



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR GILMAR MENDES DO EGRÉGIO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

## **SUSPENSÃO NACIONAL**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº. 6.379/DF

AUTOR : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, instituição financeira sob a forma de Empresa Pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, vinculada ao Ministério da Fazenda, com sede matriz e representação jurídica em SBS, Quadra 04, Lotes 3/4, Brasília/DF, vem à presença de Vossa Excelência, por meio de seus procuradores (procuração e qualificação anexos), requerer o ingresso nos autos na qualidade de

### **AMICUS CURIAE**

com fundamento no artigo 138 do Código de Processo Civil c/c artigo 7º, §2º da Lei nº. 9.868/1999 c/c artigo 21, XVIII do Regimento Interno desse Eg. Supremo Tribunal Federal, e pelos fundamentos de fato e de direito a seguir delineados.



## I. DO OBJETO DA AÇÃO

01. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB buscando o reconhecimento da incompatibilidade entre as expressões “a partir de 15 de junho de 2020 e até 31 de dezembro de 2020” e “até o limite de R\$ 1.045,00 (mil e quarenta e cinco reais) por trabalhador”, constantes do artigo 6º, *caput* da Medida Provisória nº. 946, de 7 de abril de 2020, e os princípios constitucionais da dignidade humana (art. 1º, III), da proteção ao mínimo existencial e da igualdade (art. 5º, *caput*), bem como os direitos sociais à saúde, educação, moradia, alimentação, segurança jurídica e pessoal, assistência aos desamparados (art. 6º.) e garantia social do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (art. 7º, III).

## CAPÍTULO II

### DA AUTORIZAÇÃO TEMPORÁRIA PARA SAQUES DE SALDOS NO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO

**Art. 6º.** Fica disponível, para fins do disposto no inciso XVI do caput do art. 20 da Lei nº 8.036, de 1990, aos titulares de conta vinculada do FGTS, a partir de 15 de junho de 2020 e até 31 de dezembro de 2020, em razão do enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia de coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o saque de recursos até o limite de R\$ 1.045,00 (mil e quarenta e cinco reais) por trabalhador.

02. Em suma, o Partido-autor alega que o levantamento dos saldos, no tempo, no modo e com os limites de valores definidos pela referida Medida Provisória, não atenderia às necessidades dos trabalhadores ante à excepcional situação de calamidade experimentada em razão da pandemia do Coronavírus (COVID-19).



03. Pleiteia, inclusive em sede liminar indeferida por Vossa Excelência em 27.05.2020, o reconhecimento do direito dos fundistas ao saque imediato como aquele que melhor amolda-se às balizas constitucionais, priorizando àqueles que recebem até dois salários mínimos e, acima desta renda, àqueles com idade superior a 60 anos, gestantes e “portadores de doenças crônicas”, no limite do disposto no artigo 4º do Decreto nº. 5.113/2004, podendo tal valor ser parcelado pelo Governo Federal.

04. Delineado, naquilo que necessário, o debate.

## II. DA CAIXA COMO AMICUS CURIAE: AGENTE OPERADOR DO FGTS

05. O pedido de ingresso na lide na qualidade de *amicus curiae*, ora formulado pelo CAIXA, encontra fundamento nos artigos 4º e 7º da Lei nº. 8.036/1990, dispositivos que atribuem a esta Empresa Pública o papel de agente operador do FGTS, nos exatos termos abaixo postos:

**Art. 4º.** O gestor da aplicação dos recursos do FGTS será o órgão do Poder Executivo responsável pela política de habitação, e caberá à Caixa Econômica Federal (CEF) o papel de agente operador. ([Redação dada pela Lei nº 13.932, de 2019](#))

**Art. 7º.** À Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador, cabe:

I - centralizar os recursos do FGTS, manter e controlar as contas vinculadas, e emitir regularmente os extratos individuais correspondentes às contas vinculadas e participar da rede arrecadadora dos recursos do FGTS;

II - expedir atos normativos referentes aos procedimentos administrativo-operacionais dos bancos depositários, dos agentes financeiros, dos empregadores e dos trabalhadores, integrantes do sistema do FGTS;

III - definir procedimentos operacionais necessários à execução dos programas estabelecidos pelo Conselho Curador, com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo gestor da aplicação; (...)



06. Assim, considerada a relevância da matéria, a repercussão social da controvérsia e a especificidade do tema, cujos aspectos técnicos e informacionais são conhecidos pelo agente operador, a CAIXA postula o deferimento de sua participação nos autos, com o intento de colaborar com os trabalhos dessa Eg. Corte Constitucional, na busca de resultado hermenêutico que bem atenda às finalidades do Fundo e aos interesses de seus fundistas.

