusivamente para essa finalidade (Relatório de Gestão FI-FGTS, 2010).

Conquanto o FI-FGTS tenha como fonte de alimentação o próprio FGTS, quer pela aplicação de até 80% do patrimônio líquido, quer pela adesão dos fundistas na aplicação de até 30% dos saldos de suas contas vinculadas, o FI-FGTS constitui uma massa patrimonial distinta do FGTS (JANTALIA, 2008).

Inicialmente, o art. 2º da Lei n. 11.491/20076 autorizou a aplicação de até R\$ 5 bilhões do patrimônio líquido do FGTS para integralização de cotas do FI-FGTS, com a possibilidade de esse valor ser elevado até o limite equivalente a 80% do patrimônio líquido do FGTS, registrado em 31 de dezembro de 2006, o que correspondia a R\$ 17,1 bilhões, por meio de parcelas sucessivas de R\$ 5 bilhões, cada.

Posteriormente, o parágrafo único do referido art. 2º foi alterado pela Lei n. 12.087, de 11 de novembro de 2009, modificando substancialmente o limite para integralização, por parte do FGTS, de cotas do FI-FGTS, que passou a corresponder ao limite de 80% do patrimônio líquido do FGTS registrado em 31 de dezembro do exercício anterior àquele em que se der a autorização para a integralização das cotas do FI-FGTS. Percebe-se, portanto, que o limite de integralização que anteriormente era estático, tendo como referência o patrimônio líquido do FGTS registrado em 31 de dezembro de 2006, passou a ser dinâmico. Tal modificação trouxe um impacto significativo, pois, mantida a trajetória de crescimento do patrimônio líquido do FGTS, a perspectiva é de integralizações crescentes ao longo dos anos.

Até o exercício de 2011, o CCFGTS já havia autorizado a subscrição – etapa que antecede a integralização e consiste na formalização do compromisso de integralização de cotas - de R\$ 24,3 bilhões, sendo que desse valor foi efetivamente integralizado o montante de R\$ 17,9 bilhões, por meio de aquisição de cotas do FI-FGTS.

Quadro 6

| SUBSCRIÇÕES E INTEGRALIZAÇÕES DO FGTS PARA O FI-FGTS | | |
|--|--|---|
| Ano | SUBSCRITO PELO FGTS (Acumulado) R\$ | INTEGRALIZAÇÃO PELO FGTS (Acumulado) R\$ |
| 2008 | 15.000.000.000,0 | 1.012.500.000,0 |
| 2009 | 20.000.000.000,0 | 12.401.238.120,0 |
| 2010 | 24.300.000.000,0 | 17.276.569.505,5 |
| 2011 | 24.300.000.000,0 | 17.925.937.267,6 |

Fonte: CAIXA/VITER (Relatório de Gestão FI-FGTS 2011). Disponível em: www.fgts.gov.br

O art. 20 da Resolução CCFGTS n. 553/2007, dispõe que não haverá resgate de cotas do FI-FGTS por parte do FGTS, exceto quando deliberado pelo Conselho Curador do FGTS, o que nos leva a inferir que o resgate de cotas é uma possibilidade remota. Até o exercício de 2011, nenhuma cota havia sido resgatada pelo FGTS.

Conforme informado no referido Relatório de Gestão de 2011, a carteira do FI-FGTS é composta por 31 ativos investidos, estando comprometido até dezembro de 2011 um total de R\$17.765.937.267,62 distribuídos por todo o território nacional. A diferença entre o valor comprometido e o montante integralizado, conforme demonstrado no Quadro 6, explica-se pelo fato de existirem valores ainda não aplicados da integralização inicial (R\$50.000.000,00) e de projeto não desembolsado (R\$110.000.000,00), por desistência de operação por companhia.

Aspecto relevante é que os investimentos do FI-FGTS não contam com a cobertura do risco de crédito de que trata a Lei n. 8.036/90. Todavia, a Caixa Econômica alega que o Fundo “investe somente em ativos com baixo risco de crédito, avaliados por agência de classificação de risco internacional com sede no País e utiliza, ainda, a avaliação da CAIXA para ativos de crédito.” (Relatório de Gestão do FI-FGTS, 2010).

