



CONGRESSO NACIONAL

**COMISSÃO  
PARLAMENTAR  
MISTA DE INQUÉRITO  
DO FUNDO DE  
GARANTIA DO  
TEMPO DE SERVIÇO**

**PRESIDENTE:** Senador GARIBALDI ALVES FILHO

**VICE-PRESIDENTE:** Deputado MAURÍLIO FERREIRA LIMA

**RELATOR:** Deputado CIRO NOGUEIRA

**RELATÓRIO FINAL**

BRASÍLIA, JUNHO DE 1992

CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA  
DE INQUÉRITO DO FUNDO  
DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO

RELATÓRIO FINAL

Presidente: *Senador Garibaldi Alves Filho*

Vice-Presidente: *Deputado Maurílio Ferreira Lima*

Relator: *Deputado Ciro Nogueira*



## INTRODUÇÃO

*Um dos grandes desafios da atividade parlamentar, em dimensão universal, reside em conferir real eficácia à função fiscalizadora do Poder Legislativo. Não basta legislar, ajustando a ordem constitucional e legal aos imperativos crescentes da promoção do bem comum. À medida em que a vida social se revelou imprevisivelmente complexa e dinâmica, a legitimidade da ação pública passou a interdepende dos seus desdobramentos e dos seus resultados. Isso quer dizer que, numa característica singular deste fim de século e de milênio, as instituições políticas têm sua credibilidade condicionada à sua eficácia. É preciso, pois, atentar-se para o que pensa, quer e aspira o cidadão comum. O anonimato da vida atual não pode ser considerado sinônimo de desinteresse ou alheamento. O Poder Público precisa captar, permanentemente, a manifestação da sociedade. Esta, por sua vez, não se manifesta apenas nas eleições. Continuamente ela dispõe de mecanismos para expressar sua vontade, seu inconformismo, suas aspirações, suas esperanças e — por que não dizer? — suas frustrações.*

*Creemos que as Comissões Parlamentares de Inquérito, em todo o mundo, assumem significado vital ao aprimoramento da democracia. Não nos referimos apenas ao aspecto formal e objetivo da apuração de desvios, desacertos, contradições e da verdade na gestão dos dinheiros públicos. Há aspectos subjetivos que emergem da consciência social. Por exemplo, o conceito predominante na sociedade sobre a utilidade, ou não, o proveito, ou não, para o cidadão, com a existência de determinados institutos. Se esses institutos, em sua aplicação, mantêm coerência com seus propósitos originais, certamente sua credibilidade se mantém intacta ou revigorada. Em caso contrário...*

*A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço realizou um dos trabalhos de maior significado para a vida dos assalariados brasileiros. O Fundo, criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, acumulou, nesses 26 anos, imperfeições e irregularidades que o afastaram dos seus fins originais. Concebido e implantado em benefício da classe trabalhadora, e vinculando-se às políticas sociais de habitação popular e de expansão dos equipamentos de infra-estrutura urbana, o FGTS, infelizmente, foi empregado e manipulado em detrimento dos seus legítimos e verdadeiros usuários. Essa é a constatação histórica que se pode fazer, ainda que reconheçamos, também, as ações que se compatibilizaram com sua destinação.*

*O resultado desta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, que tivemos a honra e o privilégio de presidir, é, portanto, de uma magnitude inquestionável. Seus desdobramentos se farão sentir por muito tempo. Especialmente pelas ações governamentais que agora se sucederão como inevitável benefício para os assalariados em todo o País.*

*Nesta oportunidade, queremos agradecer a tantos quantos, no âmbito dos Poderes da República, da iniciativa privada e da sociedade brasileira, colaboraram para que o Congresso Nacional, mais uma vez, realizasse uma missão que dignifica seu papel e sua responsabilidade na construção de uma sociedade mais justa e menos distante dos ideais de Justiça e Bem-Estar.*

*Senador GARIBALDI ALVES FILHO  
Presidente*

## I — DA CONSTITUIÇÃO E DOS TRABALHOS DA COMISSÃO

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do FGTS foi criada em decorrência do Requerimento nº 592, de 1991, de iniciativa da ilustre Deputada Rose de Freitas, com o objetivo de “examinar o cumprimento das disposições legais relativas à destinação dos recursos e às irregularidades na administração do FGTS do trabalhador”.

Na justificação do Requerimento, a nobre Parlamentar afirmou que:

“face (...) à predominância absoluta do Poder Executivo nas deliberações do Conselho (Curador) da entidade e à falta de fiscalização sobre os planos de investimentos, a destinação dos recursos do FGTS sofreu brutal deturpação.”

Referiu-se igualmente, a Deputada Rose de Freitas, a notícias veiculadas na imprensa, que denunciavam:

“desvios de recursos, cobrança de custos operacionais exorbitantes e má aplicação do dinheiro depositado no FGTS.”

Essa preocupação com as eventuais irregularidades na administração e aplicação dos recursos do FGTS mobilizou 186 assinaturas em torno do Requerimento, sendo a Comissão formalmente instalada em 17 de setembro de 1991. A composição da Comissão consta do Anexo I.

No transcorrer de suas 22 reuniões, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do FGTS ouviu depoimentos de 38 pessoas, entre membros do Conselho Curador, Ministros de Estado, Presidente e Diretores da Caixa Econômica Federal, demais autoridades responsáveis pela fiscalização, gestão e operacionalização do Fundo, representantes dos demais agentes que atuam no âmbito do FGTS, além de cidadãos convocados especialmente para deporem sobre

assuntos relacionados a denúncias de cunho específico. A relação completa dos depoentes e a síntese dos assuntos tratados nas reuniões constam, respectivamente, dos Anexos II e III.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito estruturou seus trabalhos a partir dos depoimentos iniciais dos membros do Conselho Curador do FGTS, especialmente dos integrantes da Bancada dos Trabalhadores que, a partir dos documentos intitulados "Primeiro Relatório da Bancada dos Trabalhadores de Avaliação do Conselho Curador do FGTS" e "Terceiro Relatório Parcial da Bancada dos Trabalhadores no Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço" (Anexos IV e V), levantaram indícios de um conjunto de irregularidades administrativas e desvios na aplicação dos recursos do Fundo.

Cumpram salientar que os documentos supramencionados também engendraram ações investigativas do Tribunal de Contas da União, que determinou a realização de auditoria operacional no FGTS, realizada paralelamente aos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

Refletindo a preocupação majoritária de seus membros com o aperfeiçoamento estrutural do FGTS, a Comissão houve por bem organizar o corpo principal de seus trabalhos em três grandes temas, correspondentes às áreas de ação dos principais agentes que atuam no âmbito do FGTS: a fiscalização dos recolhimentos e os procedimentos dela decorrentes, a cargo do então Ministério do Trabalho e da Previdência Social; a administração dos recursos, competência da Caixa Econômica Federal; e a gestão da aplicação dos recursos, exercida pelo Ministério da Ação Social.

Adicionalmente, a Comissão recebeu denúncias relacionadas a atos lesivos ao patrimônio do FGTS e adotou os procedimentos necessários a sua verificação.

Cumpram destacar, neste contexto, as investigações vinculadas à licitação e ao contrato para execução de obras de saneamento ambiental na capital do Estado do Acre, especialmente aquelas relacionadas ao chamado Canal da Maternidade, cuja documentação e depoimentos relacionados são objeto de encaminhamento específico à Procuradoria-Geral da República, ao Governo do Estado do Acre, à Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa

do Estado e demais órgãos e entidades pertinentes, conforme documento constante do Anexo VI.

A Comissão também investigou denúncias de suposta lesão ao patrimônio do FGTS por parte dos Grupos Delfin e Comind, que não puderam ser comprovadas à luz dos depoimentos prestados e da documentação coligida.

## II — UMA BREVE DESCRIÇÃO DO SISTEMA FGTS

### *1 — Introdução*

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, é um dos mais complexos sistemas de proteção social criados no Brasil.

Sua complexidade deriva, em primeiro lugar, dos inúmeros objetivos que propõe alcançar. Criado como compensação pecuniária substituta da estabilidade no emprego, o FGTS agrega também, do ponto de vista do trabalhador, não apenas a função de fundo de reserva para fazer face a eventuais períodos de desemprego, mas também as de pecúlio por ocasião da aposentadoria e poupança para a aquisição de moradia própria.

Ademais, o produto da arrecadação líquida de saques é utilizado no financiamento de projetos de habitação, saneamento ambiental e infra-estrutura urbana, em sua grande parte voltados às populações de baixa renda. O FGTS constitui-se, assim, em parcela substancial dos recursos de que dispõe o setor público para implementar sua política de desenvolvimento urbano.

Em segundo lugar, e por conseqüência da multiplicidade de objetivos, a complexidade do sistema FGTS revela-se principalmente na quantidade de agentes públicos e privados encarregados, de uma forma ou de outra, de sua operacionalização.

Neste sentido, torna-se importante, para a perfeita compreensão do escopo desta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, uma breve visão da sistemática de funcionamento do FGTS.



## *2 — O fluxo operacional do FGTS*

A Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, introduziu um conjunto importante de modificações na estrutura operacional do FGTS, que ainda não foi integralmente implementado. A descrição da sistemática operacional feita a seguir supõe o funcionamento ideal do sistema FGTS, nos termos dos dispositivos legais vigentes. Seu conhecimento, além de útil para o entendimento do FGTS, permitirá ressaltar com maior clareza os problemas e obstáculos operacionais que serão descritos na próxima seção.

### *2.1 — Recolhimentos*

O fluxo operacional do FGTS inicia-se com o recolhimento, pelo empregador, até o dia 7 de cada mês, na Caixa Econômica Federal ou outro banco arrecadador, de importância correspondente a 8% da remuneração mensal paga ou devida a cada trabalhador, referente ao mês anterior.

Para efetuar o recolhimento, o empregador utiliza dois registros administrativos: a Relação de Empregados (RE) e a Guia de Recolhimentos (GR). O primeiro documento identifica cada trabalhador, através do nome e diversos números de identificação (Carteira de Trabalho e Previdência Social, Cartão de Identificação do Contribuinte, identificação no PIS/PASEP e número de sua conta vinculada no FGTS), e individualiza o valor do recolhimento a ser feito em sua conta, para o mês de competência. O segundo totaliza o valor global a ser recolhido.

### *2.2 — Administração das contas vinculadas*

Feito o recolhimento, o banco arrecadador dispõe de 2 dias úteis para realizar o repasse dos recursos arrecadados para a Caixa Econômica Federal que, por força de lei, é a entidade encarregada de centralizar todas as contas do FGTS. A Caixa Econômica Federal tem, por sua vez, até o dia 10 de cada mês para contabilizar os recursos nas contas vinculadas dos trabalhadores.

Depositados os recursos nas contas vinculadas, passam a ser atualizados pelos mesmos índices utilizados para a atualização dos

depósitos da caderneta de poupança com aniversário no dia 10 (atualmente, variação acumulada da Taxa Referencial de Juros-TR), acrescidos de juros de 3% ao ano.

A Caixa Econômica Federal, enquanto entidade centralizadora das contas vinculadas dos trabalhadores, deve adotar os procedimentos gerenciais para averiguar, com base na identificação das contas vinculadas e dos empregadores associados aos titulares, quais as empresas que não efetuaram corretamente os recolhimentos, encaminhando sua relação ao Ministério do Trabalho e da Administração, para fins de fiscalização.

### *2.3 — Fiscalização dos recolhimentos*

Na hipótese de inadimplência do empregador para com o recolhimento do FGTS, a Lei prevê dois procedimentos alternativos. Pelo primeiro, o trabalhador ou sindicato, na qualidade de substituto processual, podem acionar diretamente a empresa, através da Justiça do Trabalho, para compeli-la a efetuar o depósito.

Pelo segundo caminho, o Ministério do Trabalho e da Administração, de ofício ou mediante denúncia do trabalhador ou do sindicato, realiza o levantamento do débito, aplica a multa administrativa correspondente e notifica o empregador para efetuar o recolhimento. Caso, ainda assim, o empregador persista inadimplente, a Lei nº 8.036/90 é omissa quanto ao órgão encarregado da cobrança judicial do débito e quanto à obrigação de o Ministério do Trabalho comunicar aos trabalhadores a irregularidade.

### *2.4 — Saques*

A Lei nº 8.036/90, em seu art. 20, estabelece um conjunto de situações em que são permitidos os saques de parte ou da totalidade dos saldos das contas vinculadas, pelo trabalhador.

De modo geral, o trabalhador pode ter acesso à parcela ou à totalidade dos recursos de sua conta vinculada do FGTS nas diversas situações em que é dispensado sem justa causa ou por falência ou extinção da empresa; no momento da aposentadoria pela Previdência Social; em caso de falecimento do titular, pelos dependentes ou sucessores; para o pagamento de parte do valor das prestações

ou do saldo devedor de imóvel financiado pelo Sistema Financeiro de Habitação; na hipótese de utilização para o pagamento total ou parcial do preço de aquisição de imóvel a ser utilizado como moradia; ou quando a conta vinculada permanece sem movimentação por 3 anos.

A Caixa Econômica Federal ou o banco pagador, com base no termo de rescisão do contrato de trabalho ou outro registro administrativo, no caso de saque vinculado à aquisição de imóvel, efetua o pagamento ao titular ou autoriza o desconto na conta vinculada.

### *2.5 — Aplicações dos recursos*

Para garantir a rentabilidade do Fundo, o produto da arrecadação do FGTS em dado período, deduzidos os saques, deverá ser aplicado, de acordo com a Lei nº 8.036/90, em operações de crédito que consigam gerar, em média, retorno equivalente à remuneração das contas vinculadas. A Lei estipula que tais aplicações devam ser feitas nas áreas de habitação (que receberá, no mínimo, 60% dos recursos), saneamento ambiental e infra-estrutura urbana.

O processo de aplicação dos recursos segue uma sistemática complexa, que pode envolver até seis diferentes agentes.