07. Ressalta-se que, nos exatos moldes ora postos, foi deferido, em 15.04.2020, o ingresso como *amicus curiae* desta Empresa Pública nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.371/DF, também proposta por partido político e igualmente submetida à valorosa relatoria de Vossa Excelência.

### III. DA SUSPENSÃO NACIONAL: CENÁRIO DAS AÇÕES QUE VISAM O SAQUE DO FGTS

08. Em 04 de abril de 2020, o Partido dos Trabalhadores – PT propôs a ADI nº. 6.371/DF, almejando a interpretação conforme ao texto constitucional da expressão “conforme disposto em regulamento”, contida no artigo 20, inciso XVI da Lei nº. 8.036/1990, haja vista suposta afronta aos mesmos princípios e direitos aqui tidos por violados. Tal propositura deu-se, assim, antes da edição da Medida Provisória nº. 946/2020, fato que naturalmente conduz à perda superveniente de objeto daquela ação objetiva.

09. Vale, contudo, apontar a distinção entre a causas de pedir e o pedido da ADI nº. 6.371/DF e os da presente ação. É que enquanto a primeira ADI volta-se a atacar expressão da Lei nº. 8.036/90 e a tornar desnecessária a regulamentação (então inexistente) para fins de autorização do saque, a presente ação volta-se ao conteúdo do próprio diploma regulamentador (MPv nº. 946/20), naquilo que detidamente toca



ao período e modo dos saques e aos valores máximos a serem individualmente levantados.

10. Há ainda terceira ação objetiva submetida ao elevado crivo dessa Eg. Suprema Corte, qual seja a ADI nº. 6.416/DF, de relatoria da Min. Cármen Lúcia, na qual o Partido Socialista Brasileiro – PSB almeja a declaração de inconstitucionalidade da quase integralidade da MPv nº. 946/20, à exceção do artigo 6º. Conquanto não haja qualquer pedido direcionado ao saque de valores, tal demanda relaciona-se com as ADIs 6.371/DF e 6.379/DF por contestar a extinção do Fundo PIS-Pasep e a transferência do patrimônio deste ao FGTS, comprometendo sobremaneira a sistemática de saques disciplinada pela Medida Provisória.

11. É, porém, nas instâncias ordinárias que os debates acerca da liberação dos saldos das contas vinculadas ao Fundo de Garantia em razão da COVID-19 apresentam-se em maior volume, com maior diversidade de pedidos, em diferentes foros jurisdicionais e resultando em pronunciamentos judiciais desavindos.

12. Desde o início da crise instaurada pela pandemia até a última semana do mês de maio, verificou-se o ajuizamento de 1.975 ações, individuais e coletivas, postulando o saque nas contas vinculadas ao FGTS, a partir do disposto no inc. XVI do art. 20 da Lei nº. 8.036/90, ora no valor de R\$ 1.045,00 (um salário mínimo) e a título de antecipação em relação à data prevista na Medida Provisória, ora no valor de R\$ 6.220,00 com base no Decreto nº. 5.113/90, ora a liberação do saldo total existente.

13. Tais demandas tramitam tanto na Justiça Especializada do Trabalho quanto na Justiça Comum Federal e apontam conclusões distintas, seja pelo reconhecimento do direito dos fundistas ao levantamento a partir de distintos parâmetros para encontro da quantia a ser levantada, seja pelo indeferimento dos



saques pelos titulares das contas, consoante demonstram julgados acostados à esta petição.

14. As decisões que entenderam pela liberação de valores, já ocasionaram o desembolso, desde meados do mês de abril, de aproximadamente R\$ 587.979,10 (quinhentos e oitenta e sete mil novecentos e setenta e nove reais e dez centavos), movimentando as contas de maneira indiscriminada e absolutamente descolada de qualquer tecnicidade e da sistemática prevista pela Medida Provisória.

15. Diante do cenário que se desenha, a suspensão nacional de processos é medida cautelar necessária e alinhada com a segurança jurídica, na medida em que evita a prolação de julgados dissonantes e por foros diversos, e com a garantia da própria eficácia da MPv nº. 946/20 até o julgamento de mérito da presente ação direta, na medida em que obsta o desembolso de valores em desacordo com o texto legal.