A despeito da segurança que a Caixa Econômica tenta passar quanto aos investimentos no FI-FGTS, no mesmo Relatório de Gestão de 2010, há o reconhecimento de pelo menos quatro tipos de risco: a) Risco de mercado – que diz respeito às oscilações das cotas do Fundo para mais ou para menos, decorrentes das alterações político-econômicas, nacionais e internacionais, gerando perdas sem garantia de que possam reverter no longo prazo; b) Risco relacionado às companhias alvos e às sociedades investidas – que se relaciona à parcela do Fundo destinada ao investimento em participações, que podem resultar em perdas substanciais. Aliás, não é possível garantir que o administrador vai avaliar corretamente a natureza e a magnitude dos vários fatores que podem afetar o valor de tais investimentos. Os fatores que envolvem a boa rentabilidade dos ativos nem sempre são controlados pelo administrador do Fundo; c) Risco de crédito – diz respeito aos emissores ou contrapartes dos ativos participantes da carteira do Fundo não poderem cumprir suas obrigações de pagamento do principal e dos respectivos juros de suas obrigações, por ocasião dos vencimentos; e d) Risco de liquidez – relaciona-se à possibilidade de o mercado estabelecer valor inferior ao ativo efetivamente contabilizado. Assim, o Fundo pode padecer a falta de condições favoráveis para cumprir com suas obrigações de pagamento de resgates de cotas deliberadas pelo CCFGTS nos prazos e no montante solicitado.

No tópico relacionado ao gerenciamento de riscos, a Caixa Econômica assim reconhece: “a despeito da diligência da Administradora na defesa dos interesses dos cotistas e na busca pela constituição de instrumentos mitigadores de risco, não há garantia de que os

recursos investidos estarão imunes à influência dos riscos relacionados” (Relatório de Gestão do FI-FGTS, 2010, p. 54).

Sem dúvida, a criação do FI-FGTS propiciou mais uma possibilidade de investimento do Fundo como também dos titulares de contas vinculadas que adquirirem cotas do FI-FGTS. No entanto, há de se ter consciência dos riscos inerentes a este tipo de aplicação que, conforme prevê a norma, tanto pode o investidor auferir ganhos excelentes quanto pode perder todo ou grande parte do investimento.

É importante ressaltar também que migraram do FGTS, conforme mencionado anteriormente, o valor de R\$17.925.937.267,62 para integralização das cotas do FI-FGTS. Tais valores poderiam estar compondo uma reserva para pagamento dos complementos de atualização monetária que estão sendo discutidos no Poder Judiciário e que têm fundamentado a manutenção da provisão para o crédito nas contas vinculadas desses complementos e posterior pagamento, demonstrada no Balanço Patrimonial do FGTS de 2011, no valor de R\$ 11,6 bilhões

