Nota Técnica WAA/BSB nº 01/2020

Trata-se de análise solicitada pela **CONDSEF - Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal** e **FENADSEF - Federação Nacional dos Trabalhadores do Serviço Público Federal,** acerca da extinção do Fundo PIS-Pasep, transferindo o seu patrimônio para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, previsto pela Medida Provisória nº 946, de 7 de abril de 2020.

Passa-se, então, à análise do tema.

1. Do conjunto normativo pertinente ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP

O Programa de Integração Social - PIS, destinado a promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas, foi criado pela Lei Complementar nº 07/70, executado mediante Fundo de Participação, constituído por depósitos efetuados pelas empresas na Caixa Econômica Federal.

O Fundo de Participação é constituído por duas parcelas: a) a primeira, mediante dedução do Imposto de Renda devido, processando-se o seu recolhimento ao Fundo juntamente com o pagamento do Imposto de Renda; b) a segunda, com recursos próprios da empresa, calculados com base no faturamento.

O PIS era um programa de complementação de renda governamental. Até a Constituição de 1988, a taxa PIS-COFINS era destinada para quotas deste programa, sendo que o rendimento destas quotas poderiam ser sacadas anualmente e somente em eventos específicos como aposentadoria, morte ou doenças graves.

Assim, o PIS foi instituído com a justificativa de promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas. Na prática consistia em um programa de transferência de renda, possibilitando melhor distribuição da renda nacional.

Outrossim, o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP foi instituído pela Lei Complementar n. 08/70 com a finalidade de assegurar aos servidores públicos em atividade, civis e militares, uma espécie de poupança ante o creditamento anual de recursos, as denominadas quotas, em contas individualizadas e administradas pelo Banco do Brasil, *in verbis*:

> **Art. 1º.** É instituído, na forma prevista nesta Lei Complementar, o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.
>
> **Art. 4º.** As contribuições recebidas pelo Banco do Brasil serão distribuídas entre todos os servidores em atividade, civis e militares, da União, dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, bem como das suas entidades da Administração Indireta e fundações, observados os seguintes critérios:
> a) 50% proporcionais ao montante da remuneração percebida pelo servidor, no período;
> b) 50% em partes proporcionais aos qüinqüênios de serviços prestados pelo servidor.
> Parágrafo único - A distribuição de que trata este artigo somente beneficiará os titulares, nas entidades mencionadas nesta Lei Complementar, de cargo ou função de provimento efetivo ou que possam adquirir estabilidade, ou de emprego de natureza não eventual, regido pela legislação trabalhista.
>
> **Art. 5º.** O Banco do Brasil S.A., ao qual competirá a administração do Programa, manterá contas individualizadas para cada servidor e cobrará uma comissão de serviço, tudo na forma que for estipulada pelo Conselho Monetário Nacional.
> § 1º - Os depósitos a que se refere este artigo não estão sujeitos a imposto de renda ou contribuição previdenciária, nem se incorporam, para qualquer fim, à remuneração do cargo, função ou emprego.
> (...)
> § 6º - O Banco do Brasil S.A. organizará o cadastro geral dos beneficiários desta Lei Complementar.
>
> **Art. 7º.** As importâncias creditadas nas contas do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público e do Programa de Integração Social são inalienáveis e impenhoráveis, e serão obrigatoriamente transferidas de um para outro, no caso de passar o servidor, pela alteração da relação de emprego, do setor público para o privado, e vice-versa.

A fim de constituir o fundo de recursos do PASEP, a LC n. 08/70 determinou que a União, estados, municípios, Distrito Federal e Territórios – bem como suas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações – passariam a contribuir mensalmente a partir de 1º de julho de 1971.

Nesse contexto, e em cumprimento à finalidade para a qual o PASEP foi instituído – assegurar a formação de patrimônio individual progressivo aos servidores públicos – os recursos vertidos ao PASEP deveriam ser distribuídos entre todos os servidores, observados os critérios de remuneração percebida durante o período e de quinquênios de serviços prestados pelos servidores.

A composição de *patrimônio individual progressivo* enquanto finalidade para a qual foi instituído o PASEP e a sistemática de distribuição de recursos sob a modalidade de quotas foram ratificadas nos termos do Decreto n. 71.618/72, editado para regulamentar a aplicação da LC n. 08/70.