Do ponto de vista dos órgãos e entidades públicos envolvidos no processo de aplicação dos recursos do FGTS, cumpre salientar os papéis do Conselho Curador, do Ministério da Ação Social e da Caixa Econômica Federal.

O art. 5º da Lei nº 8.036/90 estipula que, no que diz respeito à aplicação de recursos, compete ao Conselho Curador:

I — estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FGTS, de acordo com os critérios definidos nesta Lei, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura estabelecidas pelo Governo Federal;

II — acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados;

III — apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do FGTS;

IV — adotar as providências cabíveis para a correção de atos e fatos do Ministério da Ação Social e da Caixa Econômica Federal, que prejudiquem o desempenho e o cumprimento das finalidades no que concerne aos recursos do FGTS.” (Grifo do Relator.)

Ao Conselho Curador cumpre, portanto, funções de deliberação sobre a alocação de recursos do FGTS, de acompanhamento, avaliação e controle das aplicações, além da sua competência específica de curatela.

O Ministério da Ação Social, em função do disposto no art. 6º da mesma Lei, tem as seguintes competências relacionadas com sua função de gestor da aplicação dos recursos:

“I — praticar todos os atos necessários à gestão da aplicação do Fundo, de acordo com as diretrizes e programas estabelecidos pelo Conselho Curador;

II — expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos para implementação dos programas aprovados pelo Conselho Curador;

III — elaborar orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação dos recursos, discriminando-os por Unidade da Federação, submetendo-os até 31 de julho ao Conselho Curador do Fundo;

IV — acompanhar a execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, decorrentes de aplicação de recursos do FGTS, implementados pela CEF.” (Grifo do Relator.)

As funções do Ministério da Ação Social são, por conseguinte, de planejamento, normatização e supervisão das aplicações dos recursos do FGTS.

Finalmente, à Caixa Econômica Federal compete, em função do disposto no art. 7º da Lei nº 8.036/90:

“.....

III — definir os procedimentos operacionais necessários à execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, estabelecidos pelo Conselho Curador com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo Ministério da Ação Social;

IV — elaborar as análises jurídica e econômico-financeira dos projetos de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana a serem financiados com recursos do FGTS;

VII — implementar os atos emanados do Ministério da Ação Social relativos à alocação e aplicação dos recursos do FGTS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador.” (Grifo do Relator.)

A Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do Fundo, tem a competência executiva em relação à aplicação dos recursos do FGTS, estabelecendo procedimentos operacionais e realizando a análise de viabilidade dos projetos. Ademais, na qualidade de instituição financeira, efetua operações de crédito.

Assim, o fluxo operacional relacionado à concessão do empréstimo pode ser simplificado descrito da seguinte forma. O eventual tomador do empréstimo apresenta, à Caixa Econômica Federal, projeto de financiamento em uma das três áreas de aplicação, de acordo com os procedimentos operacionais por ela estabelecidos.

O projeto é então examinado pela CEF, que emite parecer técnico quanto a seus aspectos jurídico e econômico-financeiro. Se favorável, é encaminhado pela CEF ao Ministério da Ação Social que, em função do plano plurianual, do orçamento anual, das metas para execução de cada programa e da disponibilidade de recursos, aprova ou não a concessão do financiamento.

No que diz respeito à implementação propriamente dita das operações de crédito com recursos do FGTS, a atuação do Conselho Curador ocorre, *ex ante*, no âmbito da definição geral de diretrizes e planos de alocação dos recursos; e *ex post*, pela correção dos atos e fatos praticados pelos agentes gestor e operador. Mesmo a função de acompanhamento e avaliação da execução global dos programas pelo Conselho Curador ocorre *a posteriori*, sobre operações já contratadas pela CEF, com base na eleição de projetos realizada pelo MAS.

### III — AS IRREGULARIDADES APURADAS PELA CPMI

#### 1 — Introdução

No decorrer dos depoimentos prestados ao longo de suas reuniões, bem como pelo exame da documentação apresentada,

notadamente o Relatório de Auditoria Operacional no FGTS realizado pelo Tribunal de Contas da União, constante dos Anexos VI a VIII, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do FGTS pôde constatar que um conjunto importante dos dispositivos da Lei n.º 8.036/90 e dos instrumentos normativos dela decorrentes não foi cumprido pelos diversos agentes que atuam no âmbito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Constatou-se, igualmente, que os atos de descumprimento dos dispositivos legais referentes ao FGTS possuem, ao mesmo tempo, determinantes de ordem estrutural e circunstancial.

Os determinantes de ordem estrutural dizem respeito a deficiências organizacionais, administrativas e gerenciais historicamente herdadas do extinto Banco Nacional da Habitação — BNH, pela atual estrutura de gestão e operacionalização do Fundo.

Tais deficiências se expressam, entre outros aspectos, no fato de que o BNH concebeu equivocadamente sistemas gerenciais fundamentais ao FGTS, a exemplo do próprio módulo de administração das contas vinculadas dos trabalhadores. Na medida em que o BNH era um banco exclusivamente de fomento, foi obrigado a descentralizar a manutenção das contas vinculadas dos trabalhadores pela rede bancária, e o fez sem maior preocupação com a obtenção de níveis mínimos de padronização que garantissem o controle, pelo gestor, da administração dos patrimônios individuais de cada trabalhador.

Ademais, o processo de absorção das contas do FGTS pela Caixa Econômica Federal, com a extinção do BNH, por si só já bastante complexo, foi realizado sem o cuidado para dotar o plano contábil da CEF de uma estrutura segregada para o FGTS, situação que ainda não está integralmente sanada até os dias de hoje.

Estes e outros problemas congênitos do FGTS são parcialmente responsáveis pelo baixo volume de informações gerenciais e contábeis de que dispõe o Conselho Curador para exercer as competências que lhe são atribuídas por Lei, bem como pelo sistemático descumprimento, como se verá adiante, de determinadas atribuições dos agentes gestor e operador.

Os condicionantes de ordem circunstancial, por sua vez, são múltiplos, mas não se pode deixar de apontar um fator que foi o veio condutor de enormes ineficiências gerenciais ocorridas no

presente Governo: uma reforma administrativa implementada de maneira açodada e desastrosa, que paralisou, durante um longo período, boa parte da máquina burocrática federal.

Nas seções seguintes deste Capítulo, arrolar-se-ão as irregularidades e problemas apresentados à Comissão, que abrangem as restrições à atuação plena do Conselho Curador, bem como as áreas de fiscalização, administração e gestão da aplicação dos recursos do Fundo.

## *2 — Restrições à plena atuação do Conselho Curador*

Os representantes dos trabalhadores no Conselho Curador apresentaram, em seus depoimentos à Comissão, em 1º de outubro de 1991, um diagnóstico das dificuldades que este Colegiado enfrentou, notadamente no atual Governo, para exercer, na plenitude, suas competências estabelecidas no art. 5º da Lei nº 8.036/90.

De acordo com o Conselheiro Douglas Gérson Braga, o Conselho Curador sofreu dois tipos de obstáculos a sua atuação.

A primeira ordem de problemas relaciona-se com uma série de atitudes tomadas pelo atual Governo em relação ao funcionamento e à importância devida ao Conselho Curador, que podem ser caracterizados pelos seguintes fatos:

“O primeiro diz respeito à periodicidade com que as reuniões desse Conselho vêm sendo realizadas. (...) Do início do Governo Collor, 15-3-90, ao último bimestre, este que estamos tratando agora, que foi 28-9-91, o mínimo legal de reuniões a serem realizadas seria de dez. Foram realizadas cinco reuniões apenas.

A forma de convocar e desmarcá-las às vésperas impediu que nós, por exemplo, representantes dos trabalhadores, ou mesmo dos empregadores, pudéssemos utilizar a prerrogativa de convocação, porque a reunião era convocada, às vésperas, era desmarcada e, novamente, convocada em seguida.

Um outro dado revelador, no mínimo, de desprestígio, senão de desrespeito em relação ao Conselho, é a constante ausência dos Ministros, cujas presenças são tidas como obrigatórias do ponto de vista legal, inclusive pela Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho. (DOUGLAS GÉRSO BRAGA, 1º-10-91 )

O exame das atas e das correspondências da Secretaria Executiva do Conselho Curador aos conselheiros permitiu à Comissão constatar, no que tange aos dois primeiros fatos relatados, a existência de efetivo descumprimento do disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 8.036/90, que dispõe:

“Art. 3º .....

§ 4º O Conselho Curador reunir-se-á ordinariamente, a cada bimestre, por convocação de seu Presidente. Esgotado esse período, não tendo ocorrido convocação, qualquer de seus membros poderá fazê-la, no prazo de quinze dias. Havendo necessidade, qualquer membro pode convocar reunião extraordinária, na forma que vier a ser regulamentada pelo Conselho Curador.”

Assim, o ex-Ministro de Estado do Trabalho e da Previdência Social, Antônio Rogério Magri, na qualidade de Presidente do Conselho Curador, descumpriu repetidas vezes a lei, ao não convocar reuniões no prazo regimental ou por desconvocá-las, impedindo a realização do número legal de reuniões ordinárias.

Por outro lado, a ausência dos Ministros de Estado a reuniões do Conselho Curador não pode ser interpretada, *a priori*, como desprestígio, na medida em que são comuns situações semelhantes em outros colegiados, a exemplo do Conselho Monetário Nacional. A interpretação de que é obrigatória a presença de Ministros, vazada pela Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho, decorre da redação até certo ponto ambígua do § 2º do art. 3º da Lei nº 8.036/90, embora tenha sido intenção do legislador que os Ministros de Estado, assim como os demais titulares dos órgãos e entidades públicos, pudessem indicar seus suplentes.

O segundo conjunto de fatores a que se referiu o representante dos trabalhadores está centrado na insuficiência de informações de que o Conselho Curador necessita para funcionar a contento.

“Essa questão da ausência de informações deixa o Conselho manietado. Primeiro, porque inviabiliza os trabalhadores do controle, da fiscalização e da avaliação da gestão do FGTS. Segundo, porque dificulta, e até mesmo inviabiliza, o processo de tomada de decisões. Frequentemente, somos obrigados a tomar decisões sem que tenhamos informações elementares (...).” (DOUGLAS GÉRSON BRAGA, 1º-10-91.)



Afirmou o Sr. Douglas Gérson Braga que só a partir de 6 de fevereiro de 1991 a CEF passou a apresentar relatórios mensais, mesmo assim insuficientes e em desacordo com o estabelecido no plano de contas e na Resolução n.º 13 do Conselho Curador. Sobre este ponto, a auditoria operacional do TCU revelou o seguinte:

“A CEF informou que não tem condições técnicas, até a presente data, de fornecer ao Conselho Curador os Relatórios Gerenciais Trimestrais e também de responder alguns dos vários questionamentos feitos pelos conselheiros, assuntos estabelecidos nas Resoluções n.º 13 e 36 do CCFGTS, respectivamente (...)” (Relatório de Auditoria Operacional do TCU, p. 104.)

E adiante:

“Outro fato que representa uma atuação sofrível da CEF no FGTS é a deficiência de controle sobre a inadimplência de agentes públicos devedores do Fundo, sobretudo na área de saneamento básico. A esse respeito, tem condições de apontar quem são os devedores, mas não informa, com a confiabilidade necessária, o montante envolvido.” (Idem, p. 116.)

A inexistência confessa de condições técnicas, por parte da CEF, para fornecer ao Conselho Curador informações tais como a listagem dos tomadores de empréstimos inadimplentes e das dívidas renegociadas constitui-se em fato gravíssimo.

É certo que parte das causas desta ineficiência manifesta do Agente Operador do FGTS é de natureza estrutural, relacionada com a pesada herança do BNH. Mas não se pode desconsiderar que a migração do sistema FGTS para a Caixa Econômica Federal já ocorreu há mais de meia década, inexistindo, em princípio, qualquer razão de ordem objetiva para que, pelo menos, as inadimplências constatadas e renegociações efetuadas a partir de 1987 ou, na pior das hipóteses, de 1990, pudessem ser informadas.

Incorreu, portanto, a Caixa Econômica Federal em descumprimento da Resolução n.º 13 do Conselho Curador, de 7 de março de 1990, que lhe determina a apresentação mensal de demonstrativo dos créditos de curso anormal e da posição das consolidações de dívida por ela formalizadas.

Finalmente, o representante da bancada dos trabalhadores no Conselho Curador do FGTS afirmou:

“Uma outra prova material que compromete o funcionamento do Conselho, a administração do FGTS no que concerne à questão das informações, é o fato de que até a presente data, ou seja, 2 de outubro de 1991, o Ministério da Ação Social não apresentou ao Conselho Curador nem a revisão orçamentária de 1991, nem a previsão orçamentária de 1992, cujo prazo legal expirou em 31 de julho.” (DOUGLAS GÉRSO BRAGA, 1-10-92.)

De fato, constata o Relatório do TCU:

“O Ministério da Ação Social — MAS, descumpriu o art. 6, incisos III e IV, da Lei nº 8.036/90 ao deixar de elaborar e submeter o Orçamento/92 e o Plano Plurianual de Aplicação dos Recursos do Fundo para o período de 1992/96 ao Conselho Curador, cujo prazo expirou-se em 31-7-91 (...).” (Relatório, p. 104.)

É dispensável, neste ponto, qualquer reafirmação dos termos do Relatório do Tribunal de Contas da União.

Cabe, neste ponto, acrescentar uma avaliação unânime desta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito em relação à eficácia da atuação do Conselho Curador. Embora a Lei nº 8.036/90 aparentemente confira a este Colegiado competência para “adotar as providências cabíveis para a correção dos atos e fatos” dos agentes gestor e operador, não lhe forneceu os instrumentos necessários para tanto. Não existem, na lei do FGTS, sanções de ordem administrativa que possam ser aplicadas pelo Conselho Curador, pela desobediência de suas determinações.