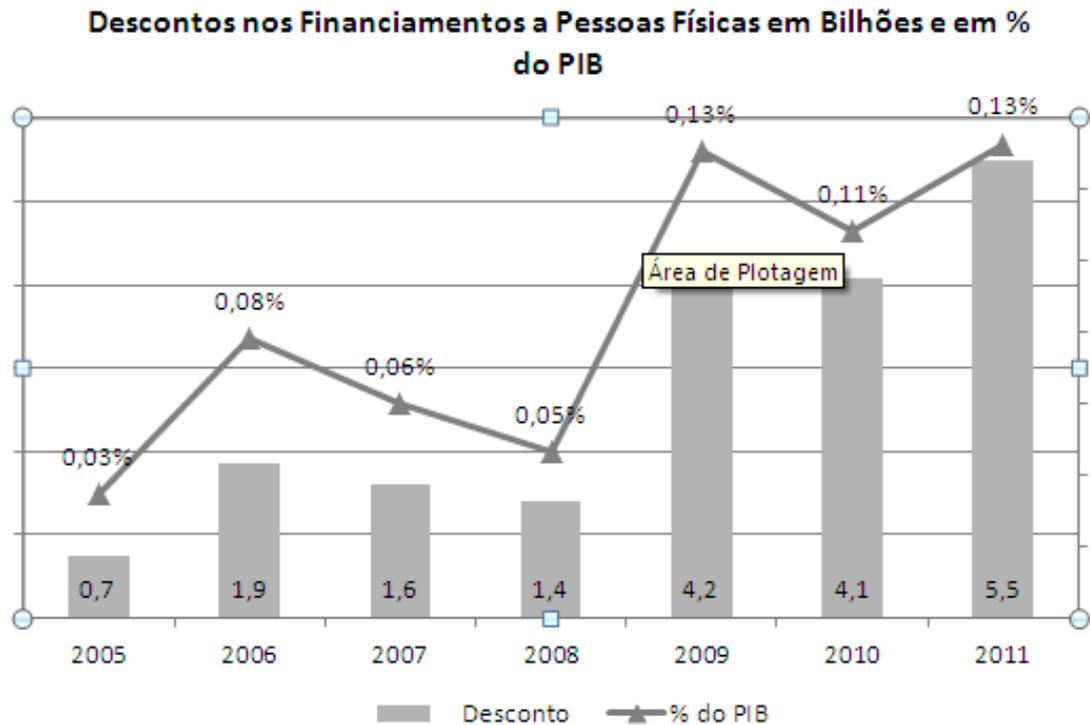
8.2 Descontos nos Financiamentos a Pessoas Físicas e o Programa Minha Casa, Minha Vida

Por meio da Resolução n. 460, de 14 de dezembro de 2004, do Conselho Curador do FGTS, foi autorizada a destinação de recursos do FGTS para concessão de descontos nos financiamentos a pessoas físicas da área de Habitação Popular¹⁰. Os descontos nasceram da necessidade de ampliar o atendimento à população de baixa renda, com renda familiar mensal bruta de até R\$ 2.790,00, sendo alterado esse valor para R\$ 3.100,00 (Res. CCFGTS 659/11). De 2005 a 2011 o crescimento no valor total dos descontos concedidos foi de 639%, passando de R\$ 700 milhões para R\$ 5,5 bilhões. Em termos percentuais do PIB, passou-se de 0,03% para 0,13% (Gráfico 3).

¹⁰ A Resolução prescreve que se utilizará como referência para destinação de recursos para os descontos:

- a) Até 50% do resultado das receitas de aplicações financeiras, apurado no exercício anterior, que vier a exceder à remuneração da TR (taxa referencial) acrescida de juros nomina is de 6% (seis por cento) ao ano;
- b) o equilíbrio econômico-financeiro do FGTS; e
- c) a necessidade de formação de reservas para saldar compromissos futuros.

Gráfico 3



Fonte: Demonstrações Financeiras do FGTS dos exercícios de 2005 a 2011. Disponível em: www.fgts.gov.br.

O grande incremento na concessão dos descontos surgiu após o advento do programa Minha Casa, Minha Vida, criado pela Medida Provisória n. 459, de 25 de março de 2009 e convertida na Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. O programa tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais).

Ainda, conforme demonstrado no Gráfico 3, em 2009, ano da edição da Medida Provisória n. 459/2009, o FGTS assumiu um desconto diante da população em torno de R\$ 4,2 bilhões¹¹, representando uma variação de 201% em relação ao ano anterior. Em 2011 os descontos totalizaram R\$ 5,5 bilhões, sendo que destes, R\$ 4,32 bilhões (Quadro 7) foram referentes ao programa Minha Casa, Minha Vida, representando 78% do total aplicado.

¹¹ Conforme registrado no Relatório de Gestão do FGTS de 2009, os descontos efetivamente aplicados em 2009 foram na ordem de R\$ 2,9 bilhões. Foram redirecionados para 2010 importância remanescente superior a R\$ 1,0 bilhão. Essa reserva de recursos para 2010 do orçamento de descontos do FGTS foi possibilitada pela Resolução CCFGTS n. 623, de 15.12.2009.