Posteriormente, com a publicação da Lei Complementar n. 26/75, houve a unificação dos fundos constituídos com os recursos do PASEP e do Programa de Integração Social – PIS, sobre o qual versa a LC n. 07/70, sem que

tal alteração viesse a implicar qualquer modificação no que diz respeito aos saldos e aos critérios de participação nos recursos do PASEP.

Essa sistemática vigeu até a promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988, momento em que a arrecadação destinada ao PIS e ao PASEP deixou de financiar a distribuição de quotas e passou a financiar o Programa Seguro-Desemprego e o pagamento do abono salarial. É o que determina o art. 239 do diploma constitucional, *in verbis*:

> **Art. 239.** A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.
> (...)
> **§ 2º Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o "caput" deste artigo, para depósito nas contas individuais dos participantes.**
> § 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.
> (...)

Imprescindível notar, consoante supracitado, que houve expressa determinação pela preservação do patrimônio acumulado pelos servidores durante o período de distribuição, mantendo-se os critérios afetos aos saques e sendo vedada, tão somente, a promoção de novas distribuições às contas individuais.

Nada obstante, uma vez que as contribuições recebidas pelo Banco do Brasil (PASEP) e CEF (PIS) fossem distribuídas, isto é, depositadas as quotas nas contas individualizadas, tais valores passavam a sujeitar-se a rígidas regras afetas ao creditamento da correção monetária e dos juros, bem como em relação às hipóteses em que o saque era possível aos beneficiários, a teor da redação original das LC nºs. 07 e 08/70.

Nos estritos termos das Leis Complementares 07 e 08/70, portanto, os saldos das contas deveriam ser anualmente creditados, **no mínimo**, com a correção monetária equivalente à aplicável às obrigações do Tesouro Nacional e pelos juros de 3% sobre o saldo monetariamente corrigido dos depósitos.

A previsão referente aos creditamentos anuais restou incólume mesmo após a unificação promovida pela LC n. 26/75 sobre o PIS-PASEP,

bem como após a promulgação da Constituição Federal, a teor do Decreto n. 4.751/03:

> **Lei Complementar n. 26/75**
> **Art. 3º.** Após a unificação determinada no art. 1º, as contas individuais dos participantes passarão a ser creditadas:
> a) pela correção monetária anual do saldo credor, obedecidos os índices aplicáveis às Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN);
> b) pelos juros mínimos de 3% (três por cento) calculados anualmente sobre o saldo credor corrigido;
> c) pelo resultado líquido adicional das operações realizadas com recursos do PIS-PASEP, deduzidas as despesas administrativas e as provisões de reserva cuja constituição seja indispensável.
>
> **Decreto n. 4.751/03**
> **Art. 3º.** (...)
> Parágrafo único. Os créditos provenientes da aplicação da atualização monetária, da incidência de juros, do resultado líquido adicional das operações realizadas e de qualquer outro benefício serão feitos exclusivamente na conta individual do participante.
>
> **Art. 4º.** No final de cada exercício financeiro, as contas individuais dos participantes do PIS-PASEP serão creditadas das quantias correspondentes:
> I - à aplicação da atualização monetária sobre os respectivos saldos credores verificados ao término do exercício financeiro anterior;
> II - à incidência de juros sobre os respectivos saldos credores atualizados, verificados ao término do exercício financeiro anterior; e
> III - ao resultado líquido adicional das operações financeiras realizadas, verificado ao término do exercício financeiro anterior.

Se observados os critérios legalmente estabelecidos para fins de creditamento anual de correção monetária e de juros incidentes sobre os saldos atualizados das suas contas individuais, os trabalhadores e servidores públicos lograriam, tal como definido quando da criação do PIS e do PASEP, usufruir de patrimônio considerável por ocasião do encerramento das suas atividades profissionais, o que não ocorreu.

Isso porque, ao promover o saque do saldo das suas contas individualizadas – as quais, frisa-se, foram alimentadas com as quotas desde a criação até a extinção do PIS e PASEP em 1988 e, após, deveriam ter acumulado, pelo menos, três décadas de correção monetária e juros – a parte beneficiária se deparou com valores muito aquém do devido se aplicados os critérios legais.