16. Cabe aqui pontuar, em antecipada impugnação a qualquer tentativa de sonegar legitimidade à CAIXA, enquanto *amicus curiae*, para requerer a mencionada suspensão dos feitos, que esta Empresa Pública, como agente operadora e representante processual do Fundo de Garantia, é quem com maior facilidade poderia trazer os números e o cenário aqui traçado à ciência dessa D. Relatoria.

17. Desse modo, em homenagem à segurança jurídica e com o escopo de obstar o esvaziamento da eficácia da MPv nº. 946/2020 e do patrimônio do FGTS, a CAIXA requer **a suspensão nacional dos processos que versem sobre o levantamento de valores de contas vinculadas ao FGTS em razão da pandemia decorrente da COVID-19 até o pronunciamento definitivo dessa Eg. Corte Constitucional nos presentes autos.**



#### IV. DO MÉRITO: DA NATUREZA E DA UTILIZAÇÃO DO FGTS NO COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19

18. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS foi criado pela Lei nº. 5.107/1966, posteriormente regido pela Lei nº. 8.036/1990 e alçado ao patamar de direito social pela Constituição de 1988, momento em que passa a manter relação direta e indissociável com outros direitos de igual envergadura.

19. Possui natureza multidimensional: ao mesmo tempo em que perfaz direito do trabalhador, nos exatos termos do artigo 7º, III da Constituição, é sobretudo do FGTS que se abastecem o direito social à moradia e os direitos ao saneamento básico e à infraestrutura urbana, assim como o da saúde, todos umbilicalmente ligados à dignidade da pessoa humana e à erradicação da pobreza. Está, portanto, vocacionado a garantir, harmonicamente, uma gama de direitos fundamentais, sociais ou individuais.

20. O FGTS apresenta-se, assim, como o maior fomentador da habitação nacional, financiando obras e empreendimentos voltados à moradia para a população de baixa e baixíssima renda (ex.: Programa Minha Casa Minha Vida), bem como propiciando o financiamento pessoal de unidades habitacionais, para fundistas ou não fundistas, altamente subsidiado pelos recursos do Fundo. Nesta seara, somente entre os anos de 2017 e 2019, foram investidos mais de R\$ 150 bilhões.

21. Naquilo que concerne ao saneamento urbano, pode-se afirmar que a quase integralidade das obras é financiada pelo FGTS, cujos investimentos nos últimos quatro anos giram em torno de R\$ 10,3 bilhões. Também no último quadriênio, o Fundo destinou cerca de R\$ 5 bilhões para projetos de infraestrutura urbana, área de atuação na qual se mostra o principal parceiro dos Municípios na garantia dos mais difusos direitos.



22. De igual maneira, o Fundo de Garantia hoje possui papel de relevância no custeio da saúde pública, com a reserva de 5% de seu orçamento (perfazendo o montante de R\$ 3,44 bilhões em 2020) para as operações de crédito realizadas com entidades hospitalares filantrópicas, a exemplo das Santas Casas, e com instituições sem fins lucrativos voltadas às pessoas com deficiência, que participem de forma complementar ao Sistema Único de Saúde - SUS.

23. A ativa participação do FGTS em todas as mencionadas áreas levou, entre os anos de 2017 e 2019, ao total de 184,9 bilhões em investimentos, bem como à produção/comercialização de 1,5 milhão de unidades habitacionais e à criação de 4,4 milhões de postos de trabalho.

24. E é pontualmente em razão de todo o mencionado, que qualquer pretensão direcionada à arrecadação, à ampliação das hipóteses de liberação de valores ou ao deslocamento de recursos do FGTS, precisa ser pensada a partir de visão metabólica, sob a qual seja compreendido e protegido o sistema que coliga o Fundo aos beneficiários.

25. Forte nisto, servindo-se de estudos técnicos exaurientes e movida pela mesma necessidade de enfrentamento da pandemia que levou o Partido-autor a acionar esse Eg. STF, a Medida Provisória nº. 946/20 regulamentou o artigo 20, XVI da Lei nº. 8.036/90, tratando dos seguintes aspectos:

- i. direito de saque garantido a todos os fundistas;
- ii. período de autorização temporária de saque;
- iii. limite do valor levantado e;
- iv. forma de disponibilização dos recursos.



26. Estima-se, com isso, que a MPv nº. 946/20, até 31 de dezembro do corrente ano, acarretará a liberação de aproximados R\$ 35 a 40 bilhões, oriundos do FGTS e destinados a auxiliar a renda da população, comprometida diante da excepcionalíssima situação vivenciada.