Quadro 7

| Ano | Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV | | | |
|--------------|---|--------------------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| | Recursos FGTS (com Desconto Financeiro) | | | |
| | Quantidade Financiamentos | Financiamento Valor – R\$ bilhões | Descontos Valor – R\$ bilhões | Total Valor – R\$ bilhões |
| 2009 | 86.931 | 4,46 | 1,29 | 5,75 |
| 2010 | 257.891 | 14,92 | 3,86 | 18,78 |
| 2011 | 305.286 | 19,66 | 4,32 | 23,98 |
| Total | 650.108 | 39,04 | 9,48 | 48,51 |

Fonte: Demonstrações Financeiras do FGTS do exercício de 2011. Disponível em: www.fgts.gov.br.

A Medida Provisória também autorizou a União a conceder subvenção econômica no ato da contratação de financiamento habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida. No Orçamento Geral da União, existem duas ações que expressamente asseguram recursos para o pagamento da subvenção: ação *00CW-Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei n. 11.977, de 2009)* e a ação *00CX- Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei n. 11.977, de 2009)*. De 2009 a 2011 foram efetivamente pagos no âmbito dessas ações, incluindo restos a pagar, valores na ordem de R\$ 1,35 bilhão. No mesmo período, o total dos descontos concedidos pelo PMCMV com recursos do FGTS foi de R\$ 9,48 bilhões. Claramente percebe-se que o FGTS assumiu até o momento a maior parte dos descontos, na ordem de 87,5%, enquanto a União, os outros 12,5%.

8.3 Superávit Primário

Visando garantir o cumprimento da meta de superávit primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (Lei n. 12.465, de 12 de agosto de 2011), o Governo Federal registrou, em fevereiro de 2012, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias: Programação Orçamentária e Financeira de 2012, a necessidade de compressão de despesas, na ordem de 55 bilhões, em relação ao volume de gastos aprovados pelo Congresso Nacional.

Uma das despesas afetadas relaciona-se ao repasse para o FGTS, no valor de R\$ 2,96 bilhões, da contribuição social de 10%, devida pelos empregadores, nos casos de demissão sem justa causa, conforme previsto na Lei Complementar n. 110/2001. Declaradamente, o governo alega a retenção dos valores relativos a essa contribuição social sob o argumento de que “não há exigência legal do repasse imediato desses valores ao Fundo”.

De acordo com os dados da execução orçamentária, até o mês de setembro de 2012, o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI registrava o repasse para o FGTS do montante de R\$ 319,7 milhões, relativo à arrecadação da citada contribuição, o que correspondeu a 11% dos valores autorizados. No mesmo período de 2011 haviam sido transferidos R\$ 1,85 bilhão, correspondente a 65,4% dos valores autorizados. Na proposta orçamentária de 2013 (PLN n. 24/2012), a programação orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo demonstra a intenção do governo de continuar a reter tal contribuição no exercício de 2013. Os recursos correspondentes à arrecadação estão registrados em “Reserva de Contingência”, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego.

Ocorre que o governo é mero intermediário da arrecadação da contribuição social instituída pela Lei Complementar n. 110, que, a rigor, pertence ao FGTS. Notadamente, o que se pode inferir é que os depósitos dos complementos da atualização monetária, instituídos pelos arts. 1º e 2º da Lei Complementar n. 110, de 2001, já cumpriram sua principal função, a de suprir o patrimônio do FGTS para fazer face à dívida contraída com os trabalhadores com a edição dos planos econômicos Verão (janeiro/1989) e Collor I (abril/1990). De outro modo, o governo não estaria tão à vontade fazendo uso desses recursos sem, sequer, estabelecer uma data certa para sua devolução. Conforme relatado pelo jornal Valor Econômico, de 23/2/2012, “Se o objetivo de criação das contribuições já não mais existe, não faz sentido que uma delas permaneça.”