### *3 — Problemas na fiscalização dos recolhimentos e na administração das contas vinculadas*

Existe uma percepção generalizada de que é extremamente elevado o grau de sonegação dos recolhimentos dos depósitos nas contas vinculadas do FGTS. Em depoimento à Comissão, a então Diretora Substituta da Diretoria de Relações de Trabalho do INSS, Maria Amélia Sasaki, declarou:

“Para o ano de 1989, cheguei a uma estimativa de 39,28% de evasão, isso comparando-se (...) nossa estimativa de arrecadação prevista, considerando-se o número de empregados celetistas e a remuneração média (...), e a diferença entre o montante de arrecadação da CEF Para 1990, e aí estamos trabalhando com grandes

agregados, (...) encontrei 30,71%. Atualizando-se este valor para outubro de 1991, significaria algo da ordem de 371,2 bilhões de cruzeiros em evasão trimestral, ou 1,4 trilhão anual." (MARIA AMÉLIA SASAKI, 22-10-91.)

Tais estimativas de sonegação em relação aos recursos do FGTS são alarmantes, e infelizmente podem representar algo próximo da realidade, porque são compatíveis — e até ligeiramente inferiores — a projeções de sonegação de contribuições previdenciárias, recentemente divulgadas pela Comissão de Estudos do Sistema Previdenciário. Tanto o FGTS quanto a Previdência Social possuem a mesma base de incidência, que é a folha salarial.

Quais as razões para este descalabro?

É preciso retornar, neste ponto, aos determinantes de ordem estrutural e circunstancial antes mencionados, pois a questão da sonegação e da impunidade da inadimplência no recolhimento é exemplo típico desses dois conjuntos de fatores.

### *3.1 — A centralização das contas vinculadas*

Em primeiro lugar, as deficiências estruturais na administração das contas vinculadas produziram historicamente o acobertamento da sonegação, em função da ausência de informações confiáveis sobre os recolhimentos. Como as múltiplas contas vinculadas de cada trabalhador estavam espalhadas por diversos bancos depositários, sem que o agente gestor possuísse um controle centralizado, não existiam condições operacionais para, a nível de cada indivíduo, verificar a exatidão dos recolhimentos.

As Leis nº 7.839/89 e 8.036/90, procuraram ministrar um remédio para esta doença congênita do Fundo, determinando que fosse feita a centralização das contas vinculadas na Caixa Econômica Federal.

"Embora o processo de centralização das contas vinculadas seja extremamente complexo, quer por envolver uma grande mobilização de recursos a nível da Caixa Econômica Federal, quer por abranger um grande número de bancos depositários nas atividades de migração das contas, o fato é que a CEF tem sistematicamente descumprido os prazos legais estipulados para este fim, causando enormes prejuízos ao patrimônio do FGTS.

Em depoimento prestado a esta Comissão, o Sr. Álvaro Figueiredo de Mendonça Júnior, Presidente da CEF, demonstrou estar consciente da importância do processo de centralização e comprometeu-se publicamente com um novo prazo:

“O processo de centralização de contas na Caixa, ainda em andamento, irá permitir muitos ganhos para os trabalhadores: prescindir da rede bancária como administradora das contas vinculadas, atribuindo-lhe apenas a função de recebedora e repassadora dos saques dos empregados; confrontar os valores recolhidos pelas empresas com a individualização dos depósitos em cada conta, impedindo divergências entre os valores efetivamente ingressados e aqueles escriturados;(…) redução do tamanho do cadastro das contas vinculadas em cerca de 90 milhões de registros, uma vez que, através do confronto do cadastro de contas ativas, será possível identificar e unificar eventual multiplicidade de registros em nome de um mesmo empregado; criação de um cadastro do empregador, a partir do qual poderá subsidiar o Ministério do Trabalho e da Previdência Social com dados que facilitem a fiscalização e o controle sobre a arrecadação.

Inclusive, tomamos a liberdade de encaminhar (à CPMI do FGTS) um cronograma que deixa com muita transparência e clareza as migrações que ocorrerão das contas do FGTS até abril do próximo ano(…).” (ÁLVARO FIGUEIREDO DE MENDONÇA JÚNIOR, 29 10 91.) (Grifo do Relator.)

Os prazos estipulados pela própria CEF também foram descumpridos. Até a data de elaboração deste Relatório, o processo de migração das contas ainda se encontra em andamento. A principal alegação da CEF para o atraso prende-se à situação tecnicamente inadequada das carteiras de contas vinculadas de alguns bancos depositários.

Neste contexto, esta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito considera grave a inexistência de regulamentação, até a presente data, através de Resolução do Conselho Curador, do disposto no art. 24 da Lei nº 8.036/90:

“Art. 24. Por descumprimento ou inobservância de quaisquer das obrigações que lhe compete como agente arrecadador, pagador e mantenedor do cadastro de contas vinculadas, na forma

que vier a ser regulamentada pelo Conselho Curador, fica o banco depositário sujeito ao pagamento de multa equivalente a dez por cento do montante da conta do empregado, independentemente das demais cominações legais.”

A lei prevê, por conseguinte, a aplicação de uma multa pecuniária ao banco que mantiver sua carteira de contas vinculadas fora dos padrões estabelecidos pelo agente operador. Na medida em que eventuais desvios em relação ao modelo operacional inviabilizem o processo de migração de contas, não se justifica, por parte da Caixa Econômica Federal, a demora em lançar mão do único instrumento administrativo disponível para o exercício de efetiva pressão sobre os bancos depositários.

Por outro lado, se é verdade que o processo de centralização de contas facilitaria a fiscalização e o controle da arrecadação, a partir do acompanhamento sistemático das divergências entre os valores efetivamente ingressados e os escriturados, não é menos verdadeiro que inexistem razões de natureza técnica que impeçam a Caixa Econômica Federal de cumprir o § 7º do art. 23 da Lei nº 8.036/90, que a obriga de prestar ao Ministério do Trabalho e da Administração as informações necessárias à fiscalização.

O Ministério do Trabalho e da Administração dispõe de um cadastro de empregadores, baseado no CGC e atualizado pela RAIS e pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, que poderia ser cedido à CEF, com o objetivo de gerar um banco de dados com as informações constantes da Guia de Recolhimento do FGTS.

Tal cadastro poderia, no mínimo, possibilitar à CEF informar à fiscalização os nomes das empresas que deixaram de fazer recolhimentos ao FGTS em determinado mês. Dado o grau de evasão, o custo de criação deste cadastro seria certamente compensado em pouco tempo, ao tornar mais produtiva a já incipiente estrutura de fiscalização.

Deste modo, a CEF tem também sistematicamente descumprido sua obrigação de prestar ao Ministério do Trabalho e da Administração as informações necessárias à fiscalização.

### 3.2 — O descaso para com a fiscalização

O baixo nível de eficiência da fiscalização implementada pelo Poder Público em relação aos recolhimentos dos depósitos nas contas vinculadas no FGTS decorre de dois fatores.

O primeiro, de natureza estrutural, relaciona-se com o diminuto tamanho do aparato burocrático encarregado de fiscalizar as obrigações decorrentes das relações de trabalho no Brasil. Este fato, que já era verdadeiro quando vigorava a Lei nº 5.107/66, que determinava ser a fiscalização previdenciária encarregada de proceder ao levantamento dos débitos para com o FGTS, é ainda mais flagrante a partir da transferência da competência fiscalizadora para o Ministério do Trabalho:

“A Diretoria (de Relações do Trabalho do INSS) conta com 2.752 fiscais do trabalho, por nosso último levantamento, encarregados da inspeção do cumprimento da legislação trabalhista em vários atributos: vínculo (empregatício), salário, jornada (de trabalho), FGTS, seguro-desemprego, acidentes de trabalho e outros. Desses fiscais, pode-se dizer que (...) 1.800 trabalham mensalmente na fiscalização direta. Considerando uma média de 3.350 estabelecimentos fiscalizados mensalmente, se cada fiscal trabalhar ininterruptamente e conseguir fiscalizar 1,5 estabelecimento por dia, necessitaríamos de 553 dias para que esse universo de (1.062.542) estabelecimentos fosse fiscalizado, sem contar com o retorno a estabelecimentos fiscalizados.” (MARIA AMÉLIA SASAKI, 22-10-91.)

Este obstáculo de natureza administrativa certamente não seria solucionado a curto prazo, pois pressupunha a seleção e o treinamento de um contingente de novos fiscais, mas esperava-se que, pelo menos, as ações governamentais não agravassem ainda mais este quadro já desesperador.

Desafortunadamente, não obstante a reforma administrativa empreendida no atual Governo correspondeu, do ponto de vista da fiscalização do FGTS, a um golpe de misericórdia em uma estrutura já debilitada. Durante boa parte do ano de 1990, por um “lapso” na redação de uma das inúmeras Medidas Provisórias editadas em 16 de março, as Delegacias Regionais do Trabalho do extinto Ministério do Trabalho simplesmente não foram reincluí-

das na estrutura do novo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, nem suas ações executivas transferidas ao recém-criado INSS. Resultado: a fiscalização do trabalho ficou sem coordenação durante meses.

Contornado o problema pela criação da Diretoria de Relações do Trabalho do INSS, engendrou-se um novo, centrado na possível unificação das fiscalizações trabalhista e previdenciária. Esta luta intestina motivou greves, exacerbou velhas rixas corporativas e contribuiu para paralisar por mais algum tempo a fiscalização.

Some-se a todos esses obstáculos de natureza legal e organizacional a colocação de centenas de fiscais do trabalho em disponibilidade remunerada, e poder-se-á ter uma dimensão dos efeitos nefastos da reforma administrativa sobre a fiscalização do FGTS:

"Acumulado o ano de 1991. Empresas fiscalizadas conforme o relatório mandado pelas regionais: 26.872; empresas notificadas: 5.792; empresas em atraso: 1.542; empregados alcançados: 1.347.536; recolhimento pela ação fiscal: Cr\$851.156.171,24; autos lavrados: 919; valor das multas imputadas: Cr\$140.052.168,48; notificados e não recolhidos: Cr\$2.809.408.063,33." (MARIA AMÉLIA SASAKI, 22-10-91.)

Por outro lado, o fato de os valores notificados e não recolhidos terem superado em quase Cr\$2 bilhões, a preços correntes, o montante recolhido em função da ação fiscal, revela uma outra situação insustentável, do ponto de vista da ação fiscal. A fiscalização, mesmo incipiente, ainda tem sua eficácia reduzida porque a Lei nº 8.036/90 estipula que o Ministério do Trabalho e da Administração faça o levantamento do débito, a autuação e a notificação ao empregador, mas não estabelece, em caso de inadimplência persistente, que algum órgão ou entidade pública proceda à cobrança judicial.

Deste modo, cabe ao trabalhador lesado ou ao sindicato toda a responsabilidade em acionar o empregador na Justiça do Trabalho para que efetue os recolhimentos. Ademais, *inexistem* procedimentos estabelecidos para que, nas situações em que o empregador é notificado pela fiscalização, o sindicato da categoria e os trabalhadores da empresa também o sejam, para que exerçam alguma forma de fiscalização indireta.

O resultado do conjunto de fatores supramencionados é um sistema de fiscalização de recolhimentos que estimula a sonegação impune, a dilapidação do patrimônio do trabalhador e a subtração de recursos preciosos para os programas sociais de habitação, saneamento ambiental e infra-estrutura urbana.

#### *4 — Irregularidades na aplicação dos recursos*

As questões levantadas por depoentes no âmbito da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do FGTS, em relação à gestão das aplicações dos recursos, podem ser divididas em dois grandes blocos.

O primeiro deles refere-se ao descumprimento, pelo Ministério da Ação Social, na qualidade de agente gestor, das determinações constantes da Lei nº 8.036/90 e das resoluções emanadas do Conselho Curador, referentes à alocação de recursos por área de aplicação, Unidade da Federação e características da população beneficiária.

Quanto a este primeiro aspecto, pronunciou-se o Tribunal de Contas da União:

“Na análise dos dados extraídos do Relatório do FGTS-1990, do Ministério da Ação Social, fica evidenciado que houve descumprimento das disposições da Resolução nº 9, do Conselho Curador do FGTS, editada em 5-3-90, no que tange à distribuição por área de aplicação e distribuição das aplicações por Unidade da Federação” (Relatório de Auditoria Operacional do TCU, p. 107.)

Em relação ao ano de 1991, o ilustre Senador Eduardo Suplicy interpelou a Ministra Margarida Procópio sobre os dados relativos ao Programa Empresário Popular, para o qual foram destinados 29,48% dos recursos, muito além dos 8,48% aprovados pelo Conselho Curador. No caso do Distrito Federal, ressaltou o Senador, ao invés de 8,48%, foram aprovados 46,57%.

Referindo-se à situação do Distrito Federal, em resposta ao Senador Suplicy, o Dr. Ramon Arnus, Secretário Nacional de Habitação na gestão da Ministra Margarida Procópio, afirmou textualmente:

“No que diz respeito a esses projetos que foram aprovados, tomamos o cuidado, inclusive, de esperar até o final do ano, para que aparecessem projetos de iniciativa privada, do Governo, de cooperativas, de ação comunitária, enfim, de todos os agentes do



setor para que pudéssemos fazer os projetos para a população que percebe de zero a cinco salários mínimos. Esses projetos não apareceram. Então, cabe ao gestor não só homologar e carimbar papéis; cabe ao gestor utilizar os recursos de tal forma que eles sejam, realmente, empregados para todas aquelas populações predefinidas pelo Conselho. E foi isso que fizemos. A exemplo de Brasília, fizemos, também, em outros Estados, para poder, inclusive, na seqüência da administração, fomentar de tal forma os empresários, as cooperativas, as COHAB, ou as ações comunitárias para que depois viessem ao equilíbrio original predefinido pelo próprio Conselho Curador. Esse é o raciocínio de uma gestão que se propõe a cumprir metas de atendimento a baixa renda." (RAMON ARNUS, 19-3-92.) (Grifo do Relator.)