À medida que tais débitos, dada a sua frequência, jamais poderiam consubstanciar as hipóteses taxativamente previstas como autorizadoras de saque pela legislação de regência (quais sejam: casamento até 1988, aposentadoria, transferência para a reserva remunerada, reforma ou invalidez do titular da conta individual), há indiscutível apropriação sobre o patrimônio da parte beneficiária.

No entanto, ações judiciais requerendo a correção das parcelas do PIS/PASEP não estão a vingar junto ao Poder Judiciário, mantendo os créditos irrisórios. E, recentemente, adveio a Medida Provisória nº 946, de 7 de abril de 2020, transferindo para o FGTS os saldos remanescentes.

2. Da legislação referente ao FGTS

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966 e vigente a partir de 01 de janeiro de 1967, para proteger o trabalhador demitido sem justa causa, em substituição a estabilidade no emprego ao trabalhador que completasse dez anos na mesma empresa.

O FGTS foi criado com o objetivo de proteger o trabalhador demitido sem justa causa, mediante a abertura de uma conta vinculada ao contrato de trabalho.

No início de cada mês, os empregadores depositam em contas abertas na Caixa, em nome dos empregados, o valor correspondente a 8% do salário de cada funcionário.

O Fundo é constituído pelo total desses depósitos mensais e os valores pertencem aos empregados que, em algumas situações, podem dispor do total depositado em seus nomes.

Atualmente é regido pela Lei nº 8036, de 12 de maio de 1990, prevendo as hipóteses de saque no artigo 20, *in verbis*:

> Art. 20. A conta vinculada do trabalhador no FGTS poderá ser movimentada nas seguintes situações:
> I - despedida sem justa causa, inclusive a indireta, de culpa recíproca e de força maior;
> I-A - extinção do contrato de trabalho prevista no art. 484-A da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;
> II - extinção total da empresa, fechamento de quaisquer de seus estabelecimentos, filiais ou agências, supressão de parte de suas atividades, declaração de nulidade do contrato de trabalho nas condições do art. 19-A, ou ainda falecimento do empregador individual sempre que qualquer dessas ocorrências implique rescisão de contrato de trabalho, comprovada por declaração escrita da empresa, suprida, quando for o caso, por decisão judicial transitada em julgado;
> III - aposentadoria concedida pela Previdência Social;
> IV - falecimento do trabalhador, sendo o saldo pago a seus dependentes, para esse fim habilitados perante a Previdência Social, segundo o critério adotado para a concessão de pensões por morte. Na falta de dependentes, farão jus ao recebimento do saldo da conta vinculada os seus sucessores previstos na lei civil, indicados em alvará judicial, expedido a requerimento do interessado, independente de inventário ou arrolamento;
> V - pagamento de parte das prestações decorrentes de financiamento habitacional concedido no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), desde que:
> a) o mutuário conte com o mínimo de 3 (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 12 (doze) meses;
c) o valor do abatimento atinja, no máximo, 80 (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 2 (dois) anos para cada movimentação;

VII – pagamento total ou parcial do preço de aquisição de moradia própria, ou lote urbanizado de interesse social não construído, observadas as seguintes condições:

a) o mutuário deverá contar com o mínimo de 3 (três) anos de trabalho sob o regime do FGTS, na mesma empresa ou empresas diferentes;
b) seja a operação financiável nas condições vigentes para o SFH;
VIII - quando o trabalhador permanecer três anos ininterruptos fora do regime do FGTS;
IX - extinção normal do contrato a termo, inclusive o dos trabalhadores temporários regidos pela Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974;
X - suspensão total do trabalho avulso por período igual ou superior a 90 (noventa) dias, comprovada por declaração do sindicato representativo da categoria profissional.
XI - quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for acometido de neoplasia maligna.
XII - aplicação em quotas de Fundos Mútuos de Privatização, regidos pela Lei n° 6.385, de 7 de dezembro de 1976, permitida a utilização máxima de 50 % (cinqüenta por cento) do saldo existente e disponível em sua conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, na data em que exercer a opção.
XIII - quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for portador do vírus HIV;
XIV - quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes estiver em estágio terminal, em razão de doença grave, nos termos do regulamento;
XV - quando o trabalhador tiver idade igual ou superior a setenta anos.
XVI - necessidade pessoal, cuja urgência e gravidade decorra de desastre natural, conforme disposto em regulamento, observadas as seguintes condições:
a) o trabalhador deverá ser residente em áreas comprovadamente atingidas de Município ou do Distrito Federal em situação de emergência ou em estado de calamidade pública, formalmente reconhecidos pelo Governo Federal;
b) a solicitação de movimentação da conta vinculada será admitida até 90 (noventa) dias após a publicação do ato de reconhecimento, pelo Governo Federal, da situação de emergência ou de estado de calamidade pública; e
c) o valor máximo do saque da conta vinculada será definido na forma do regulamento.
XVII - integralização de cotas do FI-FGTS, respeitado o disposto na alínea *i* do inciso XIII do art. 5º desta Lei, permitida a utilização máxima de 30% (trinta por cento) do saldo existente e disponível na data em que exercer a opção.
XVIII - quando o trabalhador com deficiência, por prescrição, necessite adquirir órtese ou prótese para promoção de acessibilidade e de inclusão social.