Não se questiona aqui a atitude do governo de perseguir o superávit primário do setor público previamente estabelecido; a questão fundamental é que o esforço para esse objetivo deveria resultar da contenção rígida das despesas de custeio da máquina e não pelo corte de uma contribuição realizada pelas empresas, cuja finalidade foi perfeitamente definida nos termos da Lei Complementar n. 110, de 2001 (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2012).

9 CONCLUSÃO

A implementação dos planos econômicos Verão e Collor I comprometeu sensivelmente o patrimônio das contas vinculadas dos trabalhadores, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador do FGTS, deixou de considerar nos meses de janeiro/89 e abril/90 índices de correção monetária que deveriam ser observados para a atualização monetária dessas contas. Depois de uma enorme batalha travada no Judiciário, o assunto finalmente chegou ao STF, que veio a reconhecer o direito dos trabalhadores.

A fórmula encontrada pelo governo para saldar os débitos provocados pelos referidos expurgos inflacionários foi o estabelecimento de meios e condições para o pagamento dessa dívida, consoante disposto na Lei Complementar n. 110/2001.

A principal estratégia do governo com a edição da Lei Complementar n. 110/2001 foi a instituição de duas contribuições sociais previstas nos arts. 1º e 2º. A primeira, de 10% (dez por cento) adicionada aos 40% (quarenta por cento) já existentes, a título de indenização trabalhista, nos casos de dispensa do trabalhador sem justa causa; e, a segunda, de 0,5% (cinco décimos por cento) adicionada aos 8% (oito por cento) já existentes, depositados nas contas vinculadas do FGTS, mensalmente.

Muitos questionamentos foram apresentados em razão de o governo transferir para a classe patronal o encargo do pagamento dos prejuízos causados às contas vinculadas do FGTS. As críticas levantadas diziam respeito ao ônus tributário imposto pelo governo aos empregadores, em razão da elevação dos tributos incidentes sobre a folha de pagamento. Em um ambiente de insatisfação, diversas ações judiciais questionando a constitucionalidade da Lei Complementar n. 110/2001 foram ajuizadas, mas não lograram êxito.

Outra estratégia adotada para saldar a dívida junto aos trabalhadores foi o estabelecimento do acordo, materializado no Termo de Adesão previsto no art. 4º da referida Lei Complementar. A referida Lei impôs a assinatura do Termo de Adesão àqueles que desejassem receber administrativamente os valores devidos. Para isso, os titulares das contas vinculadas se comprometeriam a não acionar judicialmente a Caixa Econômica Federal. Àqueles que já haviam ingressado na Justiça, a assinatura do Termo de Adesão implicava desistência do processo judicial.

Além disso, a adesão ao Termo implicava a redução dos valores devidos, com variações de zero a quinze por cento sobre o total do complemento de atualização monetária, como também o consentimento expresso do titular da conta vinculada com a forma e os prazos estabelecidos para pagamento.

Em janeiro de 2007, a contribuição prevista no art. 2º da Lei Complementar n. 110/2001 deixou de ser recolhida, pois esta foi concebida com prazo determinado de duração. Mesmo assim, o patrimônio Líquido do FGTS vem crescendo vigorosamente, em razão das rendas auferidas com as operações de crédito realizadas com recursos do FGTS, das rendas decorrentes das aplicações em títulos e valores mobiliários e da receita da contribuição social prevista no art. 1º da referida Lei Complementar.

O FGTS conta, hoje, com um patrimônio líquido vultoso, já na casa dos R\$ 41 bilhões de reais, conforme expandido nas Demonstrações Financeiras do FGTS de 2011. Esse vultoso patrimônio tem favorecido a utilização dos recursos do Fundo para a formação do Fundo de Investimento do FGTS - FI-FGTS e para a concessão de descontos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. Além disso, demonstrando a solidez do FGTS, o Governo Federal decidiu reter em 2012 a contribuição social prevista no art. 1º da lei Complementar n. 110, deixando de repassá-la ao Fundo, tendo, inclusive, deixado expressa na Proposta Orçamentária para 2013 a intenção de manter essa retenção no orçamento de 2013.