Por melhores que tenham sido as intenções da Ministra Margarida Procópio e seus auxiliares, fica patente, pela própria declaração acima transcrita, tomada sob juramento, que as alterações feitas pelo Ministério da Ação Social, para o ano de 1991, na alocação dos recursos entre faixas de renda dos programas de habitação popular em diversas Unidades da Federação, constituiu-se em um descumprimento consciente dos planos de aplicação aprovados pelo Conselho Curador.

A atitude a ser corretamente tomada pelo administrador público, em função da observância do princípio da legalidade, não poderia ser outra que não a convocação de reunião extraordinária do Conselho Curador, com o objetivo de propor, através de voto, a realocação de recursos que porventura estivessem disponíveis para contratação em determinados programas.

Adotando o procedimento alternativo, descumpriu o disposto no inciso I do art. 6º da Lei nº 8.036/90, por praticar um ato em desacordo com as diretrizes e programas estabelecidos pelo Conselho Curador.

O segundo bloco de depoimentos ressalta a falta de critérios transparentes para a eleição de projetos a serem agraciados com operações de crédito com recursos do FGTS.

O Presidente da Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto — ASSEMAE, Sr. Marcos Elano Fernandes Montenegro, em seu depoimento à Comissão, afirmou:

“É preciso deixar claro que esses critérios que definem prioridades com vistas à eleição de recursos não existem, ou se existem não são do conhecimento daqueles que os pleiteiam.(...) Normalmente essas prioridades, ao que nos consta, são estabelecidas em gabinetes fechados (...). Do ponto de vista dos custos, aí também a sistemática atual de análise processo por processo permite que não haja uma comparação transparente, um processo onde se avalie com facilidade se obras em locais semelhantes ou em condições semelhantes e de porte semelhante estão ou não sendo contratadas com preços semelhantes.” (MARCOS ELANO FERNANDES MONTENEGRO, 22-4-92.)

Já o Sr. Vanderlei Oliveira Melo, Presidente da Associação das Empresas de Saneamento Básico dos Estados — AESBE, comentou:

“A única distorção que achamos no processo, tendo em vista que os recursos disponíveis para utilização são inferiores aos previstos no orçamento do Fundo, é a de que os valores de destinação não são claramente explicitados, porque não têm aquele valor real (previsto no orçamento). (...) Em decorrência, poderá haver negociação e priorização de contratações, às vezes, à revelia dos interesses das companhias (de água e esgoto).” (VANDERLEI OLIVEIRA MELO, 22-4-92.)

Respondendo às declarações dos depoentes, o Secretário Nacional de Saneamento do Ministério da Ação Social, Sr. Paulo Bezerril Júnior, esclareceu que:

“Quando do lançamento dos programas PAÍS BRASIL e PROBASSE, em 1990, o Ministério da Ação Social — MAS, após análise e aceitação dos critérios de avaliação praticados pela Caixa Econômica Federal — CEF, solicitou à mesma, através do Telex GM/1 112, de 16-11-90, que mantivesse seus procedimentos usuais. Basicamente esses critérios são: comparativo de custos feitos através de publicações especializadas e obras homogêneas; avaliação sócio-econômica e investimento *per capita*. (...) Operacionalmente, estes critérios foram aplicados sobre projetos priorizados pelos Governos estaduais e municipais, através da seguinte sistemática: levantamento da demanda por recursos, através do envio, pelos agentes tomadores em potencial, de cartas de intenção ao Ministério da Ação Social — MAS, e à Caixa Econômica Federal — CEF; realização de reuniões

regionais com a participação de Governos estaduais, municipais, companhias de saneamento, Caixa Econômica Federal e Ministério da Ação Social, para definição das prioridades em cada Estado; e análise e compatibilização da demanda e dos recursos disponíveis.” (PAULO BEZERRIL JÚNIOR, 22-4-92.) (Grifo do Relator.)

A exposição do Secretário Nacional de Saneamento foi esclarecedora em relação a certos aspectos do processo de seleção dos projetos, mas não é incompatível com as queixas apresentadas nos depoimentos dos representantes da ASSEMAE e AESBE. É justamente no processo de “análise e compatibilização da demanda e dos recursos disponíveis” que podem ser encontrados os pontos mais obscuros quanto aos critérios de desempate entre projetos igualmente prioritários.

Os depoimentos que enfatizaram a falta de transparência dos critérios usados para a eleição de projetos não se limitaram à área de saneamento ambiental e infra-estrutura urbana. A Sr<sup>a</sup> Lires Marques, Presidente da Associação Brasileira de COHAB — ABC, esclareceu que:

“Não se tem conhecimento de quais foram os critérios utilizados para a priorização da tramitação dos pedidos de empréstimos, assim como dos que foram utilizados para a escolha dos projetos que já foram contratados.” (LIRES MARQUES, 5-5-92.)

#### *5 — Irregularidades do agente operador na área de aplicação dos recursos*

O Decreto nº 99.684, de 8 de novembro de 1990, que regulamenta a Lei nº 8.036/90, estabelece, em seu art. 67:

“Art. 67. Cabe à CEF, na qualidade de agente operador do FGTS:

.....  
XI — apresentar relatórios gerenciais periódicos e, sempre que solicitado, outras informações, com a finalidade de proporcionar ao gestor da aplicação do FGTS meios para avaliar o desempenho dos programas, nos seus aspectos físicos, econômico-financeiros, sociais e institucionais, e a sua vinculação às diretrizes governamentais.”

O Relatório de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, no tópico V.5 (resultado das fiscalizações feitas pela CEF nas aplicações de recursos do FGTS), informa que a Caixa Econômica Federal realizou, entre janeiro de 1990 e setembro de 1991, cerca de 11.690 visitas a 1.461 obras em andamento. Cabe ressaltar que a CEF informou ao TCU, através do Ofício DEFUS n. 389/91:

“Que essas visitas destinam-se a verificar a execução das obras para efeito de liberação de parcelas dos correspondentes empréstimos, não assumindo a CEF responsabilidades pela segurança e qualidade das obras construídas.” (Relatório de Auditoria Operacional do TCU, p. 98.)

Neste sentido, a Caixa Econômica Federal não está incluindo, entre seus procedimentos operacionais, o acompanhamento da execução dos projetos, tendo em vista os objetivos e diretrizes, inclusive de cunho social, traçados pelo Conselho Curador em relação à aplicação dos recursos do FGTS.

Por outro lado, constata o TCU: o precário estágio de controle sobre os tomadores inadimplentes.

“Analisando o material prestado, constatamos que as informações ali contidas não eram confiáveis em virtude da incoerência dos dados apresentados. Por exemplo: foram fornecidos dois mapas onde espelham os tomadores inadimplentes, só que eles retratam dados diferentes sobre a mesma informação. Um demonstra que os inadimplentes por Estado é uma quantidade e outro mapa aponta número diferente daquele.

É importante ressaltar que a CEF confessa não conhecer com exatidão o valor e o número de inadimplência porque ainda não concluiu o trabalho de segregação do ativo do FGTS(…)” (Relatório de Auditoria Operacional do TCU, p. 100.)

A Caixa Econômica Federal também parece não dispor de um sistema de controle consolidado sobre obras paralisadas, em decorrência de suspensão de desembolsos de parcelas de empréstimos concedidos com recursos do FGTS, por inadimplência do tomador:

“Numa das visitas que fizemos aos departamentos (DEMCO, DECOS e DEFUR) responsáveis pela informação da existência de obras paralisadas, foi-nos prometido o fornecimento de tal informa-

ção, apesar de terem nos adiantado da dificuldade de obtenção desses dados por envolver todas as regionais da CEF" (Idem, p. 102.)

Por todas essas razões, conclui o TCU que a Caixa Econômica Federal não desempenhou com eficiência e eficácia o papel de agente operador.

#### IV — CONCLUSÕES

No curso dos trabalhos desta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do FGTS, foi possível traçar um panorama abrangente dos diversos fatores que contribuem para que o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, patrimônio do trabalhador brasileiro e principal fonte de recursos da política nacional de habitação popular, saneamento ambiental e infra-estrutura urbana, encontre-se em uma situação lastimável, que beira o caos administrativo e financeiro.

A par da conjuntura econômica adversa, responsável pela recente tendência de os saques superarem a arrecadação bruta do Fundo, ineficiências administrativas e gerenciais já históricas somam-se à incompetência administrativa e ao descumprimento — às vezes involuntário, por vezes consciente — de determinações legais, pelos agentes públicos encarregados de zelarem pela correta administração, fiscalização e aplicação dos recursos pertencentes a dezenas de milhões de trabalhadores.

Esta conjunção de fatores certamente tem gerado graves danos, mas poderá ser fatal às perspectivas de sadia sobrevivência do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, caso providências drásticas e imediatas não venham a ser tomadas para reverter tal situação.

Recorde-se que o Congresso Nacional já deu passos decisivos no sentido de preservar e aperfeiçoar o FGTS, ao discutir e modificar proposições encaminhadas pelo Executivo, que acabaram por se converter nas Leis nº 7.839/89 e 8.036/90. Estes diplomas legais introduziram importantes inovações, das quais duas merecem especial citação: a renovação da composição e das competências do Conselho Curador e a determinação para que fosse feito o processo de centralização das contas vinculadas.

E essas modificações certamente deram frutos positivos. A própria instalação desta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito decorre, em grande parte, da vigilância que passou a ser exercida pelo Conselho Curador do FGTS no âmbito de todo o sistema gerencial do Fundo. Por outro lado, apesar dos percalços e dos indesejáveis atrasos em sua implementação, o processo de centralização das contas vinculadas na Caixa Econômica Federal deixou de ser uma mera utopia, para converter-se em realidade palpável.

Neste contexto, cabe à Comissão propor as providências a serem tomadas, diante de todo o acervo de informações coletado ao longo de suas 22 reuniões e 38 depoimentos, que permitiu produzir dois conjuntos diferentes de elementos.

O primeiro deles compreende uma série de fatos determinados, que caracterizam situações específicas de descumprimento dos dispositivos legais, por parte dos diversos agentes públicos envolvidos na administração do FGTS. O segundo conjunto de elementos possibilitou traçar um diagnóstico das deficiências administrativas e organizacionais do Fundo, responsáveis pelo alto grau de sonegação, pelo baixo nível de qualidade do atendimento ao trabalhador e por distorções na aplicação dos recursos.

A Comissão reafirma que sua preocupação maior deve ser a de adotar providências para corrigir as distorções de caráter estrutural ou operacional que impedem o correto funcionamento do Fundo, até mesmo porque, s.m.j., as transgressões praticadas por autoridades administrativas contra os dispositivos legais já teriam sido, em sua maior parte, punidas pela própria exoneração dos responsáveis.

O Ministro do Trabalho e da Previdência Social, Antônio Rogério Magri, descumpriu o § 4º do art. 3º da Lei nº 8.036/90, ao praticar atos que importaram na realização de reuniões do Conselho Curador em número 50% inferior ao previsto em lei.

O Ministério da Ação Social, por sua vez, na gestão da Ministra Margarida Procópio e dos Secretários Nacionais Ramon Arnus e Walter Anichino, igualmente descumpriu as seguintes determinações legais:

i) Art. 6º, III, da Lei nº 8.036/90, por não enviar tempestivamente o Orçamento Anual de 1992 e o Plano Plurianual de Aplicações do FGTS, até 31 de julho de 1991;

ii) Art. 6º, I, da Lei nº 8.036/90, por descumprir, nos anos de 1990 e 1991, as diretrizes do Conselho Curador quanto à alocação dos recursos do Fundo por Unidades da Federação e faixas de renda da população beneficiária dos programas de habitação popular, saneamento ambiental e infra-estrutura urbana financiados com recursos do FGTS; e

iii) por via de consequência, o art. 8º da Lei nº 8.036/90, que dispõe ser o Ministério da Ação Social co-responsável pelo fiel cumprimento e observância dos critérios estabelecidos nesta lei.

A Caixa Econômica Federal, por seu turno:

i) não centralizou os recursos do FGTS nem ultimou o processo de migração das contas vinculadas nos prazos legais estipulados inicialmente pela Lei nº 7.839/89 e, posteriormente, pela Lei nº 8.036/90, descumprindo o inciso I do art. 7º da Lei nº 8.036/90;

ii) não prestou ao Ministério do Trabalho e da Administração as informações necessárias à fiscalização, descumprindo o art. 23, inciso VII da Lei nº 8.036/90;

iii) não encaminhou ao Conselho Curador os relatórios sobre os créditos de curso anormal e consolidação das dívidas, descumprindo a Resolução nº 13 do Colegiado, e, conseqüentemente, o art. 8º da Lei nº 8.036/90.

No caso dos titulares de órgãos da administração federal direta, os ilícitos praticados seriam os previstos na Lei nº 8.112/90, puníveis, s.m.j., com a exoneração do cargo ou função, já realizada.

Esta Comissão recomenda o envio deste Relatório e dos documentos pertinentes ao Ministério Público, para a adoção das providências que julgar cabíveis.

