

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GUSTAVO ANJOS MIRÓ

APLICAÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO NO JULGAMENTO DA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5090

CURITIBA

2025

GUSTAVO ANJOS MIRÓ

APLICAÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO NO JULGAMENTO DA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5090

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Vinicius Klein

CURITIBA

2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIA SOCIAIS APLICADAS

Miró, Gustavo Anjos

Análise Econômica do Direito no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5090 / Gustavo Anjos Miró. – Curitiba, 2025.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Vinicius Klein.

1. Economia. 2. Direito econômico. 3. Ação de Inconstitucionalidade - Brasil. 4. Fundo de Garantia de Tempo de Serviço. I. Klein, Vinicius. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

Bibliotecário: Nilson Carlos Vieira Junior – CRB-9/1797

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação ECONOMIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **GUSTAVO ANJOS MIRÓ**, intitulada: **Aplicação da Análise Econômica do Direito no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5090**, sob orientação do Prof. Dr. VINICIUS KLEIN, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 06 de Junho de 2025.

Assinatura Eletrônica

09/06/2025 17:11:02.0

VINICIUS KLEIN

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

23/06/2025 15:29:32.0

GUILHERME MENDES RESENDE

Avaliador Externo (INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA)

Assinatura Eletrônica

09/06/2025 17:11:50.0

LARISSA NAVES DE DEUS DORNELAS

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

*Dedico esta dissertação a uma professora
minha, Zenaide, que me ajudou a abrir os
olhos para o mundo real.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, o meu orientador, Prof. Dr. Vinícius Klein, por quem eu nutro imensa admiração, por todo aprendizado, atenção e portas que me abriu durante esses dois anos de Mestrado, sendo um espelho para o prosseguimento de minha jornada acadêmica que ainda tem muito chão pela frente.

Agradeço os meus colegas de Mestrado, e agora grandes amigos, Jéssika e Paulo, que se dispuseram a me dar aulas de estatística e econometria no primeiro ano, inclusive em alguns fins de semana, o que me possibilitou ser aprovado em ambas as disciplinas.

Por fim, agradeço os demais docentes, pelas aulas e pelos debates enriquecedores, bem como a coordenação e a secretaria do PPGecon da UFPR, por sempre me auxiliarem, com a maior excelência, a resolver pendências e esclarecer dúvidas relacionadas ao Programa.

“Obrigações e limites da intervenção do Estado

(...)

Os direitos, em que eles se encontram, devem ser religiosamente respeitados e o Estado deve assegurá-los a todos os cidadãos, prevenindo ou vingando a sua violação. Todavia, na protecção dos direitos particulares, deve preocupar-se, de maneira especial, dos fracos e dos indigentes. A classe rica faz das suas riquezas uma espécie de baluarte e tem menos necessidade da tutela pública. A classe indigente, ao contrário, sem riquezas que a ponham a coberto das injustiças, conta principalmente com a protecção do Estado. Que o Estado se faça, pois, sob um particularíssimo título, a providência dos trabalhadores, que em geral pertencem à classe pobre.”

(Papa Leão XIII, Rerum Novarum, 1891)

RESUMO

O Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) foi criado em 1966, no Brasil, com dois objetivos: servir como uma poupança compulsória para os trabalhadores celetistas, que só pode ser utilizada em casos de necessidade (elencados no art. 20 da Lei n.º 8.036/1990); e garantir recursos financeiros para o governo federal financiar políticas públicas, como o programa Minha Casa Minha Vida. A fim de equilibrar a dupla finalidade do fundo, a legislação adotou um método de correção monetária para o FGTS que não necessariamente garantisse um retorno anual superior à inflação aos trabalhadores. Por essa razão, o Partido Solidariedade ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no STF, com o objetivo de declarar inconstitucional a então regra de remuneração dos saldos do fundo de garantia. Entre 2014 (ano do protocolo da ação) e 2024 (ano do acórdão), diversas instituições se manifestaram a respeito da matéria, defendendo a manutenção ou a mudança da regra vigente. O objetivo central da presente dissertação é verificar se o julgamento da ADI aplicou métodos da Análise Econômica do Direito (AED) – que visam não apenas abordar argumentos jurídicos na solução de conflitos, mas também a utilização de dados, gráficos e outras ferramentas da ciência econômica –, a fim de garantir aos magistrados um nível maior de conhecimento sobre os possíveis impactos socioeconômicos, ao definir um índice de correção monetária ou outro. Neste estudo de caso, com o propósito de chegar ao objetivo principal do trabalho, a metodologia de pesquisa adotada é a qualitativa; analisando dados e gráficos relacionados às funções e ao rendimento do fundo de garantia, bem como relatórios elaborados por diferentes instituições juntados aos autos, que tratam sobre os impactos financeiros que a mudança na correção monetária do FGTS poderia causar. Como conclusão, observa-se que os Ministros do Supremo Tribunal Federal adotaram métodos da AED para solucionar o conflito instaurado pela ADI, estabelecendo uma regra que visa manter o equilíbrio das duas funções do FGTS, e ainda sem causar prejuízo financeiro ao Tesouro Nacional. Entretanto, o voto redator do acórdão ignorou uma das possíveis consequências que o estabelecimento de uma regra de remunerar minimamente pela inflação os saldos dos cotistas do FGTS poderia causar.

Palavras-chave: Fundo de Garantia de Tempo de Serviço; Ação Direta de Inconstitucionalidade; Análise Econômica do Direito; Supremo Tribunal Federal; Correção Monetária.

ABSTRACT

The Guarantee Fund of Length of Service (FGTS) was created in 1966, in Brazil, with two objectives: to serve as a compulsory savings account for CLT's workers, which can only be used in cases of need (listed in art. 20 of Law 8.036/1990); and to guarantee financial resources for the federal government to finance public policies, such as the "Minha Casa Minha Vida" program. In order to balance the fund's dual purpose, the legislation adopted a method of monetary adjustment for the FGTS that did not necessarily guarantee an annual return higher than inflation for workers. For this reason, the "Solidariedade" Party filed a Direct Lawsuit of Unconstitutionality (ADI) in the Brazilian Supreme Court (STF), in order to declare the then rule for remuneration of the guarantee fund balances unconstitutional. Between 2014 (the year the lawsuit was filed) and 2024 (the year of the court sentence), several institutions expressed their views on the matter, defending the maintenance or change of the current rule. The main objective of this thesis is to verify whether the judgment of the ADI applied methods of Economic Analysis of Law (or Law and Economics "L&E") – which aim not only to address legal arguments in the resolution of conflicts, but also to use data, graphs and other tools of economic science – in order to guarantee judges a higher level of knowledge about the possible socioeconomic impacts, when defining one monetary adjustment index or another. In this case study, in order to reach the main objective of the work, the research methodology adopted is qualitative; analyzing data and graphs related to the functions and income of the guarantee fund, as well as reports prepared by different institutions attached to the case file, which deal with the financial impacts that the change in the monetary correction of the FGTS could cause. In conclusion, it is observed that the Justices of the Supreme Federal Court adopted L&E methods to resolve the conflict established by the ADI, establishing a rule that aims to maintain the balance of the two functions of the FGTS, and still without causing financial loss to the National Treasury. However, the drafting vote of the decision ignored one of the possible consequences that the establishment of a rule of minimally remunerating the balances of FGTS shareholders by inflation could cause.