> XIX - pagamento total ou parcial do preço de aquisição de imóveis da União inscritos em regime de ocupação ou aforamento, a que se referem o art. 4º da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e o art. 16-A da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, respectivamente, 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 em empresas diferentes;
> b) seja a operação financiável nas condições vigentes para o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) ou ainda por intermédio de parcelamento efetuado pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), mediante a contratação da Caixa Econômica Federal como agente financeiro dos contratos de parcelamento;
> c) sejam observadas as demais regras e condições estabelecidas para uso do FGTS.
> XX - anualmente, no mês de aniversário do trabalhador, por meio da aplicação dos valores constantes do Anexo desta Lei, observado o disposto no art. 20-D desta Lei;

Por sua vez, o artigo 13 do citado diploma legal, preceitua que os depósitos efetuados nas contas vinculadas serão corrigidos monetariamente com base nos parâmetros fixados para atualização dos saldos dos depósitos de poupança e capitalização juros de (três) por cento ao ano.

Assim, o FGTS tem por finalidade constituir um patrimônio para hipótese de demissão e outras situações excepcionais em que trabalhador venha a sofrer, então poderá efetuar o saque dos valores depositados em sua conta vinculada.

3. Da Medida Provisória nº 946/2020

A Medida Provisória nº 946, de 7 de abril de 2020, extinguiu o Fundo PIS-Pasep, instituído pela Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, e transferiu o seu patrimônio para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

A mencionada MP traz os seguintes dispositivos legais:

> Art. 2º Fica extinto, em 31 de maio de 2020, o Fundo PIS-Pasep, cujos ativos e passivos ficam transferidos, na mesma data, ao FGTS.
>
> § 1º O agente operador do FGTS cadastrará as contas vinculadas de titularidade dos participantes do Fundo PIS-Pasep necessárias ao recebimento e à individualização dos valores transferidos, devidamente marcadas com identificador de origem PIS ou Pasep, e definirá os padrões e os demais procedimentos operacionais para a transferência das informações cadastrais e financeiras.
>
> § 2º Os agentes financeiros do Fundo PIS-Pasep adotarão as providências necessárias para a elaboração das demonstrações contábeis de fechamento e da prestação de contas do Fundo a serem submetidas ao Conselho Diretor do Fundo PIS-Pasep, que ficará extinto após o envio da prestação de contas consolidada de encerramento aos órgãos de controle.

Art. 3º As contas vinculadas individuais dos participantes do Fundo PIS-Pasep, mantidas pelo FGTS após a transferência de que trata o art. 2º:

I - passam a ser remuneradas pelos mesmos critérios aplicáveis às contas vinculadas do FGTS;

II - poderão ser livremente movimentadas, a qualquer tempo, na forma prevista nos § 1º, § 4º, § 4º-A, § 5º e § 8º do art. 4º da Lei Complementar nº 26, de 1975, e nos § 25 e § 26 do art. 20 da Lei nº 8.036, de 1990, hipótese em que não serão aplicadas as demais disposições do art. 20 e dos art. 20-A ao art. 20-D da Lei nº 8.036, de 1990.

Parágrafo único. As solicitações de saque de contas vinculadas do FGTS realizadas pelo trabalhador ou por seus dependentes ou beneficiários, deferidas pelo agente operador do FGTS nos termos do disposto na Lei nº 8.036, de 1990, serão consideradas aptas a permitir o saque também das contas vinculadas individuais de origem PIS ou Pasep mantidas em nome do mesmo trabalhador.