Na verdade, porém, a maior contribuição desta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito será, sem dúvidas, a adoção de medidas que busquem corrigir as deficiências congênitas e gerenciais que grassam no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, notadamente em relação aos pontos enumerados a seguir:

1) o Conselho Curador do FGTS, apesar de possuir, em tese, amplo poder de curatela, não dispõe de instrumentos adminis-

trativos e legais para corrigir ou anular os atos praticados pelos diversos agentes públicos e privados que atuam no âmbito do Fundo, que atentem contra as disposições legais e as diretrizes do Conselho;

2) a fiscalização dos recolhimentos do FGTS, em face do número reduzido de fiscais e da inexistência de um sistema de informações gerenciais que possibilite a ação fiscal dirigida, constituir-se em um estímulo permanente à prática da sonegação, implicando prejuízos incalculáveis ao patrimônio dos trabalhadores e às políticas de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana;

3) o processo de cobrança judicial dos débitos para com o FGTS é de iniciativa exclusiva do trabalhador, seus dependentes ou sucessores, ou ainda do sindicato, na qualidade de substituto processual, inexistindo previsão para que o agente operador do Fundo possa, igualmente, acionar os empregadores inadimplentes para que efetuem o recolhimento;

4) a eleição das operações de crédito com recursos do FGTS, realizada pelo agente gestor das aplicações, não conta com critérios explícitos de priorização dos projetos, dentre os que atendem aos requisitos estabelecidos no art. 9º da Lei nº 8.036/90 e na Resolução nº 9 do Conselho Curador, possibilitando a adoção de procedimentos pouco transparentes para a aprovação ou rejeição das solicitações;

5) o acompanhamento da execução dos programas de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana tem sido realizado de modo incipiente, quer quanto aos aspectos físico e econômico-financeiro, quer quanto ao cumprimento quantitativo e qualitativo das metas de política estabelecidas;

6) o alto grau de inadimplência no retorno dos recursos do FGTS aplicados em operações de crédito, nas áreas de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana, compromete a saúde financeira do Fundo a médio e longo prazos e exige requisitos mais rigorosos de contratação de empréstimos e medidas mais enérgicas de proteção ao patrimônio dos trabalhadores.

Em função dos pontos supramencionados, esta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito:

i) corrobora e subscreve as determinações e recomendações exaradas na Decisão nº 204/92 do Tribunal de Contas da União;



ii) recomenda ao Poder Executivo que adote providências de ordem legal, no sentido de reformular organizacionalmente a Caixa Econômica Federal, dotando-a de estrutura específica que concentre a implementação das atribuições legais atinentes à operacionalização do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;

iii) decide encaminhar, nos termos dos arts. 142 e 143 do Regimento Comum, Projeto de Lei, constante do anexo VIII, que “dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS, e dá outras providências”, visando aperfeiçoar a legislação existente e sanar os vícios e irregularidades detectados ao longo dos trabalhos da Comissão;

iv) decide tornar parte integrante deste Relatório, constante dos Anexos IX e X, respectivamente, as valiosas contribuições encaminhadas à esta Comissão pelo nobre Deputado Paulo Mandarino e pela valorosa bancada dos trabalhadores no Conselho Curador do FGTS, referentes ao Projeto de Lei supracitado.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do FGTS julga oportuno encaminhar este Relatório aos seguintes órgãos e entidades, para que adotem, no âmbito das respectivas alçadas, as providências tidas por necessárias à efetivação das recomendações ora aprovadas:

— Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;

— Ministério Público Federal;

— Presidência da República;

— Ministério do Trabalho e da Administração;

— Ministério da Previdência Social;

— Ministério da Ação Social;

— Caixa Econômica Federal;

— Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

— Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados.

Sala das Sessões, 25 de junho de 1992.

*Senador Garibaldi Alves Filho*  
Presidente

*Deputado Ciro Nogueira*  
Relator

*Deputado Maurílio Ferreira Lima*  
Vice-Presidente

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 105, DE 1992

*(Da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito Destinada a Examinar Irregularidades na Administração do FGTS do Trabalhador — Requerimento nº 592/91-CN.)*  
*Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências.*

O Congresso Nacional decreta:

### CAPÍTULO I

#### *Das Disposições Preliminares*

Art. 1º O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS, instituído pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, passa a reger-se por esta Lei.

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 artigo:

- a) quaisquer montantes obtidos com a aplicação das disponibilidades financeiras do FGTS, inclusive os resultados auferidos no período compreendido entre o recolhimento da contribuição pelo empregador e seu depósito na conta vinculada do trabalhador, bem como no período entre a liberação de recursos para desembolso e seu efetivo recebimento pelo tomador do empréstimo;
- b) dotações orçamentárias específicas;
- c) resultados das operações de crédito com 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.

Art. 3º O Ministério da Ação Social, o Ministério do Trabalho e da Administração, a Caixa Econômica Federal, o Conselho Curador do FGTS e demais entidades que atuem no âmbito do FGTS serão responsáveis pelo fiel cumprimento e observância dos critérios estabelecidos nesta Lei, sua regulamentação e nas resoluções aprovadas pelo Conselho Curador.

## CAPÍTULO II

### *Do Conselho Curador*

Art. 4º O FGTS será regido segundo normas e diretrizes estabelecidas por um Conselho Curador, integrado por quatro representantes da categoria dos trabalhadores e quatro representantes da categoria dos empregadores, além de um representante de cada uma das seguintes entidades: Ministério do Trabalho e da Administração, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Ministério da Ação Social e Caixa Econômica Federal.

§ 1º A Presidência do Conselho Curador, anualmente renovada, será rotativa entre as representações do Governo, dos trabalhadores e dos empregadores, na forma prevista em seu Regimento Interno.

§ 2º Os órgãos oficiais far-se-ão representar, no caso dos Ministérios, pelos Ministros de Estado e, no caso da Caixa Econômica Federal, por seu Presidente, na qualidade de membros titulares, cabendo-lhes indicar seus respectivos suplentes ao Presidente da República, que os nomeará.

§ 3º Os representantes dos trabalhadores e dos empregadores e seus respectivos suplentes, que poderão ser reconduzidos uma única vez, serão indicados ao Presidente da República, com antecedência mínima de 3 (três) meses do término de cada mandato:

I — pelas centrais sindicais e confederações nacionais das categorias profissionais, no caso dos trabalhadores; e

II — pelas confederações nacionais das categorias econômicas, bem assim outras entidades representativas do empresariado, no caso dos empregadores.

§ 4º O Presidente da República nomeará, para um mandato de 2 (dois) anos, os membros do Conselho Curador que escolher, dentre os indicados na forma do parágrafo anterior, e que tenham sido aprovados previamente pelo Senado Federal após arguição pública

§ 5º O Conselho Curador definirá anualmente as datas, horários e locais em que deverão ser realizadas suas reuniões ordinárias, que terão periodicidade bimestral, cabendo à Secretaria Executiva, de que trata o § 15, encaminhar a cada membro titular e suplente a pauta e o material pertinente, na forma e com a antecedência estabelecidas no Regimento Interno do colegiado.

§ 6º Havendo necessidade, qualquer membro titular poderá convocar reunião extraordinária, na forma em que vier a ser regulamentada pelo Conselho Curador.

§ 7º O cancelamento de reunião ordinária ou extraordinária já convocada só poderá ocorrer com expressa anuência de pelo menos 7 (sete) dos membros titulares.

§ 8º Na ausência do Presidente do Conselho Curador em reunião ordinária ou extraordinária, a Presidência será exercida por um dos membros titulares, escolhido pelos conselheiros presentes, preferencialmente entre os representantes da bancada a que pertença o Presidente.

§ 9º As decisões do Conselho serão tomadas com a presença de, no mínimo, sete de seus membros, tendo o Presidente voto de qualidade.

§ 10. As despesas porventura exigidas para o comparecimento às reuniões do Conselho constituirão ônus das respectivas entidades representadas.

§ 11. Os representantes titulares dos trabalhadores e dos empregadores que não comparecerem a 3 (três) reuniões consecutivas ou a cinco intercaladas, salvo motivo de força maior devidamente comprovado nos termos regimentais, perderão seu mandato, assumindo seu suplente pelo prazo restante.

§ 12. O representante governamental que não comparecer, ou não se fizer representar por seu suplente, a 3 (três) reuniões consecutivas ou a cinco intercaladas, salvo motivo de força maior

devidamente comprovado nos termos regimentais, estará sujeito às sanções previstas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 13. As ausências ao trabalho dos representantes dos trabalhadores no Conselho Curador, decorrentes das atividades desse órgão, serão abonadas, computando-se como jornada efetivamente trabalhada para todos os fins e efeitos legais.

§ 14. Aos membros do Conselho Curador, enquanto representantes dos trabalhadores, efetivos e suplentes, é assegurada a estabilidade no emprego, da nomeação até um ano após o término do mandato de representação, somente podendo ser demitidos por motivo de falta grave, regularmente comprovada através de processo judicial.

§ 15. Competirá ao Ministério do Trabalho e da Administração proporcionar ao Conselho Curador os meios necessários ao exercício de sua competência, para o que contará com uma Secretaria Executiva do Conselho Curador do FGTS.

§ 16. O Ministério do Trabalho e da Administração poderá requisitar servidores da Administração Federal direta, autárquica e fundacional para o desempenho de atividades técnicas no âmbito da Secretaria Executiva do Conselho Curador.

Art. 5º Ao Conselho Curador do FGTS compete:

I — estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FGTS, de acordo com os critérios definidos nesta Lei, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal;

II — acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados;

III — apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do FGTS;

IV — apreciar e aprovar as campanhas institucionais no âmbito do FGTS;

V — pronunciar-se sobre as contas do FGTS, antes do seu encaminhamento ao Tribunal de Contas da União para os fins legais;

VI — adotar as providências cabíveis para a correção, suspensão da eficácia ou declaração da nulidade de atos, que estejam em desacordo com o disposto nesta Lei e nos demais instrumentos normativos dela decorrentes, praticados pelo Ministério da Ação Social, pela Caixa Econômica Federal, pelos órgãos e entidades responsáveis pela fiscalização dos recolhimentos e pela inscrição e cobrança judicial dos débitos para com o FGTS, bem como por outros agentes credenciados;

VII — determinar às autoridades competentes a adoção de providências necessárias ao cumprimento desta Lei e demais instrumentos normativos dela decorrentes, que não hajam sido implementadas oportunamente, fixando prazo para o seu atendimento;

VIII — oficiar ao Ministério Público, nos casos em que a inobservância desta Lei e demais instrumentos normativos dela decorrentes implique a instauração de ação penal pública ou ação civil pública;

IX — dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, relativas ao FGTS, nas matérias de sua competência;

X — fixar as normas e valores de remuneração do Agente Operador, dos Agentes Promotores, dos Agentes Financeiros, inclusive os estabelecimentos bancários que prestem serviços de arrecadação e pagamento do FGTS, e, quando for o caso, das demais entidades que prestem serviços ao Fundo;

XI — fixar os critérios e condições para parcelamento de débitos para com o FGTS, decorrentes de atrasos nos recolhimentos de contribuições e no pagamento das prestações de empréstimos concedidos com recursos do Fundo;

XII — fixar critérios para o exercício da fiscalização e avaliar periodicamente os resultados da ação fiscal;

XIII — definir condições, observada a legislação aplicável, para a ampliação e aperfeiçoamento do controle sobre os recolhimentos e as aplicações do FGTS, por parte dos trabalhadores e suas entidades representativas;

XIV — definir periodicamente, para o Agente Gestor, a ordem de prioridades a ser dada aos critérios constantes do art. 11 desta Lei, a ser utilizada na eleição dos projetos objeto de operações de crédito com recursos do FGTS;

XV — definir periodicamente, para o Agente Operador, a ordem de prioridades a ser dada aos critérios constantes do art. 11 desta Lei, a ser utilizada na elaboração do plano de desembolsos de que trata o art. 8º, inciso XII, desta Lei;

XVI — aprovar o plano de desembolsos de que trata o art. 8º, inciso XII, desta Lei;

XVII — estabelecer critérios para credenciamento, bem como as atribuições dos agentes financeiros, inclusive a Caixa Econômica Federal, agentes promotores e outras entidades que atuem no âmbito do FGTS;

XVIII — apreciar e aprovar as metas, propostas pelo Ministério da Ação Social, a serem alcançadas, com recursos do FGTS, nos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana;

XIX — definir, para os casos em que esta Lei exige atualização monetária, o índice a ser utilizado, quando este não tenha sido especificado;

XX — definir a tarifa a ser cobrada ao titular ou empregador por emissão de extrato avulso da conta vinculada do trabalhador;

XXI — decidir se é devido ou não, total ou parcialmente, nos termos do parágrafo único deste artigo, o pagamento à Caixa Econômica Federal dos valores correspondentes a cada um dos itens que compõem a sua tarifa e remuneração;

XXII — aprovar o manual de informações básicas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, instituído pela Lei nº 8.406, de 9 de janeiro de 1992;

XXIII — divulgar, no *Diário Oficial* da União, todas as decisões proferidas pelo Conselho, bem como as contas do FGTS e os respectivos pareceres emitidos;

XXIV — aprovar seu regimento interno;

XXV — representar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço em juízo.

Parágrafo único. As tarifas e remunerações fixadas pelo Conselho Curador deverão, na medida do possível, ser estabelecidas de forma discriminada, ficando o pagamento do montante atribuído a determinado item condicionado à comprovação da efetiva e adequada prestação daquele serviço.

### CAPÍTULO III

#### *Do Gestor da Aplicação e do Agente Operador do FGTS*

Art. 6º A gestão da aplicação do FGTS será efetuada pelo Ministério da Ação Social, cabendo à Caixa Econômica Federal — CEF, o papel de Agente Operador.

Parágrafo único. O Ministério da Ação Social e a Caixa Econômica Federal deverão dar pleno cumprimento aos programas anuais aprovados pelo Conselho Curador, sendo que eventuais alterações somente poderão ser processadas mediante prévia anuência daquele colegiado.

### SEÇÃO I

#### *Do Gestor da Aplicação do FGTS*

Art. 7º Ao Ministério da Ação Social, na qualidade de gestor da aplicação do FGTS, compete:

I — praticar todos os atos necessários à gestão da aplicação do Fundo, de acordo com as diretrizes e programas estabelecidos pelo Conselho Curador;

II — elaborar e submeter ao Conselho Curador, até 31 de setembro de cada ano, os orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação dos recursos para os exercícios subseqüentes, discriminando, por Unidade da Federação, os beneficiários e as condições financeiras dos planos e programas;

III — eleger as operações, os projetos e as suplementações a serem financiados com recursos do FGTS, dentre os recomendados pela CEF, com base nos critérios estabelecidos nesta Lei e nas resoluções do Conselho Curador;

IV — acompanhar a execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, decorrentes de aplicação de recursos do FGTS, implementados pela CEF;

V — submeter à apreciação do Conselho Curador, até 30 de abril de cada ano, as contas do FGTS do exercício anterior;

VI — subsidiar o Conselho Curador com estudos técnicos necessários ao desempenho das funções deste colegiado, nas áreas de desenvolvimento urbano, habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana;



VII — propor ao Conselho Curador as metas a serem alcançadas, com recursos do FGTS, nos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana.