Keywords: Guarantee Fund of Length of Service; Direct Lawsuit of Unconstitutionality; Economic Analysis of Law; Supreme Court; Monetary Adjustment.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Publicidade do governo federal com relação ao instituto do FGTS, em 1967	
.....	19

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de Poupança e Taxa de Investimento no Brasil (% do PIB, acumulado em 4 trimestres) de 2010 a 2021.....	24
Gráfico 2 - Evolução da Taxa de Poupança Global, sobre o PIB (%), entre 1970 e 2023.	25
Gráfico 3 - Taxa de poupança por faixa de renda familiar per capita no Brasil, com base nos microdados das Pesquisas de Orçamentos Familiares de 2008-2009 e 2018-2019.	26
Gráfico 4 - Rendimento anual do FGTS (em azul), da poupança (em vermelho) e do IPCA (em amarelo), entre 2010 e 2023 (em %).	38
Gráfico 5 - Rentabilidade anual do FGTS, IPCA e Poupança, de 2016 a 2023 (em %).	61
Gráfico 6 - Rendimento anual do FGTS (em azul), da poupança (em vermelho) e do IPCA (em amarelo), entre 2010 e 2023 e projeções para 2024 a 2028 (em %).	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de Poupança de diversos países, sobre o PIB (%), em 2023.	25
Tabela 2 - Política de juros e descontos do Programa Minha Casa, Minha Vida.	30
Tabela 3 - TR e IPCA acumuladas no ano - de 1991 a 2024.	34
Tabela 4 - Correção dos saldos do FGTS no acumulado do ano (em %), de 1991 a 2015.	35
Tabela 5 - Lucro distribuído aos trabalhadores cotistas do FGTS, de 2017 a 2024.	36
Tabela 6 - Correção dos saldos do FGTS no acumulado do ano (em %), de 2016 a 2023.	37
Tabela 7 - Valores da TR, do INPC e do IPCA no acumulado do ano, entre 1999 e 2013.	40
Tabela 8 - Quadro comparativo entre a variação da inflação (INPC), o retorno recebido pelo FGTS e do retorno pago aos cotistas, entre 2000 e 2011.	42
Tabela 9 - Quadro atual e possível aumento das taxas de juros no programa MCMV, em caso de julgamento da ADI 5090 nos termos do voto do Ministro Relator.	71

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

a.a – ao ano

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AED – Análise Econômica do Direito

AGU – Advocacia Geral da União

AIR – Análise de Impacto Regulatório

Art. – Artigo

BACEN – Banco Central do Brasil

BCB – Banco Central do Brasil

CBA – Cost-Benefit Analysis (Análise de Custo-Benefício)

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CUT – Central Única dos Trabalhadores

CSB – Central dos Sindicatos Brasileiros

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DPU – Defensoria Pública da União

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDP – Instituto Brasileiro de de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

MCMV – Minha Casa, Minha Vida

MP – Medida Provisória

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PGR – Procuradoria-Geral da República

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

RE – Recurso Extraordinário

REsp – Recurso Especial

SD – Partido Solidariedade

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TR – Taxa Referencial

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	13
2.	O INSTITUTO DO FGTS	16
2.1.	HISTÓRICO DO FGTS	16
2.2.	FUNÇÕES DO FGTS.....	23
3.	A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5090	32
3.1.	CORREÇÃO MONETÁRIA DO FGTS.....	33
3.2.	ARGUMENTOS PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.....	39
3.3.	ARGUMENTOS PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.....	44
4.	ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E O JULGAMENTO DA ADI 5090....	50
4.1.	APLICAÇÃO PRÁTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO EX ANTE .	53
4.2.	ANÁLISE DOS VOTOS DOS MINISTROS E DO ACÓRDÃO DA ADI 5090	59
4.2.1.	Voto do Ministro Relator	59
4.2.2.	Voto do Ministro Cristiano Zanin.....	67
4.2.3.	Voto Redator do Acórdão	74
5.	CONCLUSÃO.....	80
	REFERÊNCIAS.....	83

1. INTRODUÇÃO

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi criado em 1966 e, desde 1988, tornou-se um direito trabalhista, previsto constitucionalmente, para todos os trabalhadores que possuem carteira assinada. Para além de um direito individual, contudo, desde sua criação, o FGTS também é um fundo utilizado pelo governo federal para financiar obras de interesse social – saneamento, urbanismo e moradia –, sendo que a maior parte dos recursos é destinada ao programa “Minha Casa Minha Vida”, voltado a facilitar o acesso à moradia própria, principalmente para famílias de baixa e média renda, através de juros mais baixos, subsídios diretos e prazos estendidos para pagamento.

Em 2014, foi protocolada no Supremo Tribunal Federal (STF), pelo partido político Solidariedade (SD), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5090, na qual se passou a discutir na Corte a constitucionalidade do então critério de correção monetária dos saldos depositados no FGTS, estabelecido pela Taxa Referencial (TR) mais uma taxa de juros fixa de 3% ao ano.

Apesar da Constituição Federal e da legislação trabalhista estabelecerem que, todo mês, um valor correspondente a 8% do salário do trabalhador deve ser recolhido pelo empregador e depositado em uma conta daquele na Caixa Econômica Federal, a título de poupança compulsória, a parte autora da ADI alegou que era inconstitucional corrigir anualmente esses valores pela então regra em vigor, que não necessariamente superava índices inflacionários, como o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) e o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor). O SD, portanto, com o reconhecimento da inconstitucionalidade, requereu que a Caixa Econômica Federal (agente operador do fundo) fosse condenada a corrigir pela inflação, e de forma retroativa, os valores depositados no FGTS de todos aqueles que tinham e já tiveram conta vinculada no fundo.

Por outro lado, a Presidência da República e o Congresso Nacional se manifestaram no sentido de que o fundo de garantia possui mais de uma função, não sendo apenas um patrimônio do trabalhador – que só pode ser movimentado em momentos de necessidade (estabelecidos no art. 20 da Lei n.º 8.036/1990) –, mas também uma importante fonte de recursos para a concretização de políticas que podem beneficiar várias pessoas. A declaração da inconstitucionalidade da então

forma de correção monetária dos saldos do FGTS, portanto, reduziria a possibilidade do governo federal de promover políticas públicas com recursos do fundo.

Devido à dupla finalidade socioeconômica que o ordenamento jurídico garante ao instituto do FGTS, dependendo do acórdão da ADI 5090, a mudança na alocação de recursos do fundo poderia vir a prejudicar financeiramente alguns agentes econômicos (aqueles que se beneficiam das políticas financiadas pelo governo com recursos do fundo) e beneficiar outros (os trabalhadores cotistas do fundo).

Em um país onde a União enfrenta cada vez mais restrições orçamentárias – em decorrência, também, do aumento dos gastos obrigatórios – ao mesmo tempo em que diversos problemas sociais precisam ser superados, inclusive de moradia, cabe aos agentes públicos tomar decisões eficientes, ou seja, que garantam o maior custo-benefício para a sociedade. Uma forma do Poder Público fazer isso é através da aplicação da Análise Econômica do Direito (AED), que é um método de enfrentar questões jurídicas utilizando-se de instrumentos da ciência econômica.

O art. 37 da Constituição Federal de 1988, inclusive, ao tratar da administração pública, estabelece que cabe aos Poderes da União, incluindo o Poder Judiciário, seguir o princípio da eficiência, a fim de melhorar a alocação dos recursos e maximizar os ganhos para a sociedade.