27. Por sua vez, o deferimento do pedido autoral, ou seja, a liberação individual de valores até o limite de R\$ 6.220,00 estabelecido pelo art. 4º do Decreto nº. 5.113/2004, ensejaria o impacto aproximado de R\$ 160 bilhões, quantia capaz de gerar a insolvência do Fundo.

28. Ademais, a utilização do teto trazido pelo referido Decreto revela ausência de utilidade para parcela significativa e menos favorecida da população. Isso porque a análise pormenorizada do perfil do trabalhador titular de conta vinculada ao FGTS revela que 80 das 114 milhões de contas possuem saldo inferior a R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

29. Desse modo, o limite de saque estabelecido pelo Poder Executivo, de R\$ 1.045,00 (salário mínimo vigente), abarca cerca de 70% das contas a serem movimentadas, sendo indiferente para tal percentual a utilização do teto de saque previsto no artigo 4º do Decreto nº. 5.113/2004 (R\$ 6.220,00).

30. Aqui é preciso trazer à ciência de Vossa Excelência que os ativos do FGTS são compostos de cerca de R\$ 123 bilhões, aplicados em operações de médio e longo prazo no mercado de capitais, além de disponibilidades de aproximadamente R\$ 20 bilhões, imprescindíveis à satisfação de obrigações já assumidas. Os demais R\$ 395 bilhões de ativos encontram-se alocados em operações de financiamento, com retorno de longo prazo e duração da carteira em torno de 16 anos, sendo que eventual recuperação antecipada dos recursos demandaria rescisões contratuais e engendraria a paralisação de obras e empreendimentos.



31. Possibilitar a desordenada retirada de valores do FGTS causa, logo, a impossibilidade de constituição do *funding*, culminando na retração de seus investimentos sociais e sensibilizando diretamente a arrecadação tributária, a geração de empregos, a produção, entre outros.

32. Não parece excessivo afirmar ser lugar-comum que a opção do legislador, ao formatar o inciso XVI do artigo 20 da Lei nº. 8.036/90, de condicionar a liberação de recursos à regulamentação não advém de nefasta vontade de obstaculizar o exercício do direito dos fundistas, mormente em situações excepcionalíssimas como a em comento. Ao contrário, mostra-se evidente que tal opção está a serviço da manutenção e da proteção ao sistema e seus beneficiários.

33. Dito isto, é preciso pontuar que o Governo Federal, de maneira centralizada e coordenada, tem atuado para elaborar e executar medidas econômicas que amenizem as consequências inerentes a momento histórico de elevada criticidade.

34. À MPv nº. 946/2020, somam-se outras ações, a exemplo da Medida Provisória nº. 927, de 22 de março de 2020, que alterou e flexibilizou normas inerentes às relações trabalhistas, dentre as quais a permissão para diferimento da obrigação de recolhimento mensal das parcelas de FGTS pelos empregadores (competências de março/abril/maio), hipótese que postergará o recebimento de aproximadamente R\$ 30 bilhões pelo Fundo de Garantia.

35. Também possível trazer à baila a edição da Medida Provisória nº. 936/2020, de 1º de abril de 2020, que instituiu o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, com pagamento imediato, operacionalizado igualmente pela CAIXA.



36. Há mencionar, ainda, a adoção de outras recentes medidas, todas precedidas de exaustivos estudos, envolvendo o FGTS, conquanto anteriores à pandemia vivenciada, pelo Governo Federal para propiciar o fomento da economia, através de renda e consumo.

37. Entre 2017 a 2019, o FGTS percebeu um saque médio superior, em aproximadamente 5%, ao total da arrecadação média, valor incrementado, no último ano, especialmente em razão da ação do Saque Imediato do FGTS, a qual autorizou o levantamento, para todos os trabalhadores, do valor de até R\$ 998,00 por conta vinculada do FGTS (ativa ou inativa), conforme quadro demonstrativo:

ANO	ARRECADÇÃO (A)	SAQUE (B)	ARRECADÇÃO LÍQUIDA (C = A-B)	% (C/A)	% RECURSOS SACADOS
2017	123.535.007.570,02	118.564.184.177,70	4.970.823.392,32	4,02%	95,98%
2018	120.658.280.961,47	111.405.542.012,77	9.252.738.948,70	7,67%	92,33%
2019	128.709.622.679,91	162.919.736.251,16	-34.210.113.571,25	- 26,58%	126,58%
Média	124.300.970.403,80	130.963.154.147,21	6.662.183.743,41	5,36%	105,36%

Fonte: Sistema FGTS

38. Outro exemplo, com implementação no corrente ano e previsão de retirada de cerca de R\$ 4,2 bilhões, é o chamado Saque-Aniversário do FGTS, cuja sistemática foi criada pela Lei nº. 13.932, de 11 de dezembro de 2019 e que propiciará o levantamento pelo de valores pelo trabalhador anualmente, no mês de aniversário.