## SEÇÃO II

### *Do Agente Operador do FGTS*

Art. 8º — À Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Operador, compete:

I — manter centralizados os recursos do FGTS em contas próprias, manter e controlar as contas vinculadas unificadas por titular e emitir bimestralmente ou, a qualquer tempo, por solicitação do titular, os extratos individuais correspondentes às contas vinculadas, enviando-os ao domicílio bancário ou ao endereço indicado pelo titular;

II — emitir, a qualquer tempo, por solicitação do empregador e mediante o pagamento de tarifa, extratos individuais correspondentes às contas vinculadas dos seus empregados;

III — participar da rede arrecadadora e pagadora do FGTS;

IV — credenciar os agentes financeiros, inclusive os que participam da rede arrecadadora e pagadora, agentes promotores e outras entidades que atuem no âmbito do FGTS, segundo diretrizes e critérios emanados do Conselho Curador;

V — expedir atos normativos referentes aos procedimentos administrativo-operacionais a serem observados pelos agentes financeiros, inclusive pela rede arrecadadora e pagadora, bem como outras entidades integrantes do sistema do FGTS, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Curador e ouvido, quando for o caso, o Banco Central do Brasil;

VI — expedir atos normativos referentes aos procedimentos administrativo-operacionais a serem observados pelos empregadores e trabalhadores, no âmbito do FGTS, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Curador e ouvidos o Ministério do Trabalho e da Administração e o Conselho Gestor do Cadastro Nacional do Trabalhador;

VII — definir os procedimentos operacionais necessários à contratação e execução dos projetos no âmbito dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, a

serem financiados com recursos do FGTS, ouvido o Conselho Curador;

VIII — elaborar as análises de viabilidade e de adequação jurídica, econômico-financeira e técnica dos projetos de habitação popular, infra-estrutura urbana e saneamento básico a serem financiados com recursos do FGTS;

IX — responder pelo risco de crédito referente às operações de empréstimos que recomendar à aprovação pelo Agente Gestor das aplicações, aportando os valores emprestados no mesmo prazo e condições estabelecidos para o tomador dos recursos, sendo admitido seguro especial para este fim, a critério do Conselho Curador;

X — implementar os atos emanados do Ministério da Ação Social relativos à alocação e aplicação dos recursos do FGTS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador;

XI — acompanhar a execução físico-financeira das obras, zelando pela correta aplicação dos recursos do FGTS;

XII — submeter, bimestralmente, à aprovação do Conselho Curador o plano, para o trimestre seguinte, de desembolso dos recursos relativos a operações de crédito contratadas e em andamento, com definição da ordem de prioridades de atendimento e dos valores respectivos;

XIII — manter expressas, nos contratos de empréstimos, as condições de desembolso das parcelas, inclusive quanto a data e fator de atualização, em caso de atraso, conforme diretrizes do Conselho Curador;

XIV — informar aos diretamente interessados os motivos de eventuais paralisações na tramitação ou de rejeição dos pedidos de empréstimos, de acordo com as diretrizes do Conselho Curador;

XV — publicar periodicamente, no *Diário Oficial* da União, os parâmetros regionais de custos de obras de habitação, saneamento e infra-estrutura, explicitando a metodologia de coleta dos preços;

XVI — publicar periodicamente, no *Diário Oficial* da União, o montante de recursos disponíveis para contratação, por Unidade da Federação e por área de aplicação;

XVII — publicar periodicamente, no *Diário Oficial* da União, os extratos dos contratos de empréstimos celebrados com recursos do FGTS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador;

XVIII — elaborar balancetes mensais, balanços anuais e relatórios gerenciais referentes aos recursos do FGTS, encaminhando-os ao Agente Gestor e ao Conselho Curador, no prazo e condições por este fixados;

XIX — fornecer, até 31 de julho de cada ano, ao Agente Gestor, os elementos necessários à elaboração do orçamento anual do FGTS;

XX — emitir Certificado de Regularidade do FGTS.

#### CAPÍTULO IV

##### *Das Aplicações dos Recursos do FGTS*

Art. 9º Os recursos de que trata o art. 2º serão aplicados em operações de crédito e na constituição e manutenção de um Fundo de Liquidez para o atendimento de gastos eventuais não previstos.

Parágrafo único. O Fundo de Liquidez deve ter remuneração mínima, inclusive juros, idêntica à atribuída aos depósitos das cadernetas de poupança.

Art. 10. As operações de crédito com recursos do FGTS poderão ser realizadas diretamente pela Caixa Econômica Federal, enquanto agente financeiro, e pelas entidades por ela credenciadas para esse fim, exclusivamente segundo diretrizes e critérios técnicos fixados pelo Conselho Curador, observados os seguintes requisitos:

I — garantia real;

II — atualização monetária igual à das contas vinculadas;

III — taxa de juros média mínima, por projeto, de três por cento ao ano;

IV — prazo máximo de vinte e cinco anos;

V — obrigação de contrapartida dos contratantes de financiamentos nos investimentos a serem realizados;

VI — análise de impactos ambientais, quando for o caso.

§ 1º A rentabilidade média das operações de crédito deverá ser suficiente à remuneração das contas vinculadas e à cobertura

de todos os demais custos administrativos e operacionais incorridos pelo FGTS.

§ 2º As operações de crédito com recursos do FGTS deverão ser realizadas nas áreas de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana.

§ 3º O programa de aplicações deverá destinar, no mínimo, sessenta por cento para investimentos em habitação popular.

§ 4º A distribuição, por Unidade da Federação, do montante de desembolsos anuais previstos deve ser estabelecida pelo Conselho Curador, com base em critérios técnicos que levem em consideração as demandas por habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana, bem assim outros indicadores econômico-financeiros e sociais.

§ 5º Só pode ser contratada operação de crédito com pessoa jurídica de direito público que ofereça, como garantia adicional, vinculação de receita.

§ 6º Quando o agente promotor for pessoa jurídica de direito público ou entidade da administração indireta de qualquer esfera de governo, a solicitação de crédito deverá ser precedida de licitação para realização da obra, devidamente comprovada pela anexação de documentação contendo, no mínimo, o projeto básico, o edital de licitação e a ata de julgamento das propostas.

Art. 11. As contratações e os desembolsos referentes a projetos de financiamento com recursos do FGTS devem ser priorizados de acordo com os seguintes critérios, além de outros definidos pelo Conselho Curador:

I — preferência aos tomadores de empréstimos que tenham sistemática e pontualmente honrado suas obrigações para com o FGTS, inclusive no que se refere ao regular retorno de prestações de empréstimos lastreados em recursos do Fundo;

II — preferência, dentre os que já tenham obtido financiamentos lastreados em recursos do FGTS, àqueles que tenham corretamente cumprido as metas físicas e de atendimento às populações beneficiárias, estipuladas nos projetos;

III — preferência, em cada área, aos projetos que propiciarem maior geração de empregos por unidade monetária investida;

IV — preferência, dentre os que parcelaram seus débitos junto ao FGTS, àqueles que optaram por menores prazos do que o máximo permitido para aquela situação, tendo efetuado pontualmente os pagamentos das parcelas;

V — preferência aos projetos que, atendidos os requisitos e condições estipulados nesta Lei, tenham sido analisados, aprovados e priorizados por conselhos estaduais permanentes especialmente criados para este fim, compostos paritariamente por representantes governamentais, dos trabalhadores e dos empregadores;

VI — preferência, no caso de desembolsos, ao atendimento de obras já iniciadas.

Parágrafo único. O Ministério do Trabalho e da Administração fornecerá ao Agente Gestor os parâmetros técnicos para a aferição do disposto no inciso III deste artigo.

## CAPÍTULO V

### *Dos Depósitos e do Direito ao FGTS*

Art. 12. Os empregadores, ainda que entidades filantrópicas, ficam obrigados a depositar, até o dia 7 (sete) de cada mês, na conta vinculada de cada trabalhador, a importância correspondente a 8% (oito por cento) da remuneração a este paga ou devida no mês anterior, incluídas na remuneração as parcelas de que tratam os arts. 457 e 458 da CLT e a gratificação de Natal a que se refere a Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962, com as modificações da Lei nº 4.749, de 12 de agosto de 1965.

§ 1º Entende-se por empregador a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito privado ou de direito público, da administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que admitir trabalhadores a seu serviço, bem assim aquele que, regido por legislação especial, encontrar-se nessa condição ou figurar como fornecedor ou tomador de mão-de-obra, independente da responsabilidade solidária e/ou subsidiária a que eventualmente venha obrigá-lo.

§ 2º Considera-se trabalhador toda pessoa física que prestar serviços a empregador, a locador ou tomador de mão-de-obra,

excluídos os eventuais, os autônomos e os servidores públicos civis e militares sujeitos a regime jurídico próprio.

§ 3º Os trabalhadores domésticos poderão ter acesso ao regime do FGTS, na forma que vier a ser prevista em lei.

§ 4º O recolhimento em atraso da importância mencionada no *caput* sujeitará o empregador ao pagamento de atualização monetária diária, a partir da data em que era devido até a data do efetivo pagamento, incidindo ainda, sobre o valor atualizado, juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e multa de 20% (vinte por cento).

§ 5º Se o débito for pago até o último dia útil do mês do seu vencimento, a multa prevista neste artigo será reduzida para dez por cento.

§ 6º O agente operador, com base nas diretrizes do Conselho Gestor do Cadastro Nacional do Trabalhador, estabelecerá modelos operacionais que assegurem a perfeita identificação do titular da conta, do empregador e do emissor dos documentos de autorização dos saques.

Art. 13. O não-recolhimento do FGTS no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data em que é devido, equipara-se a apropriação indébita, caracterizando o empregador como depositário infiel, sujeito às cominações legais.

Art. 14. Para os fins previstos nesta lei, as empresas sujeitas ao regime da legislação trabalhista poderão equiparar seus diretores não empregados aos demais trabalhadores sujeitos ao regime do FGTS.

Parágrafo único. Considera-se diretor aquele que exerça cargo de administração previsto em lei, estatuto ou contrato social, independente da denominação do cargo.

Art. 15. Os depósitos feitos na rede arrecadadora credenciada, relativos ao FGTS, serão transferidos à Caixa Econômica Federal no primeiro dia útil subsequente à data em que tenham sido efetuados, passando a integrar o saldo da conta vinculada do trabalhador a partir do dia dez do mês de sua ocorrência, quando efetuados no prazo regulamentar.

Parágrafo único. O depósito realizado fora do prazo será contabilizado no saldo no dia dez subsequente, após atualização monetária e capitalização de juros.

Art. 16. Os depósitos efetuados nas contas vinculadas serão corrigidos monetariamente com base nos parâmetros fixados para atualização dos saldos dos depósitos de poupança e capitalização de juros de três por cento ao ano.

§ 1º A atualização monetária e a capitalização de juros correrão à conta do Fundo e o respectivo crédito será efetuado na conta vinculada, no dia dez de cada mês, com base no saldo existente no dia dez do mês anterior ou no primeiro dia útil subsequente, caso o dia dez seja feriado bancário, deduzidos os saques ocorridos no período.

§ 2º Para as contas vinculadas dos trabalhadores optantes existentes à data de 22 de setembro de 1971, a capitalização dos juros dos depósitos continuará a ser feita na seguinte progressão, salvo no caso de mudança de empresa, quando a capitalização dos juros passará a ser feita à taxa de três por cento ao ano:

I — três por cento, durante os dois primeiros anos de permanência na mesma empresa;

II — quatro por cento, do terceiro ao quinto ano de permanência na mesma empresa;

III — cinco por cento, do sexto ao décimo ano de permanência na mesma empresa;

IV — seis por cento, a partir do décimo primeiro ano de permanência na mesma empresa.

§ 3º O saldo das contas vinculadas é garantido pelo Governo Federal, podendo ser instituído seguro especial para esse fim.

Art. 17. Os estabelecimentos bancários que já tenham sido depositários de contas vinculadas do FGTS passam, a partir da publicação desta Lei, à condição de agentes recebedores e pagadores do Fundo, mediante recebimento de tarifa, atendido o disposto nos art. 5º, incisos X e XVII e art. 8º, inciso IV, desta Lei.

Art. 18. Fica ressalvado o direito adquirido dos trabalhadores que, à data da promulgação da Constituição Federal de 1988, já tinham o direito à estabilidade no emprego nos termos do Capítulo V do Título IV da CLT.

§ 1º O tempo de serviço do trabalhador não optante do FGTS, anterior a 5 de outubro de 1988, em caso de rescisão sem justa causa pelo empregador ou extinção da empresa por falecimento

do empregador individual, ou ainda por extinção da empresa sem a ocorrência de motivo de força maior, rege-se-á, conforme o caso, pelos dispositivos constantes dos arts. 477, 478, 485 e 497 da CLT.

§ 2º O tempo de serviço anterior à atual Constituição poderá ser transacionado entre empregador e empregado, respeitado o limite mínimo de sessenta por cento da indenização prevista.

§ 3º É facultado ao empregador desobrigar-se da responsabilidade da indenização relativa ao tempo de serviço anterior à opção, depositando na conta vinculada do trabalhador, até o último dia útil do mês previsto em lei para o pagamento de salário, o valor correspondente à indenização, aplicando-se ao depósito, no que couber, todas as disposições desta lei.

§ 4º Os trabalhadores poderão a qualquer momento optar pelo FGTS com efeito retroativo a 1º de janeiro de 1967 ou à data de sua admissão, quando posterior àquela, aplicando-se a suas contas vinculadas, no que couber, o disposto no art. 16, § 2º, desta lei.