Após 10 anos do início da ação direta, em junho de 2024, o STF julgou, por maioria de votos (7×4), parcialmente procedente os pedidos da parte autora, determinando que a correção monetária dos depósitos realizados nas contas vinculadas ao FGTS garanta, no mínimo, um ganho anual equivalente à inflação oficial, o IPCA, mas sem dar direito aos cotistas a correção retroativa – ou seja, a nova regra se aplicaria somente aos novos depósitos.

O presente trabalho, portanto, tem como objetivo central observar se os Ministros da Suprema Corte, durante o julgamento da ADI 5090, aplicaram métodos da Análise Econômica do Direito, para redigir o acórdão de junho de 2024. Dessa forma, trata-se de uma pesquisa descritiva, de caráter qualitativo, sobre um estudo de caso. Muito embora também se valha de análise de dados econômicos úteis, oportunos à compreensão do tema abordado.

A fim de se chegar a uma conclusão, foi preciso abordar o histórico da legislação brasileira em torno do instituto do FGTS (e o respaldo legal de sua dupla finalidade), os argumentos utilizados pelas partes da ADI para defender seus pontos de vista (pela procedência ou improcedência), os diferentes critérios de AED

existentes e qual o mais utilizado pelo Poder Público do Brasil em análises *ex ante*, bem como trabalhos/pesquisas de autores e organizações que aplicaram este método.

2. O INSTITUTO DO FGTS

O instituto do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi criado pela Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966,¹ como uma forma de flexibilizar a então legislação trabalhista, substituindo regras de estabilidade e de multa por demissão imotivada até então vigentes na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).²

O presente capítulo visa abordar a estrutura atual do instituto do FGTS. Na primeira parte, apresenta-se um breve histórico e o arcabouço regulatório em torno do fundo, a fim de demonstrar porque o FGTS surgiu e como o instituto foi evoluindo no decorrer dos anos até chegar à sua atual formação. Esses fatos são relevantes para melhor demonstrar quais são as atuais funções do fundo de garantia, bem como as políticas públicas financiadas com os seus recursos, abordadas na segunda parte do capítulo.

2.1. HISTÓRICO DO FGTS

Até a entrada em vigor da Lei n.º 5.107/1966, que instituiu o FGTS, todos os trabalhadores com carteira assinada ganhavam o direito à estabilidade no emprego ao completarem dez anos de vínculo empregatício com o mesmo empregador – garantia que ficou conhecida como “estabilidade decenal”.³ Esse benefício tem origem na Lei “Elói Chaves” (Decreto n.º 4.682/1923),⁴ que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) dos ferroviários.

Em 1943, com a entrada em vigor da CLT, o art. 492 estendeu esse benefício e passou a assegurar o direito à estabilidade decenal a todos os trabalhadores da iniciativa privada que completassem 10 anos de vínculo de emprego com o mesmo empregador, podendo estes empregados só serem demitidos a partir do momento que conquistassem o direito à estabilidade, em caso de falta grave (levando à demissão

¹ BRASIL. **Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5107.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

² AMADEO, E. J.; CAMARGO, J. M. Instituições e o mercado de trabalho no Brasil. In: CAMARGO, J. M. (org.). **Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. pp. 47 a 94.

³ OLIVEIRA, E. B. **A rentabilidade do FGTS: Textos para Discussão**. Rio de Janeiro: Editora IPEA, 1999.

⁴ BRASIL. **Decreto n.º 4.682, de 24 de janeiro de 1923.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682-1923.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

por justa causa) ou por dificuldades da empresa, devidamente comprovada:⁵ “Art. 492 - O empregado que contar mais de 10 (dez) anos de serviço na mesma empresa não poderá ser despedido senão por motivo de falta grave ou circunstância de força maior, devidamente comprovadas.”.

Antes de garantir a estabilidade, a dispensa sem justa causa do empregado por iniciativa do empregador era possível, mas somente mediante indenização correspondente a um mês de salário por ano efetivamente trabalhado, ou por ano e fração igual ou superior a seis meses (art. 478 da CLT)⁶.

Quando surgiu o instituto do FGTS, em 1966, o trabalhador passou a poder optar por qual regime ele gostaria de ser contemplado, o da estabilidade decenal ou o do FGTS:⁷

Art. 1º Para garantia do tempo de serviço ficam mantidos os Capítulos V e VII do Título IV da Consolidação das Leis do Trabalho, assegurado, porém, aos empregados o direito de optarem pelo regime instituído na presente Lei.
[...]

§ 3º Os que não optarem pelo regime da presente Lei, nos prazos previstos no § 1º, poderão fazê-lo, a qualquer tempo, em declaração homologada pela Justiça do Trabalho, observando-se o disposto no Art. 16.

§ 4º O empregado que optar pelo regime desta lei, dentro do prazo estabelecido no § 1º e que não tenha movimentado a sua conta vinculada, poderá retratar-se desde que o faça no prazo de 365 dias a contar da opção, mediante declaração homologada pela Justiça do Trabalho, não se computando para efeito de contagem do tempo de serviço o período compreendido entre a opção e a retratação.

Dessa forma, caso se optasse pelo instituto do FGTS, o empregado não teria mais direito à estabilidade decenal e à indenização correspondente a um mês de salário por ano trabalhado, passando a receber do empregador, mensalmente, uma importância correspondente a 8% (oito por cento) da remuneração paga no mês anterior. Esses valores seriam depositados em uma conta bancária vinculada ao trabalhador e só poderiam ser sacados por este em casos específicos (formando uma espécie de poupança forçada), como em caso de rescisão do contrato de trabalho

⁵ BRASIL. **Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

⁶ “Art. 478 - A indenização devida pela rescisão de contrato por prazo indeterminado será de 1 (um) mês de remuneração por ano de serviço efetivo, ou por ano e fração igual ou superior a 6 (seis) meses.” Cf.: BRASIL. **Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

⁷ BRASIL. **Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5107.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

sem justa causa, de término do contrato de trabalho por prazo determinado e de cessação das atividades da empresa (art. 4º da Lei n.º 5.107/1966).⁸

Em casos de rescisão do contrato de trabalho sem justa causa, ou por culpa do empregador (rescisão indireta), além de permitir ao empregado o saque do seu FGTS, o empregador teria que pagar, a título de verba rescisória, uma multa de 10% sobre o saldo corrente do FGTS do trabalhador (art. 6º da Lei n.º 5.107/1966).⁹

Com o tempo, o número de trabalhadores que passaram a optar pelo regime do FGTS foi aumentando, principalmente devido à preferência dos empregadores em contratar apenas empregados que optassem por este instituto, em vez da estabilidade prevista no art. 492 da CLT.

Essa escolha se dava em decorrência da onerosidade da indenização por tempo de serviço que era devida nos momentos de rescisão contratual sem justa causa do emprego, e do fato de poucos empregadores estarem dispostos a manter funcionários com estabilidade decenal, o que levava aqueles a demitirem estes antes de adquirirem o benefício.¹⁰ De acordo com a Agência Senado, calcula-se que menos de 20% dos trabalhadores formais eram estáveis¹¹.