39. A preocupação do Governo Federal em formular responsáveis políticas de minoração dos efeitos danosos do COVID-19 é facilmente constatada na



exposição de motivos que acompanha a MPv nº. 946/20, abaixo parcialmente transcrita:

**EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N. 106/2020, do Ministro de Estado da  
Economia, alusiva à Medida Provisória n. 946/2020.**

(...) Com base nessa semelhança é que se propõe transferir o patrimônio de um Fundo para o outro. O movimento busca permitir ao FGTS dispor dos recursos ainda não reclamados do Fundo PIS-PASEP para a abertura de um novo ciclo de saques imediatos de contas individuais do Fundo de Garantia - sem comprometer as demais operações do Fundo – no momento de soma de esforços para manter a economia em funcionamento durante a emergência de saúde pública do Covid-19.

(...) Ademais, a transferência do patrimônio do Fundo PIS-PASEP incrementará as disponibilidades do Fundo de Garantia em cerca de R\$ 20 bilhões permitindo a todos os brasileiros com contas vinculadas no FGTS o saque no valor de R\$ 1.045,00 por trabalhador sem comprometimento das operações de apoio aos setores de habitação, saneamento e infraestrutura, que são importantes para a manutenção de empregos e renda.

(...) Finalmente, a urgência e a relevância da medida são fundamentadas na calamidade sanitária, social e econômica de abrangência mundial provocada pela difusão do novo Coronavírus. É preciso adotar medidas emergenciais que proporcionem acesso dos trabalhadores a renda, ao longo dos próximos meses, para que possam atravessar o período de restrições que o Brasil vem enfrentando. Por sua magnitude, os recursos que serão tornados acessíveis aos trabalhadores por meio do saque extraordinário terão um importante papel no reaquecimento da economia brasileira e na mitigação dos impactos causados pela emergência em saúde pública que afeta todo o mundo.

40. A definição do período dos saques de 15 de junho a 31 de dezembro de 2020, de igual maneira, encontra razão bastante. É que a transferência de recursos do Fundo PIS-PASEP (cerca de R\$ 21 bilhões) para o FGTS, também determinada pela referida MPv e com previsão de efetivação em 1º de junho de 2020, constitui medida essencial ao controle dos impactos orçamentários oriundos da liberação dos mais de R\$ 35 bilhões do Fundo de Garantia, em reduzido lapso temporal, e à manutenção da liquidez do Fundo.



41. Erra, portanto, o autor constitucional ao abandonar a organicidade do sistema e buscar a declaração de inconstitucionalidade de data – 15 de junho a 31 de dezembro de 2020 – e de valor – até R\$ 1.045,00 – sem se preocupar com os aspectos econômicos e sociais que levaram à definição de tais parâmetros.

42. Os esforços coordenados para evitar a configuração de proteção deficiente da população nesta quadra histórica estão evidenciados, ao mesmo tempo em que estão conectados à preservação do Fundo de Garantia e à continuidade dos serviços públicos essenciais que deste se abastecem.

43. Afasta-se, logo, qualquer hipótese de inconstitucionalidade, na medida em que a Medida Provisória nº. 946/2020, no *caput* de seu artigo 6º, atende aos interesses dos fundistas sem perder de vista as finalidades do FGTS, com observância aos princípios basilares como os da dignidade humana, do mínimo existencial, da isonomia e aos direitos sociais à saúde e moradia.

## V. DA CONCLUSÃO

44. Ante todo o exposto, a CAIXA requer:

- (i) o deferimento de seu ingresso na lide, na qualidade de *amicus curiae*, esperando ter prestado os esclarecimentos necessários ao bom encaminhamento da ação constitucional, sem prejuízo de outros que Vossa Excelência entender pertinentes;



- (ii) a suspensão nacional dos processos que versem sobre a liberação de recursos do FGTS em razão da situação de calamidade pública ocasionada pela pandemia da COVID-19 e;
- (iii) a improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Brasília, 02 de junho de 2020.

**MARCELA PORTELA NUNES BRAGA**

Advogada CAIXA

OAB/DF 29.929

**JAQUES BERNARDI**

Advogado CAIXA

OAB/DF 44.613

**GRYECOS ATTOM VALENTE LOUREIRO**

Diretor Jurídico CAIXA

OAB 97.640/RJ e 54.459/DF