

# COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 328, DE 2013

Altera a Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, que institui contribuições sociais, autoriza créditos de complementos de atualização monetária em contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e dá outras providências.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado RICARDO BARROS

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 328, de 2013, do Poder Executivo, altera o art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, que instituiu contribuição social devida pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa, à alíquota de 10% (dez por cento) sobre o montante de todos os depósitos devidos, referentes ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, durante a vigência do contrato de trabalho, acrescido das remunerações aplicáveis às contas vinculadas.

A proposição destina parte da arrecadação da contribuição social prevista no referido art. 1º da LC nº 110, de 2001, para financiar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e outra parte é transferida para depósito nas contas vinculadas do FGTS em nome dos trabalhadores demitidos sem justa causa, para resgate, por ocasião das respectivas aposentadorias, desde que eles não tenham usufruído dos benefícios do PMCMV.

A proposição foi distribuída para apreciação simultânea pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e de Finanças e Tributação (CFT) – para pronunciamento no que concerne ao mérito e ao art. 54, do RICD – e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) – para pronunciamento no que concerne ao art. 54, do RICD.

No prazo regimental, foram apresentadas à matéria em plenário as seguintes emendas:

a) a Emenda nº 01/2013, do Deputado Eduardo Sciarra, que extingue a contribuição social a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao da publicação da lei resultante da proposição;

b) a Emenda nº 02/2013, do Deputado Mendonça Filho, que propõe a extinção gradual da contribuição social em duas etapas: reduz a alíquota para 5% a partir de outubro de 2013 e para zero, a partir de janeiro de 2015;

c) a Emenda nº 03/2013, do Deputado Mendonça Filho, que propõe simplesmente a extinção da contribuição social em 28 de fevereiro de 2014;

d) a Emenda nº 04/2013, do Deputado Carlos Sampaio, que defende a extinção gradual da contribuição social em sucessivas (oito) reduções semestrais das alíquotas, estendendo a isenção da contribuição para entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, além de destinar recursos para o financiamento da construção ou remodelação das unidades habitacionais para a população de baixa renda nos meios urbano e rural;

e) a Emenda nº 05/2013, também do Deputado Carlos Sampaio, que isenta as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos da cobrança da contribuição social, destina recursos para o financiamento da construção ou remodelação das unidades habitacionais para a população de baixa renda nos espaços urbanos e na área rural, bem como transfere dos recursos para as contas vinculadas (FGTS) dos trabalhadores demitidos sem justa causa.

A Comissão do Trabalho e Administração e Serviço Público (CTASP) aprovou a matéria nos termos de um substitutivo que extingue gradualmente a contribuição social, direcionando os recursos arrecadados, desde o início da vigência até a extinção final da contribuição, ao PMCMV, além de transferir parte dos recursos para as contas vinculadas do FGTS, com possibilidade de resgate por ocasião de aposentadoria, desde que o titular não tenha sido beneficiário do PMCMV.

Cabe à CFT examinar o mérito e a adequação orçamentária e financeira da matéria aqui exposta neste relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê o exame preliminar de adequação da proposição com o que dispõem o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, bem como a LRF (LC nº 101, de 4 de maio de 2000). A matéria aqui tratada, incluindo a proposição principal, as emendas de plenário que lhe foram apresentadas e, ainda o substitutivo da CTASP, diz respeito a recursos que são arrecadados e aplicados pela Caixa Econômica Federal, na condição de entidade gestora do FGTS e de instituição financeira responsável pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Portanto, não haveria, em princípio, maiores impactos sobre a receita ou a despesa pública.

O art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, instituiu a contribuição social que incide nos casos de despedida de empregado sem justa causa, estabelecendo a alíquota de 10% sobre todos os depósitos devidos, referentes ao FGTS, durante a vigência do contrato de trabalho, acrescido das remunerações aplicáveis às contas vinculadas no referido Fundo.

A mesma lei complementar estabeleceu que os recursos arrecadados à conta da citada contribuição social pela rede arrecadadora credenciada são transferidos à Caixa Econômica Federal, para serem adicionados às demais receitas que integram o FGTS. Como sabemos, a contribuição social foi criada para complementar os recursos do FGTS necessários à cobertura dos encargos do Fundo com a atualização monetária dos saldos por força de decisões judiciais favoráveis sucessivas aos trabalhadores.

A LC nº 110, de 29 de junho de 2001, foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2556, de iniciativa da Confederação Nacional das Indústrias (CNI). O Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu parcialmente, definindo que a citada contribuição, de natureza tributária, se enquadra na subespécie das “*contribuições sociais gerais*” que se submetem à regência do art. 349 e não à do art. 195 da Constituição Federal, submetendo-se, pois, ao princípio geral da anterioridade. Em virtude da decisão do STF, os recursos da contribuição não deveriam transitar pelo Orçamento Geral da União (OGU).