Para o Ministro Sergio Pinto Martins, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), o regime de estabilidade decenal também estimulava a demissão e a contratação de novos funcionários em menos de um ano, aumentando a rotatividade no emprego dos trabalhadores.¹² Isso ocorria, porque o art. 478 § 1º da CLT estabelece que nenhuma

⁸ “Art. 4º - A capitalização dos juros dos depósitos mencionados no art. 2º far-se-á na seguinte progressão: [...] a) se decorrente de dispensa com justa causa, recomeçará para o empregado, à taxa inicial, a capitalização de juros progressiva, prevista neste artigo; b) se decorrente de dispensa sem justa causa, ou de término de contrato por prazo determinado, ou de cessação de atividade da empresa, ou, ainda, na hipótese prevista no § 2º do art. 2º da CLT, a capitalização de juros prosseguirá, sem qualquer solução de continuidade; c) se decorrente da rescisão voluntária por parte do empregado, a capitalização de juros retornará à taxa imediatamente anterior à que estava sendo aplicada quando da rescisão do contrato.” Cf.: BRASIL. **Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5107.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

⁹ “Art. 6º Ocorrendo rescisão do contrato de trabalho, por parte da empresa, sem justa causa, ficará esta obrigada a depositar, na data da dispensa, a favor do empregado, importância igual a 10% (dez por cento) dos valores do depósito, da correção monetária e dos juros capitalizados na sua cota vinculada, correspondentes ao período em que o empregado trabalhou na empresa.” Cf.: BRASIL. **Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5107.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

¹⁰ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 7. ed. São Paulo: LTr Editora, 2008. p. 1100.

¹¹ AGÊNCIA SENADO. Em 1967, FGTS substituiu estabilidade no emprego. **Agência Senado**, 5 maio 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/05/em-1967-fgts-substituiu-estabilidade-no-emprego>. Acesso em: 11 maio 2025.

¹² MARTINS, Sergio Pinto. **Manual do FGTS**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. p. 98.

indenização será devida ao empregado, por parte do empregador, antes daquele completar um ano de contrato com este¹³.

A fim de estimular os trabalhadores a optarem pelo regime do FGTS, em vez da estabilidade decenal, o governo do Presidente Castello Branco (1964-1967) passou a fazer propagandas em prol do FGTS¹⁴:

Figura 1 - Publicidade do governo federal com relação ao instituto do FGTS, em 1967



Este homem não quer indenizações. Quer progredir no trabalho.

Hoje é o primeiro dia de trabalho de Laércio Lopes de Oliveira. Ele começa com vontade de trabalhar e não pensando em indenização. Ele sabe que, no regime do FGTS, depende apenas dele sair do emprego ou ficar e fazer carreira, subir na vida. Não há mais o fantasma da estabilidade, que aparentemente o beneficiava, mas que na maioria dos casos era o responsável pelo corte de muitas carreiras de futuro, logo no começo.

Agora, mais 8% do seu salário, conquistados a cada mês de trabalho, estão depositados em uma conta bancária no seu nome, rendendo juros e crescendo com a correção monetária. Se ele sair do emprego para um melhor não vai perder os anos de trabalho. Sua conta continua a aumentar e vai servir de suporte para quando ele casar, ficar desempregado, adoecer ou para comprar sua casa própria com a ajuda do Governo, através do Plano Nacional de Habitação do BNH.

O seu primeiro dia de trabalho é muito mais tranquilo que o do seu pai. Ele está amparado pelo FGTS — Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — uma conquista do trabalhador brasileiro e de sua família, que só se tornou possível com a Revolução de 31 de março, implementada pelo Governo Costa e Silva. Para Laércio Lopes de Oliveira, FGTS quer dizer «Futuro Garantido para Todos os Seus».

FGTS
FUNDO
DE GARANTIA DO
TEMPO DE SERVIÇO

BNH
BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO

Fonte: Agência Senado.

¹³ “Art. 478 - A indenização devida pela rescisão de contrato por prazo indeterminado será de 1 (um) mês de remuneração por ano de serviço efetivo, ou por ano e fração igual ou superior a 6 (seis) meses. § 1º - O primeiro ano de duração do contrato por prazo indeterminado é considerado como período de experiência, e, antes que se complete, nenhuma indenização será devida.” Cf.: BRASIL. **Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

¹⁴ AGÊNCIA SENADO. Em 1967, FGTS substituiu estabilidade no emprego. **Agência Senado**, 5 maio 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/05/em-1967-fgts-substituiu-estabilidade-no-emprego>. Acesso em: 23 maio 2025.

Na imagem acima, é possível observar o governo federal, através do Banco Nacional de Habitação, fazer publicidade do instituto do FGTS, inclusive criticando o “fantasma da estabilidade” do outro regime, por supostamente ser o responsável pela demissão de muitos trabalhadores. Além do mais, a propaganda ressalta que o trabalhador que optasse pelo regime do FGTS teria recursos depositados mensalmente (equivalentes a 8% do seu salário) em uma poupança, pelo empregador, e que esses valores seriam atualizados por correção monetária e serviriam de suporte em caso de o empregado ficar desempregado, adoecer, ter interesse em comprar a casa própria, dentre outros motivos que serão abordados mais adiante.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado em 1964, pela Lei n.º 4.380, com um dos objetivos de administrar organizações e fundos públicos responsáveis pelo financiamento de projetos habitacionais, incluindo o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, a partir de 1967¹⁵. O Banco, no entanto, foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 2.291, de 1986, passando o FGTS a ser administrado, desde então, pela Caixa Econômica Federal (CEF)¹⁶.

Com a promulgação da atual Constituição Federal brasileira, em 1988, o FGTS, que foi criado em 1966 com um dos objetivos de substituir o regime da estabilidade decenal, tornou-se um direito constitucional de todos os trabalhadores com carteira assinada, garantido pelo art. 7º, inciso III:¹⁷ “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] III - fundo de garantia do tempo de serviço.”.

Dessa forma, o regime do art. 492 da CLT deixou de ser uma opção para os trabalhadores; visto que a partir da entrada em vigor da nova Constituição, o FGTS passou a ser um benefício irrenunciável de todos que tivessem um vínculo de emprego, não cabendo mais a estes optar por um regime ou outro. Tribunais da Justiça do Trabalho, inclusive, têm adotado este entendimento quando trabalhadores tentam requerer os benefícios do instituto da estabilidade decenal, aplicando a compulsoriedade da adoção do regime do FGTS, ressalvados os casos de

¹⁵ BRASIL. **Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

¹⁶ BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.291, de 21 de novembro de 1986**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

¹⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

empregados celetistas que já tivessem adquirido o direito da estabilidade decenal antes da promulgação da Constituição de 1988¹⁸:

Indenização da multa prevista no art. 478 da CLT. Não cabimento. A partir de 1988, a Constituição Federal adotou o regime de FGTS, ou seja, em lugar da indenização prevista no art. 478 da CLT, o empregado recebe os depósitos de FGTS, acrescidos de correção monetária e juros, e, se for o caso, a indenização compensatória de 40% sobre o FGTS. Dessa forma, somente os empregados admitidos anteriormente à CRFB/88 poderiam ser detentores da estabilidade decenal e, conseqüentemente, da multa prevista no art. 478 da CLT. (TRT-1 - RO: 01005550220215010013, Relator: EDUARDO HENRIQUE RAYMUNDO VON ADAMOVICH, Data de Julgamento: 25/01/2023, Terceira Turma, Data de Publicação: DEJT 2023-02-02)

INDENIZAÇÃO À ESTABILIDADE DECENAL. A partir da vigência da CF/88 a estabilidade decenal restou revogada pelo novo regime do FGTS contudo, àqueles que já haviam adquirido o seu direito, como no caso do autor, devem ter sua garantia à indenização assegurada. Mantenho. (TRT-15 - RO: 57614 SP 057614/2012, Relator: EDER SIVERS, Data de Publicação: 27/07/2012)

Dois anos após a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 8.036/1990 (em vigor até o presente), para ser a nova lei a reger sobre o instituto do FGTS. Dentre as principais mudanças trazidas pela Lei n.º 8.036/1990, está o aumento da multa, devida pelo empregador, nas rescisões contratuais sem justa causa do empregado, de 10% para 40% sobre o montante depositado na conta vinculada durante a vigência do contrato de trabalho¹⁹:

Art. 18. Ocorrendo rescisão do contrato de trabalho, por parte do empregador, ficará este obrigado a depositar na conta vinculada do trabalhador no FGTS 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, depositará este, na conta vinculada do trabalhador no FGTS, importância igual a quarenta por cento do montante de todos os depósitos realizados na conta vinculada durante a vigência do contrato de trabalho, atualizados monetariamente e acrescidos dos respectivos juros.