Não é sem razão que os críticos têm se levantado para defender a extinção da cobrança da contribuição, pois, conforme segue, a situação se apresenta muito confortável para o governo:

Em julho, a Caixa vai zerar o expurgo dos planos econômicos no balanço do FGTS e não fará mais sentido a vigência da contribuição. Mas para que seja suspensa é preciso alterar a lei, que não fixou prazo para a cobrança. (O Globo – 08/03/2012, por Geralda Doca).

Uma medida fácil de ser adotada seria acabar com o adicional de 10% criado pela Lei Complementar n. 110, de 2001. Afinal, o governo já pagou aos trabalhadores toda a correção devida pelo expurgo dos planos econômicos Verão e Collor I e não consta que o Tesouro tenha ficado com qualquer parcela dessa conta. Se o objetivo da criação das contribuições já não mais existe, não faz sentido que uma delas permaneça. Valor Econômico – 23/02/2012, por Ribamar Oliveira).

A presente situação tem motivado a apresentação de projetos de lei com as mais variadas propostas de utilização dos recursos advindos da contribuição social prevista no

art. 1º da Lei Complementar n. 110/2001. Outros projetos, todavia, preveem taxativamente a extinção da contribuição. Entendemos que, apesar de seus nobres propósitos, não se pode continuar a exigir uma contribuição cujo objetivo de sua criação já foi alcançado.

Não se pode olvidar de que a instituição das contribuições sociais previstas na Lei Complementar n. 110/2001 originalmente, foi estabelecida para atender a uma necessidade específica. Inicialmente, previu-se que em 15 anos (180 meses) todos os débitos decorrentes dos expurgos inflacionários aplicados às contas vinculadas do FGTS fossem amortizados. Em 2005, entretanto, novas avaliações foram feitas e chegou-se à conclusão de que 11 anos (132 meses) eram suficientes para a realização plena da amortização dos créditos dos complementos monetários nas referidas contas vinculadas, por restar comprovado ser o Fundo capaz de absorver referida redução. Com isso, houve elevação da cota mensal de despesa diferida e conseqüente recálculo da parcela de amortização, que passou a ter contagem regressiva, com previsão de encerramento para junho de 2012. Desde então, os cálculos de provisionamento foram alterados para que a quitação fosse possível.

Relativamente ao saldo de R\$ 11,7 bilhões na conta de provisão em dez/2011, esta situação se explica tendo em vista que a quase totalidade destina-se a créditos de ações judiciais. À medida em que esses valores forem liberados para pagamento, conseqüentemente, a conta de provisão será diminuída na mesma proporção. Tais valores poderão a qualquer tempo ser reivindicados pelos titulares das contas vinculadas, observado o limite trintenário da legislação do FGTS, porém, a despesa correspondente a essa provisão já foi devidamente contabilizada, evitando que haja qualquer impacto nos resultados operacionais do Fundo.

Em razão das condições favoráveis de evolução do patrimônio do FGTS nos últimos dez anos, questiona-se se o montante da dívida oriunda da aplicação dos expurgos nas contas individualizadas dos empregadores não poderia ser pago, conforme proposto no Projeto de Lei n. 993, de 2011. A resposta a essa indagação, conforme exposto na Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (2011), é que esses valores são pouco expressivos, podendo o patrimônio do FGTS arcar com mais esse compromisso sem risco econômico ou financeiro ao Fundo.

Pelo que foi planejado, e levando em conta as amortizações efetuadas, no decorrer de 2012, todas as despesas decorrentes da atualização monetária terão sido, até junho

de 2012, integralmente consideradas nos resultados operacionais do FGTS. Os relatórios financeiros disponíveis no sítio institucional do FGTS ratificam isso.

Este trabalho procurou demonstrar que a contribuição social de 10% sob o encargo do empregador nas situações de dispensa sem justa causa do empregado não mais possui razão de existir, uma vez que está afastada qualquer possibilidade de desequilíbrio patrimonial do FGTS, ocasionado pelos créditos dos complementos da atualização monetária nas contas vinculadas do Fundo.