Todavia, como a própria norma complementar diz que as leis orçamentárias assegurariam destinação integral ao FGTS da arrecadação da contribuição os recursos, num primeiro momento, são alocados no orçamento do Ministério do Trabalho e transferidos em seguida ao FGTS. Essas receitas, atípicas, não deveriam igualmente ser objeto de contingenciamento, o que acabou ocorrendo regularmente nos últimos anos. De todo modo, o gestor do FGTS contabiliza esse montante no ativo do Fundo como um valor a receber, o que não deixa de caracterizar uma apropriação temporária de um tipo de recurso que, a rigor, é gerido pela CEF.

É importante destacar que o STF deixou claro que a criação da contribuição social aqui examinada enquadra-se na característica das contribuições sociais, qual seja a de atender a uma finalidade específica: o pagamento da atualização monetária, referente aos expurgos dos Planos Verão e Color II nos saldos do FGTS. Torna-se, então, necessário manter a finalidade original, qual seja continuar destinando os recursos para o reforço do caixa do FGTS, mesmo que parte deles possa ser utilizado nos financiamentos para saneamento, habitação e outros investimentos.

Diante disto, o Poder Executivo tratou de se antecipar aos fatos, encaminhando à consideração do Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 328, de 2013, exatamente com o objetivo de assegurar a continuidade da cobrança da contribuição social a que se refere o art. 1º da lei Complementar nº 110, de 2001. Para tanto, o PLP nº 328, de 2013, não altera a destinação originalmente prevista na citada lei complementar, apenas acrescentando que a CEF poderá empregar parte do produto da arrecadação da contribuição social depositada no FGTS no financiamento do PMCMV, ou seja, a proposição mantém, e não poderia deixar de ser, a titularidade dos recursos no FGTS, em linha com o que já é feito com o uso dos recursos do referido Fundo em saneamento, habitação e outros investimentos, e parte dos recursos para reforçar as contas vinculadas do FGTS para serem utilizados, por ocasião da aposentadoria, pelos trabalhadores que forem demitidos sem justa causa e que não se beneficiaram do retrocitado PMCV, uma decisão que respeita o princípio da equidade entre os trabalhadores na aplicação dos recursos.

Para reforçar tal ponto de vista, tomamos a liberdade de oferecer uma **primeira modificação** na redação do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, alterado pelo art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 328, de 2013, com a seguinte redação:

“Art. 1º .....

§ 1º Os recursos oriundos da contribuição social referida no **caput** serão destinados ao FGTS e aplicados no Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.”

Por outro lado, parece-nos mesmo relevante a preocupação com o tratamento a ser dado aos recursos arrecadados durante a vigência da Lei Complementar nº 110, de 2001. O art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação. Assim a revogação da Lei Complementar poderia deixar um vácuo legal, uma vez que a finalidade à qual se vinculam os recursos arrecadados já teria se extinguindo, algo que se agravaria se não aprovássemos o Projeto de Lei Complementar nº 328, de 2013.

Por oportuno, cumpre-nos destacar que, desde 1998, a partir da publicação da Resolução nº 289/98 do Conselho Curador, o FGTS concede descontos nos financiamentos para aquisição de imóveis. Os descontos ampliam a capacidade de pagamento do mutuário, com redução do valor das prestações e a quitação de parte do valor de compra. Quanto menor a renda do mutuário, maior o desconto concedido, fazendo com que as aplicações dos recursos do FGTS cumpram seu papel social de facilitar o acesso à moradia para a população de menor renda.

Quando da criação do PMCMV, por intermédio da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o FGTS revisou e incrementou seu orçamento para descontos neste tipo de financiamento habitacional, o que possibilitou a ampliação do acesso ao crédito às famílias de baixa renda. O FGTS concede descontos às faixas II e III do PMCMV, enquanto as demais faixas são atendidas pelos recursos do Tesouro Nacional.<sup>1</sup> Desde 1998, a soma dos descontos concedidos pelo FGTS alcança cerca de R\$ 45,5 bilhões. Para o PMCMV, desde Abril de 2009, o FGTS ofereceu descontos que já ultrapassam R\$ 30,5 bilhões.

A título de conclusão, somos inclinados a concordar de que ainda não é hora de interromper a irrigação de recursos para as finalidades já enumeradas em nosso parecer por meio da arrecadação da contribuição

---

<sup>1</sup>O Fundo de Garantia arca com 82,5% dos descontos concedidos, enquanto o Tesouro Nacional completa com 17,5%.

social a que se refere a LC nº 110, de 2001. Afinal a extinção da contribuição social de que trata a mencionada Lei poderia causar um desequilíbrio nas finanças do FGTS e no financiamento que os recursos do Fundo sustentam em relação às políticas habitacionais, de infraestrutura e de desenvolvimento urbano, visando, principalmente, a população de baixa renda. O déficit habitacional urbano para a população com renda familiar até cinco salários mínimos mensais ainda é muito alto, o que pode ser constatado nas estatísticas sobre o problema nos diversos institutos de pesquisa.