Outra novidade envolvendo o instituto do FGTS se deu com a Lei n.º 10.097, de 19 de dezembro de 2000, que reduziu a alíquota do recolhimento do FGTS, devido mensalmente pelos empregadores, sobre o salário dos empregados aprendizes, de 8% para 2% (art. 2º da Lei).²⁰ Essa flexibilização foi feita com o objetivo de promover

¹⁸ Jusbrasil. **Jurisprudência.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=FGTS+E+ESTABILIDADE+DECENAL>. Acesso em: 13 maio 2024.

¹⁹ BRASIL. **Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8036consol.htm#art32. Acesso em: 23 maio 2025.

²⁰ “Art. 2º - O art. 15 da Lei no 8.036, de 11 de maio de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º: ‘§ 7º Os contratos de aprendizagem terão a alíquota a que se refere o caput deste artigo reduzida

a inclusão social e profissional dos jovens, contratados como aprendizes, preparando-os para o mercado de trabalho de forma segura e estruturada.²¹

Em 2016, o Presidente Michel Temer editou a Medida Provisória (MP) n.º 763, alterando a Lei n.º 8.036/1990, a fim de elevar a rentabilidade das contas vinculadas dos trabalhadores.²² A MP, que depois foi convertida na Lei n.º 13.446/2017,²³ passou a prever a distribuição de lucros de parte dos investimentos do fundo, a partir de 2017, a fim de incrementar a rentabilidade básica anual das contas do FGTS dos trabalhadores. Essa distribuição é realizada de acordo com o saldo disponível dos cotistas no dia 31 de dezembro do ano anterior, e o percentual do lucro a ser distribuído é sempre definido pelo Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), como será abordado no tópico 3.1 da presente dissertação²⁴.

Por fim, outras alterações em torno do instituto do FGTS a serem destacadas vieram através da Lei n.º 13.932/2019, que instituiu a modalidade do saque-aniversário do fundo, permitiu ao cotista movimentar seu saldo caso fique três anos sem vínculo de emprego formal, e possibilitou aos trabalhadores celetistas o uso do FGTS como garantia em empréstimos²⁵.

No caso do saque-aniversário, se o empregado optar por esta modalidade, ao invés do tradicional saque-rescisão – sistemática na qual o trabalhador, quando demitido sem justa causa, tem direito a sacar o saldo integral da sua conta do FGTS –, ele poderá sacar parte do seu FGTS anualmente, no mês do seu aniversário, mas caso seja demitido sem justa causa, não poderá sacar o valor integral dos seus depósitos.²⁶

para dois por cento.' (AC)". Cf.: BRASIL. **Lei n.º 10.097, de 19 de dezembro de 2000**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10097.htm#art2. Acesso em: 23 maio 2025.

²¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Legislação Informatizada - Lei n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000 - Exposição de Motivos**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-10098-19-dezembro-2000-377651-exposicaodemotivos-150031-pl.html>. Acesso em: 15 fev. 2025.

²² BRASIL. **Medida Provisória n.º 763, de 22 de dezembro de 2016**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv763.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

²³ BRASIL. **Lei n.º 13.446, de 25 de maio de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13446.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

²⁴ Caixa Econômica Federal. **Rendimentos do FGTS**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/fgts/rendimentos-perguntas/Paginas/default.aspx>. Acesso em 07 de fevereiro de 2025.

²⁵ BRASIL. **Lei n.º 13.932, de 11 de dezembro de 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13932.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

²⁶ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Saque-Aniversário do FGTS**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/fgts/saque-FGTS/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 29 jan. 2025.

Durante a pandemia da Covid-19 (2020 e 2021), o Governo Federal integrou ao instituto do FGTS algumas normas temporárias, com o objetivo de auxiliar no enfrentamento da crise sanitária. Dentre essas normas, destaca-se as MPs n.º 946/2020 e n.º 1046/2021, que, respectivamente, instituiu o Saque Emergencial (autorizando o cotista a sacar R\$ 1.045,00 do seu fundo de garantia) e que permitiu a suspensão do recolhimento do FGTS, por parte do empregador, referente aos meses de abril, maio, junho e julho de 2021, com a opção de pagamento parcelado a partir de setembro de 2021²⁷.

Demonstrado o histórico do instituto do FGTS e a legislação trabalhista em torno dele, a segunda parte deste capítulo visa demonstrar quais são as funções deste instituto; ao analisar como os trabalhadores e o Governo Federal se utilizam e se beneficiam desses recursos depositados na Caixa Econômica.

2.2. FUNÇÕES DO FGTS

As atuais normas do instituto do FGTS, consolidadas na Lei n.º 8.036/1990, também definem as funções dos recursos depositados nesse fundo. Uma delas é a criação de uma poupança privada compulsória (de natureza contábil-financeira) para os trabalhadores com vínculo de emprego formal²⁸.

O interesse do Poder Público em aumentar as taxas de poupança de uma economia ocorre porque a somatória de todas elas – interna (pública e privada) e externa – é o que vai determinar a quantidade de capital que um país pode dispor no futuro, inclusive para investir. Os investimentos, por sua vez (nas três vertentes: capital fixo, habitação e estoques), permitem aos agentes econômicos entender melhor as flutuações na produção de bens e serviços, e as perspectivas do crescimento econômico²⁹.

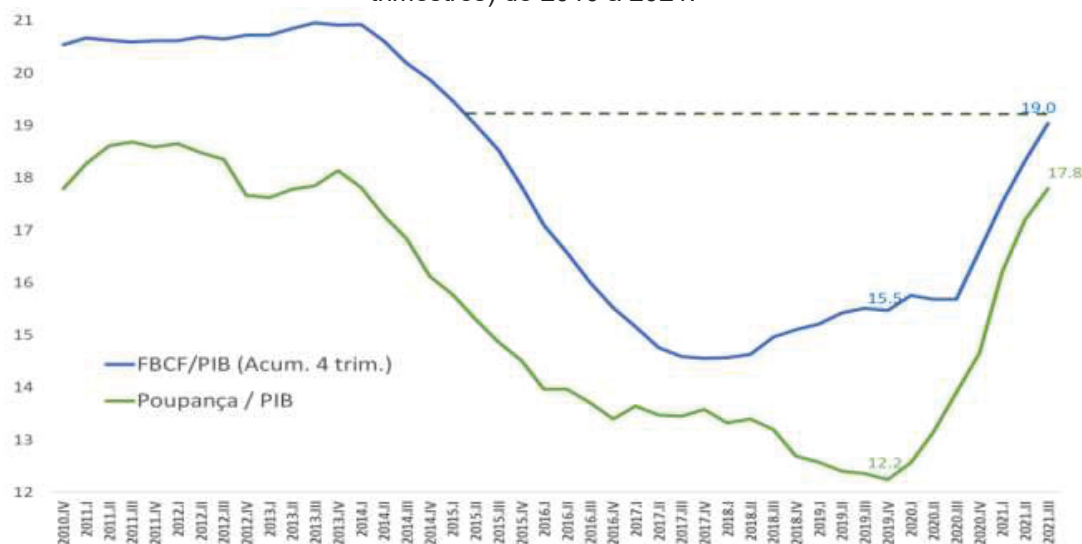
²⁷ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **FGTS. Histórico.** Disponível em: <https://www.fgts.gov.br/Paginas/sobre-o-fgts/historico.aspx>. Acesso em: 9 abr. 2025.