Art. 4º Os agentes financeiros do Fundo PIS-Pasep, diretamente ou por meio de suas subsidiárias, com o objetivo de ampliar a liquidez do FGTS, ficam autorizados a:

I - adquirir, até 31 de maio de 2020, pelo valor contábil do balancete de 30 de abril de 2020, os ativos do Fundo PIS-Pasep que estiverem sob a sua gestão, inclusive de fundos de investimento, líquidos de quaisquer provisões e passivos diretamente relacionados aos ativos adquiridos; e

II - substituir, conforme o caso, os recursos do Fundo PIS-Pasep aplicados em operações de:

a) empréstimo por recursos de outras fontes disponíveis que sejam remuneradas pelos mesmos critérios estabelecidos na Resolução nº 2.655, de 5 de outubro de 1999, do Conselho Monetário Nacional, assegurada aos recursos realocados remuneração equivalente àquela que seria devida à fonte original; ou

b) financiamento por recursos de outras fontes disponíveis que sejam remuneradas pelos mesmos critérios estabelecidos na Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017, assegurada aos recursos realocados remuneração equivalente àquela que seria devida à fonte original.

§ 1º As operações a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES contratadas com benefício de subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, lastreadas em recursos do Fundo PIS-Pasep, permanecerão com as mesmas condições de equalização originárias, mantidas as demais condições dos créditos contratados junto a terceiros.

§ 2º O exercício financeiro do Fundo PIS-Pasep iniciado em 1º de julho de 2019 fica encerrado em 31 de maio de 2020.

Art. 5º Os recursos remanescentes nas contas de que trata o caput do art. 3º serão tidos por abandonados a partir de 1º de junho de 2025, nos termos do disposto no inciso III do caput do art. 1.275 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.

> § 1º Os recursos dos depósitos abandonados, nos termos do disposto no caput, passarão à propriedade da União.
>
> § 2º O Ministério da Economia definirá os prazos e os procedimentos a serem adotados pelo agente operador do FGTS para o cumprimento do disposto no § 1º.

Nesse contexto, com a extinção do Fundo PIS/PASEP o patrimônio passa para contas vinculadas e individualizadas do FGTS e serão remuneradas pelos mesmos critérios aplicáveis ao FGTS, bem como poderão ser livremente movimentadas, a qualquer tempo, na forma prevista nos § 1º, § 4º, § 4º-A, § 5º e § 8º do art. 4º da Lei Complementar nº 26, de 1975, e nos § 25 e § 26 do art. 20 da Lei nº 8.036, de 1990, hipótese em que não serão aplicadas as demais disposições do art. 20 e dos art. 20-A ao art. 20-D da Lei nº 8.036, de 1990.

4. Conclusão

Em suma e para finalizar, a princípio não se observa prejuízo com a extinção do Fundo PIS/PASEP e transferência dos saldos para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, pois os valores serão transferidos para respectivas contas individualizadas, devidamente marcadas com identificador de origem PIS ou Pasep. E serão remuneradas pelos mesmos critérios aplicáveis às contas vinculadas do FGTS e poderão ser sacadas, a qualquer tempo, na forma prevista.

Assim: **a)** é permitido o saque integral por qualquer titular da conta individual pelo participante do PIS-Pasep, cujos valores foram transferidos para o FGTS; **b)** na hipótese de morte do titular da conta individual do PIS-Pasep, o saldo da conta será disponibilizado aos seus dependentes e, na ausência destes, aos sucessores; **c)** todas demais possibilidades constantes do artigo 20 da Lei 8.036/90 são fundamento legal para liberação dos respectivos valores.

Além disso, se faz importante que os beneficiários que tinham valores do PIS/PASEP verifiquem se efetivamente o mesmo valor que possuíam na respectiva conta foram integralmente transferidos para conta vinculada de FGTS, possibilitando eventual diferença ser questionada diretamente junto a Instituição bancária e, se não sanada e corrigida, justificar ingresso de processo judicial.

É o que temos a anotar, s. m. j.

Brasília, 21 de maio de 2020.

Valmir Floriano Vieira de Andrade
OAB/DF nº 26.778