## CAPÍTULO VI

### *Das Obrigações dos Empregadores*

Art. 19. Os empregadores ficam obrigados a:

I — comunicar mensalmente, a cada trabalhador, o valor recolhido a sua conta vinculada no FGTS;

II — afixar, em quadro de aviso situado em local de livre e fácil acesso no estabelecimento, comprovante do recolhimento do depósito efetuado em cada conta vinculada, no primeiro dia útil subsequente a sua efetivação;

III — permitir, ao trabalhador, ao Conselho Curador e aos sindicatos das categorias profissionais a que pertençam os trabalhadores da empresa, independentemente de instrumento de procuração, o acesso aos comprovantes de recolhimento dos depósitos efetuados nas contas vinculadas e demais documentos complementares indispensáveis à averiguação do correto recolhimento;

IV — comprovar, no momento da homologação da rescisão do contrato de trabalho, o efetivo recolhimento das importâncias a que se refere o art. 12, relativo a todo o período de vigência



do contrato de trabalho, valendo, para tanto, cópia de extrato discriminado fornecido pela Caixa Econômica Federal ou outro documento aprovado pelo Conselho Curador;

V — repassar imediatamente o extrato das contas vinculadas, recebido da Caixa Econômica Federal, aos trabalhadores que tenham optado pelo seu encaminhamento ao endereço da empresa;

VI — anotar, na Carteira de Trabalho e Previdência Social, o número da conta vinculada do trabalhador no FGTS.

## CAPÍTULO VII

### *Da Rescisão ou Extinção do Contrato de Trabalho*

Art. 20. Ocorrendo rescisão do contrato de trabalho, por parte do empregador, ficará este obrigado a pagar diretamente ao empregado os valores relativos aos depósitos referentes ao mês da rescisão e ao imediatamente anterior que ainda não houver sido recolhido, sem prejuízo das cominações legais.

§ 1º Na hipótese de despedida pelo empregador sem justa causa, pagará este diretamente ao trabalhador importância igual a quarenta por cento do montante, atualizado monetariamente e acrescido dos respectivos juros, de todos os depósitos realizados na conta vinculada durante a vigência do contrato de trabalho, somados aos valores devidos mas não recolhidos, independentemente de terem sido efetuados ou não saques na conta vinculada.

§ 2º Quando ocorrer despedida por culpa recíproca ou força maior, reconhecida pela Justiça do Trabalho, o percentual de que trata o § 1º será de vinte por cento.

§ 3º Para os meses que o empregador não apresentar os comprovantes mencionados no art. 19, IV, utilizar-se-á como base de cálculo para efeito da aplicação dos percentuais de que tratam os parágrafos anteriores o equivalente a 8% (oito por cento) da última remuneração devida, multiplicado pelo número desses meses.

§ 4º As importâncias de que trata este artigo deverão constar do recibo de quitação de rescisão do contrato de trabalho, observado o disposto no art. 477 da CLT, e eximirão o empregador exclusivamente quanto aos valores discriminados.

Art. 21. No caso de extinção do contrato de trabalho prevista no art. 18 desta lei, serão observados os seguintes critérios:

I — havendo indenização a ser paga, o empregador, mediante comprovação do pagamento daquela, poderá sacar o saldo dos valores por ele depositados na conta individualizada do trabalhador;

II — não havendo indenização a ser paga, ou decorrido o prazo prescricional para a reclamação de direitos por parte do trabalhador, o empregador poderá levantar em seu favor o saldo da respectiva conta individualizada, mediante comprovação perante o órgão competente do Ministério do Trabalho e da Administração.

## CAPÍTULO VIII

### *Dos Saques*

Art. 22. O trabalhador poderá sacar recursos de sua conta vinculada no FGTS nas seguintes situações:

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, 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, sendo o saldo pago:

a) a seus dependentes, para esse fim habilitados perante a Previdência Social, segundo o critério adotado para a concessão de pensões por morte; ou,

b) na falta de dependentes que atendam ao disposto na alínea anterior, aos sucessores previstos na lei civil, indicados em alvará judicial, expedido a requerimento do interessado, independentemente de inventário ou arrolamento;

V — pagamento de parte das prestações decorrentes de financiamento habitacional concedido no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação — SFH, desde que:

a) o mutuário conte com o mínimo de três anos de trabalho sob o regime do FGTS, na mesma empresa ou em empresas diferentes;

b) o valor bloqueado seja utilizado, no mínimo, durante o prazo de doze meses;

c) o valor do abatimento atinja, no máximo, oitenta por cento do montante da prestação;

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 dois anos para cada movimentação;

VII — pagamento total ou parcial do preço da aquisição de moradia própria, observadas as seguintes condições:

a) o mutuário deverá contar com o mínimo de três anos de trabalho sob o regime do FGTS, na mesma empresa ou empresas diferentes;

b) seja a operação financiada pelo SFH ou, se realizada fora deste, preencha os requisitos estabelecidos pelo Conselho Curador;

VIII — quando a conta vinculada permanecer três anos ininterruptos, a contar de 14 de maio de 1990, sem crédito de depósitos relativos a contratos de trabalho que vigoravam na data de sua efetivação;

IX — extinção normal do contrato a termo, inclusive o dos trabalhadores temporários regidos pela Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1979;

X — suspensão total do trabalho avulso por período igual ou superior a noventa dias, comprovada por declaração do sindicato representativo da categoria profissional.

§ 1º A regulamentação das situações previstas nos incisos I e II assegurará que a retirada a que faz jus o trabalhador corresponda aos depósitos efetuados na sua conta vinculada durante o período de vigência do contrato de trabalho objeto da rescisão, atualizados monetariamente e acrescidos de juros, deduzidos os saques.

§ 2º A regulamentação da situação prevista no inciso X assegurará que a retirada a que faz jus o trabalhador corresponda aos

depósitos efetuados na sua conta vinculada em função do exercício do trabalho avulso, atualizados monetariamente e acrescidos de juros, deduzidos os saques.

§ 3º O Conselho Curador disciplinará o disposto no inciso V, visando a beneficiar os trabalhadores de baixa renda e a preservar o equilíbrio financeiro do FGTS.

§ 4º Na aquisição de moradia com recursos depositados em sua conta vinculada no FGTS, o trabalhador terá que satisfazer as seguintes condições:

I — não ser proprietário nem promitente comprador de outro imóvel; e

II — não haver utilizado recursos de sua conta vinculada para outro imóvel, cuja aquisição ou contratação de financiamento tenha ocorrido há menos de cinco anos.

§ 5º O imóvel objeto de utilização do FGTS somente poderá ser objeto de outra transação com recursos do Fundo, na forma que vier a ser regulamentada pelo Conselho Curador.

§ 6º Os saques deverão ser efetivados no prazo a ser estabelecido no Regulamento desta lei, sendo devida, em caso de atraso, atualização monetária diária dos valores em questão.

§ 7º Os servidores públicos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal que tenham sido detentores de empregos públicos transformados em cargos, por força da adoção de regime jurídico próprio, poderão sacar o saldo de sua conta vinculada, nas condições e de acordo com o cronograma propostos pelo Agente Operador e aprovados pelo Conselho Curador.

## CAPÍTULO IX

### *Da Incorporação de Saldos de Contas Vinculadas ao Patrimônio do Fundo*

Art. 23. O saldo da conta não individualizada e da conta vinculada sem depósito há mais de cinco anos será incorporado ao patrimônio do FGTS, resguardado o direito do beneficiário de, mediante requerimento e comprovação da titularidade da conta, sacar, a qualquer tempo, o montante incorporado, atualizado monetariamente e acrescido dos respectivos juros.

Parágrafo único. A Caixa Econômica Federal publicará no *Diário Oficial* da União e afixará em suas agências, com antecedência mínima de 6 (seis) meses, a relação com os dados de identificação disponíveis das contas e depósitos que serão incorporados nos termos do *caput*, cujos saldos sejam superiores a 30% (trinta por cento) do salário mínimo.

## CAPÍTULO X

### *Da Fiscalização e da Cobrança dos Débitos*

Art. 24. A fiscalização do disposto no art. 12, no art. 13, no art. 19, inciso II, e no art. 20, *caput*, desta lei será exercida, de forma articulada e complementar, pelo Ministério do Trabalho e da Administração e pelo Ministério da Previdência Social, com base em planos anuais de ação fiscal, elaborados conjuntamente.

§ 1º Caberá exclusivamente ao Ministério do Trabalho e da Administração a fiscalização do disposto no art. 19, incisos I, III, IV, V e VI, e no art. 20, §§ 1º, 2º e 3º, desta lei

§ 2º Constituem infrações para efeito desta lei:

I — não depositar mensalmente o percentual referente ao FGTS;

II — omitir as informações sobre a conta vinculada do trabalhador;

III — apresentar as informações ao Cadastro Nacional do Trabalhador, dos trabalhadores beneficiários, com erros ou omissões;

IV — deixar de computar, para efeito de cálculo dos depósitos do FGTS, parcela componente da remuneração;

V — deixar de efetuar os depósitos e os acréscimos legais, após notificado pela fiscalização;

VI — descumprir o disposto nos incisos I a VI do art. 19 desta lei.

§ 3º Pela infração do disposto no § 2º deste artigo, o infrator estará sujeito às seguintes multas por trabalhador prejudicado:

a) de Cr\$5.000,00 (cinco mil cruzeiros) a Cr\$100.000,00 (cem mil cruzeiros), atualizados monetariamente a contar de 1º de julho de 1992 com base nos parâmetros fixados para atualização dos saldos dos depósitos de poupança, no caso dos incisos II, III e VI;

b) de Cr\$20.000,00 (vinte mil cruzeiros) a Cr\$1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros), atualizados monetariamente a contar de 1º de julho de 1992 com base nos parâmetros fixados para atualização dos saldos dos depósitos de poupança, no caso dos incisos I, IV e V.

§ 4º Nos casos de fraude, simulação, artifício, ardil, resistência, embaraço ou desacato à fiscalização, assim como na reincidência, a multa especificada no parágrafo anterior será duplicada, sem prejuízo das demais cominações legais.

§ 5º Os valores das multas, quando não recolhidas no prazo legal, serão atualizados monetariamente até a data de seu efetivo pagamento.

§ 6º O processo de fiscalização, de autuação e de imposição de multas reger-se-á pelo disposto no Título VII da CLT, respeitado o privilégio do FGTS à prescrição trintenária.

§ 7º Quando julgado procedente o recurso interposto na forma do Título VII da CLT, os depósitos efetuados para garantia de instância serão restituídos com os valores atualizados na forma da lei.

§ 8º A Caixa Econômica Federal deverá prestar ao Ministério do Trabalho e da Administração e ao Ministério da Previdência Social as informações necessárias à fiscalização.

§ 9º Na hipótese de um empregador apresentar, em um mês, aviso prévio a 50 (cinquenta) ou mais trabalhadores, o Ministério do Trabalho e da Administração fica obrigado, mediante requerimento do sindicato da categoria profissional a que pertençam os trabalhadores, a efetuar, em 5 (cinco) dias úteis, uma fiscalização extraordinária no local.

§ 10. Efetuada a fiscalização nos termos do parágrafo precedente, o órgão fiscalizador fornecerá ao sindicato que requereu a fiscalização, um laudo sobre a regularidade ou não dos recolhimentos do empregador para o FGTS, devendo o sindicato levá-lo imediatamente ao conhecimento dos trabalhadores interessados.

Art. 25. No caso de fraude ou simulação com vistas a possibilitar o saque dos recursos depositados na conta vinculada do trabalhador no FGTS, nas situações previstas no art. 22, incisos I e II, desta lei, fica o empregador obrigado a recolher ao Fundo

o montante sacado, atualizado monetariamente até o dia do efetivo recolhimento.

Parágrafo único. O empregador mencionado no *caput* estará sujeito ainda, sem prejuízo das demais cominações legais, ao pagamento de multa, a favor do FGTS, no valor correspondente a 40% (quarenta por cento) do montante, atualizado monetariamente e acrescido dos respectivos juros, de todos os depósitos por ele realizados na conta vinculada do trabalhador ou devidos, mas não recolhidos.

Art. 26. O Ministério do Trabalho e da Administração deverá encaminhar ao Conselho Curador, com a periodicidade que este estabelecer, relatório que possibilite uma adequada e completa avaliação da ação fiscalizadora.

Art. 27. Compete ao órgão que proceder à fiscalização, além dos procedimentos previstos no Título VII da CLT, fazer o levantamento dos débitos porventura existentes e fornecer à Caixa Econômica Federal os elementos necessários à instauração de processo de cobrança judicial.

Art. 28. Sem prejuízo do disposto no art. 29, a CEF, de posse dos elementos fornecidos na forma do artigo anterior, deverá proceder à cobrança judicial dos débitos levantados.

Parágrafo único. A CEF deverá informar aos trabalhadores interessados, diretamente ou através do sindicato da categoria, da propositura da ação.

Art. 29. Poderá o próprio trabalhador, seus dependentes e sucessores, ou ainda o sindicato a que estiver vinculado, na qualidade de substituto processual da categoria profissional e sem necessidade de instrumento procuratório, acionar diretamente a empresa por intermédio da Justiça do Trabalho, para compeli-la a efetuar o depósito das importâncias devidas nos termos desta lei.

Parágrafo único. O Conselho Curador e a Caixa Econômica Federal deverão ser notificados da propositura da reclamação.

Art. 30. É competente a Justiça do Trabalho para julgar os dissídios entre os trabalhadores e os empregadores decorrentes da aplicação desta lei, mesmo quando a Caixa Econômica Federal figurar como litisconsorte.

Parágrafo único. Nas reclamações trabalhistas que objetivam o ressarcimento de parcelas relativas ao FGTS, ou que, direta ou indiretamente, impliquem essa obrigação de fazer, o juiz determinará que a empresa sucumbente proceda ao recolhimento imediato das importâncias devidas a tal título.