²⁸ RESENDE, Ricardo. **Direito do Trabalho**. 8. ed. São Paulo. Editora Método Ltda, 2020. p. 844.

²⁹ PEREIRA, Francisco (Coordenador). Poupança, Investimento e Financiamento do Desenvolvimento Brasileiro. **IPEA**. CGFP - Coordenação Geral de Finanças Públicas. Brasília, 1998. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14327#:~:text=O%20documento%20discute%20a%20rela%C3%A7%C3%A3o%20entre%20poupan%C3%A7a%2C%20investimento,p%C3%BAblica%20e%20privada%20para%20um%20crescimento%20econ%C3%B4mico%20sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 01 set. 2024.

A relação entre poupança e Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) em uma economia pode ser observada através de uma Nota Informativa da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia (SPE/ME), de fevereiro de 2022³⁰:

Gráfico 1 - Taxa de Poupança e Taxa de Investimento no Brasil (% do PIB, acumulado em 4 trimestres) de 2010 a 2021.



Fonte: IBGE. Elaboração: SPE/ME.

Contudo, apesar da existência de uma relação entre poupança e investimento, e da importância deste último para o crescimento econômico sustentável de um país, o Brasil possui uma taxa de poupança abaixo da média global e de outros países integrantes dos BRICS (grupo de nações emergentes formado por Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Irã, Arábia Saudita, Egito, Etiópia e Emirados Árabes Unidos)³¹.

Dados do Banco Mundial demonstram que em 2023 a taxa de poupança global, sobre o PIB, caiu em relação a 2022 e atingiu 27%, como pode ser observado no Gráfico 2 abaixo³². Já a Tabela 1, elaborada a partir de dados do Banco Mundial,³³ demonstra que nesse mesmo ano, o Brasil, com uma taxa de poupança de 18,45%

³⁰ BRASIL. Ministério da Economia. **Nota Informativa. Retomada da poupança e do investimento privado**: uma comparação internacional. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2022/fevereiro/ni-retomada-da-poupanca-e-do-investimento-privado-23fev2022.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2025..

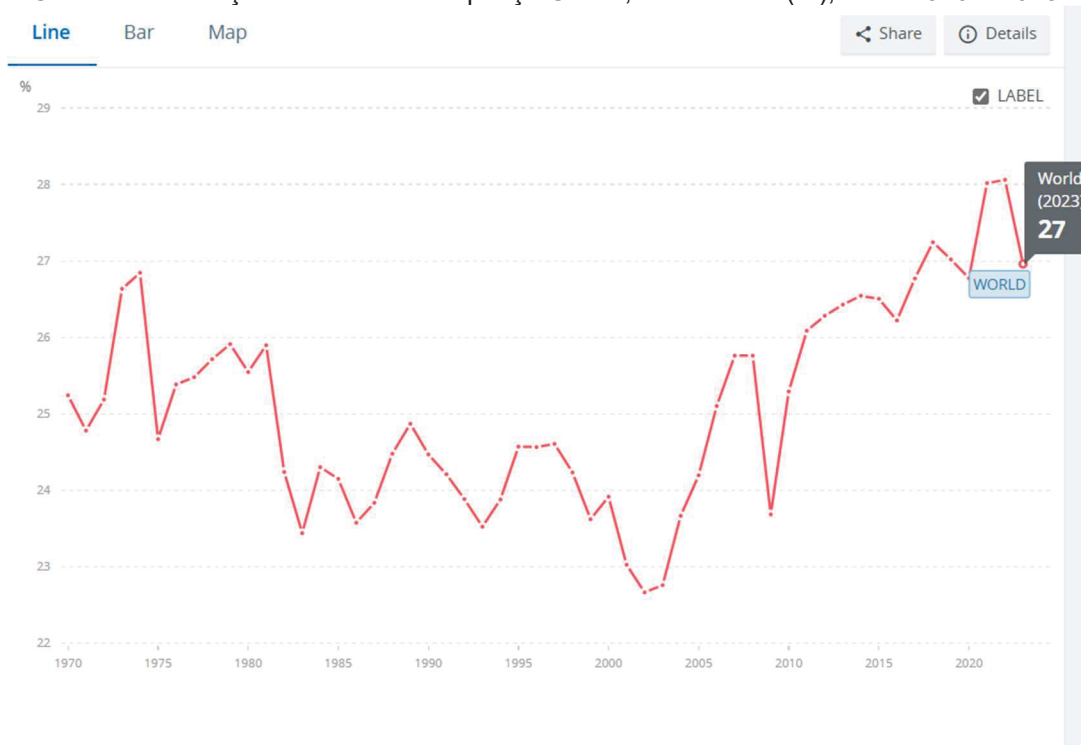
³¹ BRICS. **News. Threshold Effects in BRICS Expansion**. Disponível em: <https://infobrics.org/post/42404>. Acesso em: 12 fev. 2025.

³² World Bank Group. **Gross domestic savings (% of GDP)**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDS.TOTL.ZS>. Acesso em: 12 fev. 2025.

³³ World Bank Group. **Gross domestic savings (% of GDP)**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDS.TOTL.ZS?view=map>. Acesso em: 12 fev. 2025.

sobre o PIB, ficou abaixo de países como a China (44,36%), a Índia (29,27%), a Rússia (31,72%), a Arábia Saudita (36,71%) e o Irã (36,83%).

Gráfico 2 - Evolução da Taxa de Poupança Global, sobre o PIB (%), entre 1970 e 2023.



Fonte: Banco Mundial.

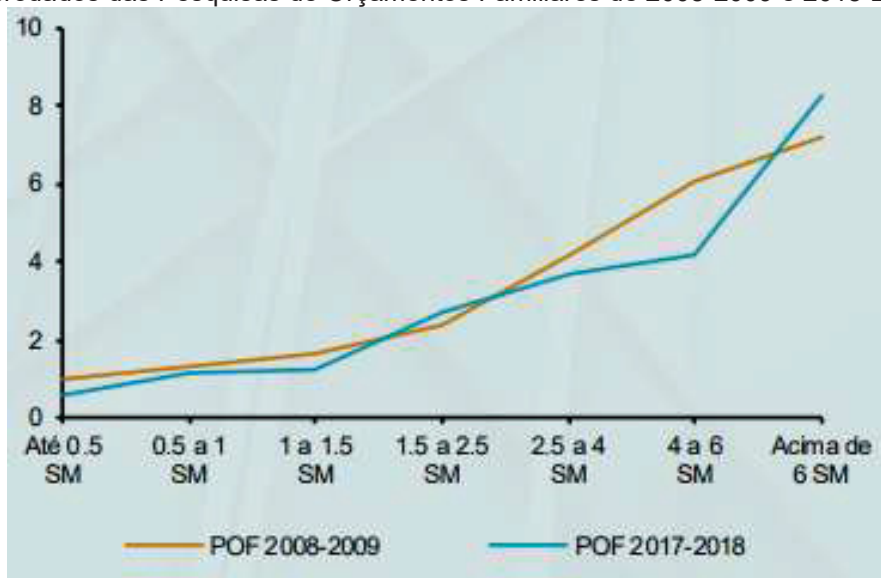
Tabela 1 - Taxa de Poupança de diversos países, sobre o PIB (%), em 2023.