10 REFERÊNCIAS

ALISEDA, Jether Gomes. **Estabilidade e garantia de emprego: uma visão crítica**. São Paulo: LTr, 2001. 110 p.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. Demonstrações contábeis do FGTS. Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/downloads.asp>. Acesso em 21 maio 2012

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Nota Técnica sobre as contas individualizadas do FGTS: correção em decorrência dos planos verão e Collor I, Brasília, nov. 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Subcomissão Especial da Comissão do Trabalho, de Administração e Serviço Público destinada a analisar o FGTS. Relatório final, Brasília, dez. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998. 293 p.

BRASIL. Decreto n. 3.913, de 11 de setembro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3913.htm. Acesso em 12 set. 2012

BRASIL. Decreto n. 99.684, de 8 de novembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99684.htm. Acesso em 25 set. 2012

BRASIL. Decreto-lei n. 2.284, de 10 de março de 1986. Disponível em: <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1986/2284.htm>. Acesso em 12 set. 2012

BRASIL. Lei Complementar n. 110, de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp110.htm. Acesso em 21 maio 2012

BRASIL. Lei n. 10.208, de 23 de março de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10208.htm. Acesso em 25 set. 2012

BRASIL. Lei n. 62, de 5 de junho de 1935. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/10062.htm. Acesso em 25 set. 2012

BRASIL. Lei n. 8.036, de 1990. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1990/lei-8036-11-maio-1990-365155-normaatualizada-pl.html>. Acesso em 21 maio 2012

BRASIL. Lei n. 8.177, de 1991. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8177.htm. Acesso em 21 maio 2012

BRASIL. Lei n. 8.844, de 1994. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8844.htm. Acesso em 21 maio 2012

BRASIL. Lei n. 10.208, de 23 de março de 2001. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10208.htm. Acesso em 21 maio 2012

BRASIL. Lei n. 11.491, de 20 de junho de 2007. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11491.htm. Acesso em 21 maio de 2012

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em 20 set. 2012

BRASIL. Lei n. 12.087, de 11 de novembro de 2009. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12087.htm. Acesso em 20 set. 2012

BRASIL. Medida Provisória n. 349, de 22 de janeiro de 2007, convertida na Lei n. 11.491, de 20 de junho de 2007. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339848>. Acesso em 20 set. 2012

BRASIL. Projeto de Lei n. 993, de 2011. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4056C8FEB7B3F39B23619BD239E5058F.node1?codteor=858643&filename=PL+993/2011. Acesso em 20 set. 2012

BRASIL. Projeto de Lei n. 2.312, de 2011. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9ED219F338DD EC95551995D6EBA1A2E6.node1?codteor=919941&filename=PL+2312/2011. Acesso em 20 set. 2012

BRASIL. Projeto de Lei n. 4.173, de 2012. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1011353&filename=PL+4173/2012. Acesso em 20 set. 2012

BRASIL. Projeto de Lei Complementar n. 195, de 2001. Disponível em:
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04ABR2001.pdf#page=170>. Acesso em 20 set. 2012

BRASIL. Portal do Trabalho. FGTS bate recorde de arrecadação em 2011. Brasília. 2012. Disponível em: <http://blog.mte.gov.br/?p=7676>. Acesso em 24 abr. 2012.

BRASIL. Resolução CCFGTS n. 383, de 12 de março de 2002. Disponível em:
<https://webp.caixa.gov.br/Portal/Legislacao/legislacao.asp>. Acesso em: 20 set. 2012

BRASIL. Resolução CCFGTS n. 432, de 30 de outubro de 2003. Disponível em:
<https://webp.caixa.gov.br/Portal/Legislacao/legislacao.asp>. Acesso em: 20 set. 2012

BRASIL. Resolução CCFGTS n. 460, de 14 de dezembro de 2004. Disponível em:
<https://webp.caixa.gov.br/Portal/Legislacao/legislacao.asp>. Acesso em: 20 set. 2012