Art. 31. Constituem-se créditos privilegiados, em caso de falência ou fechamento da empresa, os recolhimentos de que trata o art. 12 desta lei.

## CAPÍTULO XI *Do Certificado de Regularidade*

Art. 32. A apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS, com validade estabelecida pelo Conselho Curador e fornecido pela Caixa Econômica Federal, é obrigatória nas seguintes situações:

a) habilitação e licitação promovida por órgão da Administração Federal, Estadual e Municipal, Direta, Indireta ou Fundacional ou por entidade controlada direta ou indiretamente pela União, Estado e Município;

b) obtenção, por parte da União, Estados e Municípios, ou por órgãos da Administração Federal, Estadual e Municipal, Direta, Indireta ou Fundacional, ou indiretamente pela União, Estados ou Municípios, de empréstimos ou financiamentos junto a quaisquer entidades financeiras oficiais;

c) obtenção de favores creditícios, isenções, subsídios, auxílios, outorga ou concessão de serviços ou quaisquer outros benefícios concedidos por órgão da Administração Federal, Estadual e Municipal, salvo quando destinados a saldar débitos para com o FGTS;

d) transferência de domicílio para o exterior;

e) registro ou arquivamento, nos órgãos competentes, de alteração ou distrato de contrato social, de estatuto, ou de qualquer documento que implique modificação na estrutura jurídica do empregador ou na sua extinção.



## CAPÍTULO XII

### *Das Disposições Finais e Transitórias*

Art. 33. Por descumprimento ou inobservância de quaisquer das obrigações que lhe compete como agente arrecadador e pagador, a Caixa Econômica Federal ou o agente financeiro por ela credenciado fica sujeito ao pagamento de multa equivalente a 10% (dez por cento) do valor da operação, sem prejuízo das demais cominações legais.

Art. 34. Por descumprimento ou inobservância de quaisquer das obrigações que lhe compete como agente operador, a Caixa Econômica Federal fica sujeita, sem prejuízo das demais cominações legais, ao pagamento de multa, a ser fixada pelo Conselho Curador, variável de Cr\$100.000,00 (cem mil cruzeiros) a Cr\$100.000.000,00 (cem milhões de cruzeiros), atualizados monetariamente a contar de 1º de julho de 1992.

Art. 35. São isentos de tributos federais os atos e operações necessários à aplicação desta lei, quando praticados pela Caixa Econômica Federal, pelos trabalhadores e seus dependentes ou sucessores, pelos empregadores e pelos estabelecimentos bancários.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo às importâncias devidas, nos termos desta lei, aos trabalhadores e seus dependentes ou sucessores.

Art. 36. Os depósitos em conta vinculada, efetuados nos termos desta lei, constituirão despesas dedutíveis do lucro operacional dos empregadores e as importâncias levantadas a seu favor implicarão receita tributável.

Art. 37. Fica reduzida para um e meio por cento a contribuição prevista pelas empresas ao Serviço Social do Comércio e ao Serviço Social da Indústria e dispensadas estas entidades da subscrição compulsória a que alude o art. 21 da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

Art. 38. O Conselho Curador do FGTS que se encontre instalado na data da publicação desta lei manterá sua composição até o final do mandato dos seus membros representantes da sociedade civil, estando sujeito, entretanto, ao disposto nesta lei, quanto à alternância da presidência, aos procedimentos a serem adotados

relacionados a suas reuniões e às sanções impostas aos que não comparecerem às reuniões.

Art. 39. O banco que, até a entrada em vigor desta lei, não houver transferido para a Caixa Econômica Federal o cadastro de contas vinculadas que mantenha, estará sujeito, sem prejuízo das demais sanções constantes do art. 24 da Lei nº 8.036:

I — ao pagamento de multa correspondente a 1% (um por cento) do saldo das contas vinculadas por cada mês de atraso na centralização das contas na CEF, a contar da data da publicação desta lei;

II — às mesmas obrigações atribuídas à CEF, com relação às contas vinculadas que permanecer administrando.

Art. 40. Verificando-se mudança de emprego, a conta vinculada, mantida até então por banco depositário que não haja centralizado as contas vinculadas que administra, será transferida para a Caixa Econômica Federal.

Art. 41. A Caixa Econômica Federal deverá proceder à cobrança judicial dos débitos levantados antes da vigência desta lei.

Art. 42. O agente operador deverá submeter ao Conselho Curador, no prazo de 30 dias, a contar da publicação desta lei, a proposta a que se refere o § 7º do art. 22, a qual deve ser apreciada e aprovada por aquele colegiado em 60 dias.

Art. 43. O Poder Executivo expedirá o Regulamento desta lei no prazo de sessenta dias a contar da data de sua promulgação.

Art. 44. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogada a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e as demais disposições em contrário.

*Senador Garibaldi Alves Filho*  
Presidente

*Deputado Ciro Nogueira*  
Relator

*Deputado Maurílio Ferreira Lima*  
Vice-Presidente

## ANEXO I

### RELAÇÃO DOS MEMBROS DA COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO DO FGTS

SENADORES  
DEPUTADOS

#### Titulares

Alúzio Bezerra  
Jorge Khoury  
Cid Sabóia de Carvalho  
Ciro Nogueira — Relator  
Garibaldi Alves Filho — Presidente  
Ricardo Murad  
Irapuan Costa Junior  
Basílio Villani  
Odacir Soares  
Antônio Britto  
João Rocha  
José Carlos Sabóia  
Francisco Rollemberg  
Maurílio Ferreira Lima — Vice-Presidente  
Jurahy Magalhães  
Sidney de Miguel  
Almir Gabriel  
Clóvis de Assis  
Valmir Campelo  
Célia Mendes  
Nelson Wedekin

Rose de Freitas  
Ney Maranhão  
Luiz Moreira  
Moisés Abrão  
Nilmário Miranda  
João França  
Paulo Mandarino  
José Paulo Bisol  
Irani Barbosa

SENADORES  
DEPUTADOS

**Suplentes:**

Divaldo Suruagy  
Pedro Correa  
João Calmon  
Efraim Moraes  
Nabor Júnior  
Jório de Barros  
Henrique Almeida  
Nícias Ribeiro  
Júlio Campos  
Edésio Frias  
Wilson Martins  
Fernando Carrion  
Louremberg Nunes Rocha  
Jackson Pereira  
Lavoisier Maia  
Nelson Trad  
Júnia Marise  
Paulo Rocha



## ANEXO II

### RELAÇÃO DOS DEPOENTES

1. Arnaldo Gonçalves — Representante da Bancada dos Trabalhadores no Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;
2. Douglas Gerson Braga — Representante da Bancada dos Trabalhadores no Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;
3. Lourenço Ferreira do Prado — Representante da Bancada dos Trabalhadores no Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;
4. Luís Felipe Soares Baptista — Representante da Bancada dos Empregadores no Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;
5. Paulo Safady Simão — Representante da Bancada dos Empregadores no Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;
6. Francisco das Chagas Porcino Costa — Representante da Bancada dos Empregadores no Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;
7. Fahid Tahan Sab — Presidente do Sindicato Nacional dos Agentes de Inspeção do Trabalho;
8. Antônio Pastoriza Fontoura — Vice-Presidente do Sindicato Nacional dos Agentes de Inspeção do Trabalho;
9. Eduardo Barros Vieira — Presidente da Associação dos Agentes de Inspeção do Trabalho do Estado de Minas Gerais;
10. José Arnaldo Rossi — Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS,

11. Maria Amélia Sasaki — Diretora Substituta da Diretoria de Relações do Trabalho do INSS;
12. Rodolfo Guilherme Peano — ex-Diretor da Diretoria de Relações de Trabalho do INSS;
13. Jefferson Dellano Pini — ex-Coordenador da Coordenadoria de Inspeção do Trabalho da Diretoria de Relações de Trabalho do INSS;
14. Orlando Vilanova — agente de inspeção do trabalho e ex-Secretário de Relações do Trabalho, no extinto Ministério do Trabalho;
15. Álvaro Figueiredo de Mendonça Júnior — Presidente da Caixa Econômica Federal;
16. Milton Luís — Diretor da Caixa Econômica Federal;
17. Nilson Mourão — Deputado Estadual pelo Estado do Acre;
18. Lucas Pirajá de Oliveira Rosa — funcionário da Caixa Econômica Federal;
19. Antônio Rogério Magri — Ministro de Estado do Trabalho e da Previdência Social;
20. João Batista Raimo — Presidente do Grupo COMIND;
21. Ronald Guimarães Levihson — Presidente do Grupo DELFIN;
22. Manuel Adriano Gonçalves — funcionário da Caixa Econômica Federal;
23. Margarida Procópio — ex-Ministra de Estado da Ação Social;
24. Lino Ferreira Neto — ex-Assessor do Ministério da Ação Social, suplente da Ministra no Conselho Curador do FGTS;
25. Ramon Arnus Filho — ex-Secretário Nacional da Habitação do Ministério da Ação Social;
26. Walter Anichino — ex-Secretário Nacional de Saneamento do Ministério da Ação Social;
27. Marcos Elano Fernandes Montenegro — Presidente da Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto (ASSEMAE);
28. Vanderlei Oliveira Melo — Presidente da Associação das Empresas de Saneamento Básico dos Estados — AESBE;
29. Paulo Bezerril Júnior — Secretário Nacional de Saneamento do Ministério da Ação Social;

30. Carlos Chambres Pinheiro Ramos — Diretor de Saneamento da Caixa Econômica Federal;
31. Lires Marques — Presidente da Associação Brasileira de COIAB;
32. José Machado de Campos Filho — Presidente do Fórum Nacional de Secretários de Habitação,
33. Ivo Mendes Lima — Secretário Nacional de Habitação do Ministério da Ação Social;
34. José Carlos Guimarães — Diretor de Habitação da Caixa Econômica Federal;
35. Henrique Ludovice — Presidente do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Distrito Federal – CREA/DF;
36. Tarcísio Pinheiro — Engenheiro do CREA/DF;
37. Admilson Oliveira e Silva — Presidente do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Estado do Acre — CREA/AC;
38. Romildo Magalhães — Governador do Estado do Acre.





## ÍNDICE ANALÍTICO

I — DA CONSTITUIÇÃO E DOS TRABALHOS DA COMISSÃO

II — UMA BREVE DESCRIÇÃO DO SISTEMA FGTS

1. Introdução

2. O fluxo operacional do FGTS

2.1 Recolhimentos

2.2 Administração das contas vinculadas

2.3 Fiscalização dos recolhimentos

2.4 Saques

2.5 Aplicações dos recursos

III — AS IRREGULARIDADES APURADAS PELA CPMI

1. Introdução

2. Restrições à plena atuação do Conselho Curador

3. Problemas na fiscalização dos recolhimentos e na administração das contas vinculadas

3.1 A centralização das contas vinculadas

3.2 O descaso para com a fiscalização

4. Irregularidades na aplicação dos recursos

5. Irregularidades do agente operador na área de aplicação dos recursos

IV — CONCLUSÕES



## JUSTIFICAÇÃO

Ao longo de suas 22 reuniões, onde foram colhidos depoimentos de 38 pessoas, entre Ministros de Estado, Secretários Nacionais, Presidente e diretores da Caixa Econômica Federal, membros do Conselho Curador e representantes das diversas entidades privadas que atuam no âmbito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do FGTS pôde traçar um amplo diagnóstico sobre a situação deste importante patrimônio da classe trabalhadora.

Esta profunda análise dos pontos de estrangulamento estruturais e das ineficiências gerenciais que afligem o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço consta de extenso Relatório Final, do qual podem ser extraídos os seguintes pontos, que sintetizam a problemática atual do FGTS:

1) O Conselho Curador do FGTS, apesar de possuir, em tese, amplo poder de curatela, não dispõe de instrumentos administrativos e legais para corrigir ou anular os atos praticados pelos diversos agentes públicos e privados que atuam no âmbito do Fundo, que atentem contra as disposições legais e as diretrizes do Conselho;

2) a fiscalização dos recolhimentos do FGTS, em face do número reduzido de fiscais e da inexistência de um sistema de informações gerenciais que possibilite a ação fiscal dirigida, constitui-se em um estímulo permanente à prática da sonegação, implicando prejuízos incalculáveis ao patrimônio dos trabalhadores e às políticas de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana;

3) o processo de cobrança judicial dos débitos para com o FGTS é de iniciativa exclusiva do trabalhador, seus

dependentes ou sucessores, ou ainda do sindicato, na qualidade de substituto processual, inexistindo previsão para que o agente operador do Fundo possa, igualmente, acionar os empregadores inadimplentes para que efetuem o recolhimento;

4) a eleição das operações de crédito com recursos do FGTS, realizada pelo agente gestor das aplicações, não conta com critérios explícitos de priorização dos projetos, dentre os que atendem aos requisitos estabelecidos no art. 9º da Lei nº 8.036/90 e na Resolução nº 9 do Conselho Curador, possibilitando a adoção de procedimentos pouco transparentes para a aprovação ou rejeição das solicitações;

5) o acompanhamento da execução dos programas de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana tem sido realizado de modo incipiente, quer quanto aos aspectos físico e econômico-financeiro, quer quanto ao cumprimento quantitativo e qualitativo das metas de política estabelecidas;

6) o alto grau de inadimplência no retorno dos recursos do FGTS aplicados em operações de crédito, nas áreas de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana, compromete a saúde financeira do Fundo a médio e longo prazos e exige requisitos mais rigorosos de contratação de empréstimos e medidas mais enérgicas de proteção ao patrimônio dos trabalhadores.”

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do FGTS decidiu, por unanimidade, apresentar o presente projeto de lei, de sua autoria, à consideração dos ilustres Parlamentares, certa de que seu aperfeiçoamento e posterior aprovação contribuirão, de forma decisiva, para corrigir cada uma das deficiências supramencionadas.

Sala das Comissões, 25 de junho de 1992.