PAÍS	TAXA DE POUPANÇA (% sobre o PIB)	PAÍS	TAXA DE POUPANÇA (% sobre o PIB)
BRASIL	18,45	TURQUIA	27,52
ARGENTINA	17,66	JAPÃO	24,63
PERU	22,08	ARÁBIA SAUDITA	36,71
MÉXICO	18,61	RÚSSIA	31,72
ESTADOS UNIDOS	18,66	IRÃ	36,83
ALEMANHA	25,68	CHINA	44,36
FRANÇA	21,15	ÍNDIA	29,27

Fonte: Banco Mundial.

Dados do Banco Central do Brasil (BCB ou BACEN) demonstram, ainda, que os brasileiros que ganham menos costumam ter níveis de poupança, proporcionais à renda, menores do que aqueles que ganham mais por mês³⁴:

Gráfico 3 - Taxa de poupança por faixa de renda familiar per capita no Brasil, com base nos microdados das Pesquisas de Orçamentos Familiares de 2008-2009 e 2018-2019.



Fonte: Banco Central do Brasil.

Nota: (1) SM = Salário-Mínimo. (2) POF = Pesquisas de Orçamentos Familiares.

O baixo nível de poupança dos brasileiros também pode ser visualizado por uma pesquisa da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), de 2023, o qual apontou que mais da metade da população (63%) não aplica voluntariamente seu dinheiro, sendo que 68% destes indivíduos trabalham – ou seja, possuem renda.³⁵

Em decorrência desses baixos níveis de poupança da população brasileira, os agentes públicos acabam criando mecanismos de poupança compulsória, a exemplo

³⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Taxa de poupança das famílias: uma análise para Brasil e regiões. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/boletimregional/202105/br202105b4p.pdf>. Acesso em: 23 maio 2025.

³⁵ ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro chega à sétima edição com novos levantamentos sobre estresse financeiro e apostas online. **ANBIMA**, 2023. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/noticias/raio-x-do-investidor-brasileiro-chega-a-setima-edicao-com-novos-levantamentos-sobre-estresse-financeiro-e-apostas-online-8A2AB2AE8F2C5D7F018F2CFA8A016764-00.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

do FGTS. Até porque, não é sempre algo fácil de estimular, de forma voluntária, as famílias a poupar, mesmo com incentivos fiscais³⁶.

As poupanças compulsórias são aquelas formadas através de recursos extraídos compulsoriamente da sociedade (a exemplo de tributos) e que são transferidos pelo Poder Público a um determinado fundo, órgão ou setor visto como estratégico; seja para financiar políticas públicas, seja para garantir recursos financeiros a um determinado grupo de indivíduos em determinados momentos (estabelecidos por lei). Além do FGTS, outro exemplo de poupança compulsória no país é o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que financia o benefício do seguro-desemprego³⁷.

No caso do FGTS, o trabalhador com carteira assinada pode ter acesso a essa poupança compulsória em caso de: rescisão involuntária do contrato de trabalho (a não ser nos casos de demissão por justa causa); uma situação de calamidade pública decretada pelas autoridades; possuir um familiar com doença rara; financiamento para aquisição da casa própria; dentre outros motivos, todos elencados no art. 20 da Lei n.º 8.036/1990³⁸.

³⁶ BARBOSA, Fernando de Holanda. FGTS. **Revista Conjuntura Econômica**. v. 71, n. 4, 2017. Pgs. 24 a 25. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/72280>. Acesso em 1º de setembro de 2024.

³⁷ PEREIRA, Francisco (Coordenador). Poupança, Investimento e Financiamento do Desenvolvimento Brasileiro. **IPEA**. CGFP - Coordenação Geral de Finanças Públicas. Brasília, 1998. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14327#:~:text=O%20documento%20discute%20a%20rela%C3%A7%C3%A3o%20entre%20poupan%C3%A7a%20investimento,p%C3%BAblica%20e%20privada%20para%20um%20crescimento%20econ%C3%B4mico%20sustent%C3%A1vel>. Acesso em 01º de setembro de 2024.

³⁸ “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: [...]; 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: [...]; VIII - quando o trabalhador permanecer três anos ininterruptos fora do regime do FGTS; IX - extinção normal do contrato a termo, inclusive o dos

A respeito da eficácia do FGTS em elevar a poupança nacional agregada, um artigo publicado na Revista “American Economic Review”, em março de 2021, intitulado “Job Displacement Insurance and (the Lack of) Consumption-Smoothing”,³⁹ e uma tese de Doutorado em Economia dos Negócios do Insper (Instituto de Ensino e Pesquisa), intitulada “Essays on Job Displacement Insurance policies in Developing Economies”, defendida em 2022, demonstram como este instituto do fundo de garantia ajuda a expandir a acumulação de capital no Brasil⁴⁰.

Entretanto, em uma Nota Técnica de 2013, o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) afirmou que como nem sempre a correção monetária dos saldos do FGTS representava a verdadeira evolução dos preços da economia, havia na verdade um confisco do patrimônio do trabalhador pela Caixa Econômica Federal, prejudicando em parte a função do fundo de expandir a poupança dos cotistas⁴¹. Inclusive, foi nessa linha de raciocínio que o

trabalhadores temporários regidos pela Lei n.º 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.º 6.385, de 7 de dezembro de 1976, permitida a utilização máxima de 50 % (cinquenta por cento) do saldo existente e disponível em sua conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, na data em que exercer a opção; XIII - quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for portador do vírus HIV; XIV - quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes estiver em estágio terminal, em razão de doença grave, nos termos do regulamento; XV - quando o trabalhador tiver idade igual ou superior a setenta anos; XVI - necessidade pessoal, cuja urgência e gravidade decorra de desastre natural, conforme disposto em regulamento, observadas as seguintes condições: [...]; 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: [...]; 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; XXI - a qualquer tempo, quando seu saldo for inferior a R\$ 80,00 (oitenta reais) e não houver ocorrido depósitos ou saques por, no mínimo, 1 (um) ano, exceto na hipótese prevista no inciso I do § 5º do art. 13 desta Lei; XXII - quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for, nos termos do regulamento, pessoa com doença rara, consideradas doenças raras aquelas assim reconhecidas pelo Ministério da Saúde, que apresentará, em seu sítio na internet, a relação atualizada dessas doenças.” Cf.: BRASIL. **Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8036consol.htm#art32. Acesso em: 23 maio 2025.

³⁹ GERARD, François; NARITOMI, Joana. Job Displacement Insurance and (the Lack of) Consumption-Smoothing. **American Economic Review**, v. 111, n. 3, p. 899-942, 2021.

⁴⁰ AZEVEDO, Rafael Rocha de. **Essays on Job Displacement Insurance policies in Developing Economies**. 2022. 144 f. Tese (Doutorado em Economia dos Negócios) – Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, 2022.

⁴¹ DIEESE. **Nota Técnica Número 125 - Junho de 2013. O FGTS e a TR**. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec125FGTSeTR.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2025.

Partido Solidariedade (SD) passou a questionar a inconstitucionalidade da TR, como cálculo para correção monetária do FGTS, no STF⁴².