BRASIL. Resolução CCFGTS n. 617, de 15 de dezembro de 2009. Disponível em:
<https://webp.caixa.gov.br/Portal/Legislacao/legislacao.asp>. Acesso em 20 set. 2012

BRASIL. Resolução CCFGTS n. 659, de 15 de junho de 2011. Disponível em:
<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=114596>. Acesso em 20 set. 2012

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. Relatório de receitas e despesas primárias - programação orçamentária e financeira de 2012. Disponível em
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/120223_Relatorio_Avaliacao_Dec_Prog_2012.pdf. Acesso em 24 maio 2012

CARVALHO, Carlos Eduardo Carvalho; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção**. Ipea, 1999. 41 p. Disponível em:
http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/td_0671.pdf. Acesso em 14 set 2012.

CELSO NETO, João. **Os Expurgos no FGTS e seus reflexos na justiça trabalhista**. São Paulo: All Print , 2004. 236 p.

COSTA, Luciane Cristina. **Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – análise sob a ótica da Lei Complementar n. 110/2001** (monografia). Biguaçu, 2008. Disponível em:
<http://siaibib01.univali.br/pdf/Luciane%20Cristina%20Costa.pdf>. Acesso em 25 maio 2012.

DIAS, Carlos Eduardo Oliveira. O "maior acordo do mundo" e seus reflexos no contrato de trabalho. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, Campinas, São Paulo, n.

19, 2002. Disponível em: http://trt15.gov.br/escola_da_magistratura/Rev19Art11.pdf. Acesso em: 17 mar. 2012.

DIEHL, Luiza Mallmann; TRENNEPOHL, Dilson. A importância do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS para o desenvolvimento brasileiro. *Revista de Desenvolvimento Econômico* – v. 13, n. 23, jul. 2011. Disponível em <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/1299>. Acesso em 14 set. 2012.

GOMES, Fábio Rodrigues. Expurgos inflacionários. Lei Complementar n. 110/01 e indenização compensatória de 40%: uma análise racional à luz da Constituição. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho** – v. 69, n. 2, jul./dez. 2003. 447 p.

JANTALIA, Fabiano. **FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço**. São Paulo: LTr, 2008. 301 p.

Jornal Valor Econômico. Dinheiro do FGTS para fazer o superávit. 23 fev. 2012. Disponível em <http://www.senado.gov.br/senadores/notSenamidia.asp?fonte=pj&codNoticia=658099&tipPagina=1&nomJornal=Valor%20Econ%F4mico&nomSenador=Fernando+Collor>. Acesso em 24 abr. 2012.

KAUFMANN, Marcus de Oliveira. A prescrição do FGTS: um exame da consistência do sistema jurídico a partir dos problemas da natureza jurídica. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho** – a. 74, n. 1, jan./mar. 2008

MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual do FGTS**. São Paulo: Atlas, 2010. 254 p.

PASTORI TERRIN, Kátia Alessandra; OLIVEIRA, Lourival José de. Aposentadoria espontânea e seus efeitos no contrato de trabalho. *Revista de Direito Público, Londrina*, – v. 3, n. 1, p. 91-106, jan./abr. 2008.

POLONI, Antonio Sebastião. Considerações sobre as contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar n. 110/2001. **Universo Jurídico**, Juiz de Fora, ano XI, 28 de fev. de 2002. Disponível em: <http://www.fiscosoft.com.br/a/2398/consideracoes-sobre-as-contribuicoes-sociais-instituidas-pela-lei-complementar-n-1102001-antonio-s-poloni>. Acesso em 24 abr. 2012.

SÃO PAULO. Tunga no FGTS. Jornal **O Estado de São Paulo**. 2012. Disponível em: <http://m.estadao.com.br/noticias/impreso,tunga-no-fgts,841486.htm>. Acesso em 21 maio 2012

SUSSEKIND, Arnaldo; TEIXEIRA FILHO, João de Lima. **Instituições de Direito do Trabalho**. V. 1. 22 ed. São Paulo: LTr, 2005. 743 p.