De outra parte, estamos atravessando um momento de atividade econômica fraca, com previsão de recuperação moderada da atividade a partir de 2017, segundo indicam as estimativas mais otimistas de mercado, com reflexos negativos na arrecadação de tributos, com impacto na redução do emprego urbano e na conseqüente elevação do índice de rotatividade da mão de obra. Assim sendo, a manutenção da contribuição social referida na LC 110, visando aumentar o ônus com a rescisão contratual, pode servir como mais uma trava contra as demissões imotivadas.

Além disto, manter a exigibilidade da contribuição social e seu emprego posterior nos programas sociais do governo acaba por estimular o desenvolvimento das atividades empresariais urbanas, principalmente a construção civil, um segmento que se destaca na criação de empregos, algo extremamente oportuno num ano de queda acentuada da atividade econômica e de transição muito complicada como já tínhamos comentado.

Em resumo, a aprovação do PLP 328, de 2013, assegura a continuidade da cobrança da contribuição social aqui tratada. Mais do que isto, a continuidade da cobrança da contribuição assegura que os recursos decorrentes de sua arrecadação, depois de transitados via FGTS, continue a ser destinada ao financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009) e, caso o trabalhador não seja beneficiado com esse programa, na ocasião de sua aposentadoria, poderá receber o montante correspondente ao valor recolhido à época da sua demissão sem justa causa.

Nada obstante, entendemos que precisamos fazer um esforço no âmbito do governo federal para caminharmos na direção da racionalização de nossa elevada carga tributária, algo inclusive reconhecido pelo Ministro Joaquim Levy em seus pronunciamentos públicos recentes. Neste sentido, estamos propondo uma **segunda modificação** no texto da

proposição, incluindo um § 4º ao art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 2001, para que a contribuição social aqui discutida tenha vigência até 31 de dezembro de 2016, uma medida não só ainda oportuna pelos motivos já listados, como em respeito aos esforços dispendidos pela área econômica do governo em assegurar o cumprimento das metas fiscais nos dois exercícios financeiros, algo absolutamente indispensável para a estabilidade de nossa economia.

Estamos oferecendo uma **terceira modificação** no texto do projeto de lei complementar com o objetivo de convalidar os atos já praticados com o emprego dos recursos da contribuição social desde janeiro de 2014, medida que entendemos oferece segurança às ações, quase todas direcionadas aos segmentos de menor renda que adquiriram suas casas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.

Por último, estamos apresentando uma **quarta modificação** para estabelecer que as medidas aqui examinadas entrem em vigor a partir da data de publicação da norma legal decorrente da aprovação da presente proposição.

Vamos reunir as modificações que estamos propondo no Substitutivo (anexo) para permitir uma visão compreensiva de todo o conjunto de dispositivos que passam a integrar a matéria aqui tratada, incluindo a parte do texto encaminhado pelo Poder Executivo que estamos preservando.

Em face do exposto, somos pela não implicação do PLP nº 328, de 2013, bem como das Emendas de Plenário nºs 01, 02, 03, 04 e 05, todas de 2013 e do Substitutivo da CTASP em aumento de despesa ou diminuição da receita pública, não cabendo, pois, pronunciamento quanto aos aspectos financeiro e orçamentário. **No mérito, votamos pela aprovação do PLP nº 328, de 2013, na forma de nosso Substitutivo**, restando-nos propor, por conseguinte, a rejeição do **Substitutivo da CTASP** e das **Emendas de Plenário nºs 01, 02, 03, 04 e 05, todas de 2013**.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2015.

Deputado RICARDO BARROS  
Relator

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 328, DE 2013

Altera a Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, que institui contribuições sociais, autoriza créditos de complementos de atualização monetária em contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º .....

§ 1º Os recursos oriundos da contribuição social referida no **caput** serão destinados ao FGTS e aplicados no Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 2º Os trabalhadores demitidos sem justa causa que não tenham sido beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida receberão, por ocasião da sua aposentadoria, o valor arrecadado pela contribuição referida no **caput** em sua conta vinculada.

§ 3º Ficam isentos da contribuição social referida no **caput** os empregadores domésticos.

§ 4º A Contribuição Social de que trata o **caput** terá vigência até 31 de dezembro de 2016.” (NR)

Art. 2º Somente poderão fazer jus ao pagamento de que trata o § 2º do art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, os trabalhadores demitidos a partir da data de vigência desta Lei.

Art. 3º Ficam convalidados os atos que direcionaram os

recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, na forma do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, entre 1º de janeiro de 2014 até a data de publicação desta Lei Complementar.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, observado o disposto no art. 3º.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2015.

Deputado RICARDO BARROS  
Relator