A mesma nota do DIEESE também destacou a importância da segunda função do instituto do FGTS; que é a de captar recursos para o governo federal financiar políticas públicas e projetos que proporcionem melhoria na qualidade de vida da população brasileira, em especial a de menor renda. De acordo com o art. 9º §2º da Lei n.º 8.036/1990, o instituto deve financiar políticas nas áreas de habitação, saneamento, infraestrutura e saúde⁴³:

Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS serão realizadas exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS e em operações que preencham os seguintes requisitos:

[...]

§ 2º Os recursos do FGTS deverão ser aplicados em habitação, saneamento básico, infraestrutura urbana, operações de microcrédito e operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, às instituições que atuem com pessoas com deficiência e às entidades sem fins lucrativos que participem do SUS de forma complementar, desde que as disponibilidades financeiras sejam mantidas em volume que satisfaça as condições de liquidez e de remuneração mínima necessárias à preservação do poder aquisitivo da moeda.

No âmbito do saneamento básico, o FGTS financia programas federais como o “Saneamento para Todos”, com foco em obras de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais. Para o setor de mobilidade urbana, o fundo é utilizado para financiar empreendimentos incluídos no “Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte)”, que realiza obras de calçadas, sinalização viária e sistema de microdrenagem de águas pluviais⁴⁴.

A maior parte dos recursos do FGTS utilizados pelo Poder Público para financiar políticas sociais, no entanto, é destinado ao programa “Minha Casa, Minha Vida”⁴⁵. Com recursos do fundo de garantia, o programa oferece subsídios e taxas de juros reduzidas para tornar mais acessível a aquisição de moradias populares, tanto em áreas urbanas quanto rurais, para famílias com renda familiar bruta de até R\$

⁴² Isso é abordado no tópico 3.1 desta dissertação com maior ênfase.

⁴³ BRASIL. **Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8036consol.htm#art32. Acesso em: 23 maio 2025.

⁴⁴ BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Programas financiados pelo FGTS**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/carteira-de-projetos/programas-financiados-pelo-fgts>. Acesso em: 18 mar. 2025.

⁴⁵ AGÊNCIA BRASIL. Conselho Curador do FGTS aprova orçamento de R\$ 117,65 bi para 2024. **Agência Brasil**, 27 nov. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-11/conselho-curador-do-fgts-aprova-orcamento-de-r-11765-bi-para-2024>. Acesso em: 30 set. 2024.

8.000,00 mensais⁴⁶. O objetivo é combater o déficit habitacional no Brasil, e desde sua criação, em 2009, até 2023, o programa já entregou mais de 6 milhões de habitações⁴⁷.

Abaixo, a tabela demonstra como este programa, desde 2023, tem adotado sua política de taxas de juros e descontos a serem concedidos conforme a faixa de renda, valor e localização do imóvel em áreas urbanas⁴⁸:

Tabela 2 - Política de juros e descontos do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Faixa	Renda familiar mensal (R\$)	Juros anuais (%)	Valor máximo do imóvel (R\$)	Subsídio máximo
1	até 2.850,00	4,00% a 4,75%	até 190 mil	até 95% do valor do imóvel
2	de 2.850,01 a 4.700,00	4,75% a 7,00%	até 264 mil	até R\$ 55.000
3	de 4.700,01 a 8.600,00	até 8,16%	até 350 mil	sem subsídio
4	de 8.600,01 a 12.000,00	aproximadamente 8% + TR	até 500 mil	sem subsídio

Fonte: Caixa Econômica Federal.

O Conselho Curador do FGTS – que é presidido pelo Ministro de Estado do Trabalho, ou por alguém indicado por este – é o responsável por administrar, definir

⁴⁶ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa, Minha Vida - Habitação Urbana – Recursos FGTS**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20o%20Minha%20Casa%2C%20Minha%20Vida,tudo%20sobre%20os%20direitos%20e%20deveres%20do%20contrato>. Acesso em: 18 jan. 2025.

⁴⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. **Conheça o programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/carteira-de-projetos/programas-financiados-pelo-fgts>. Acesso em: 9 fev. 2025.

⁴⁸ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa, Minha Vida - Habitação Urbana – Recursos FGTS**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20o%20Minha%20Casa%2C%20Minha%20Vida,tudo%20sobre%20os%20direitos%20e%20deveres%20do%20contrato>. Acesso em: 18 jan. 2025.

as políticas e decidir para onde vão os recursos do fundo, conforme estabelece o art. 5º I e II da Lei n.º 8.036/1990.⁴⁹

Em novembro de 2023, a título de exemplo, o Conselho Curador aprovou um orçamento de R\$ 117,65 bilhões para o ano de 2024, sendo R\$ 105 bilhões destinados à habitação popular, R\$ 6 bilhões para o saneamento básico e R\$ 6 bilhões para a infraestrutura urbana. O programa “Minha Casa, Minha Vida” ficou com mais de 82% do orçamento total (R\$ 97,15 bilhões), com a meta de contratar cerca de 339 mil moradias⁵⁰.

Foi visando garantir a segunda função do instituto do FGTS que as partes requeridas e outras interessadas da ADI 5090 defenderam a improcedência da ação (isso é abordado no tópico 3.2 da dissertação com maior ênfase); tendo em vista o potencial impacto financeiro negativo que esses programas sociais poderiam sofrer.

Portanto, conclui-se que os recursos do FGTS, atualmente, têm dupla finalidade: criar uma poupança compulsória para o trabalhador ter recursos financeiros em situações de necessidade; e servir como mecanismo de investimento do Poder Público em obras que venham a melhorar o bem-estar da população, em especial a de baixa renda.

O próximo capítulo visa demonstrar como é feita a correção monetária desses recursos do FGTS, depositados na conta vinculada do trabalhador, e quais foram os motivos que levaram o SD a questionar esta forma de correção no Supremo Tribunal Federal - via ADI 5090, de 2014. Observa-se que os argumentos das partes envolvidas na ADI têm relação com as funções que o fundo possui, seja para garantir uma poupança maior aos trabalhadores, seja para garantir um maior financiamento de políticas de interesse social.

⁴⁹ “Art. 5º - Ao Conselho Curador do FGTS compete: I - estabelecer as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do FGTS, de acordo com os critérios definidos nesta Lei, em conformidade com a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico, microcrédito e infraestrutura 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;” Cf.: BRASIL. **Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8036consol.htm#art32. Acesso em: 23 maio 2025.

⁵⁰ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Conselho Curador do FGTS aprova orçamento de R\$ 117,65 bilhões para 2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2023/novembro/conselho-curador-do-fgts-aprova-orcamento-de-r-117-65-bilhoes-para-2024>. Acesso em: 4 jan. 2025.

3. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5090

De acordo com o art. 103, inciso VIII, da Constituição Federal, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional podem propor Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal⁵¹.

A ADI é um instrumento judicial que visa questionar a constitucionalidade de leis e atos normativos presentes no ordenamento jurídico. Quando julgado procedente pelo STF, o objeto em discussão na ADI (seja lei ou ato normativo) deve ser retirado do sistema legal e seus efeitos gerados desde a sua introdução no ordenamento jurídico devem ser anulados ou corrigidos pelo Poder Público, a não ser que haja manifestação da Corte em sentido contrário⁵² (o que é melhor abordado no tópico 4.2.1 da dissertação).

O presente capítulo visa focar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5090, protocolada em fevereiro de 2014, pelo Partido Solidariedade, em que este passou a questionar no STF o critério de correção monetária dos saldos das contas vinculadas do FGTS⁵³. As partes requeridas da ação foram a Presidência da República e o Congresso Nacional, e foram aceitos os seguintes *amici curiæ* no processo: Banco Central do Brasil, Defensoria Pública da União e Caixa Econômica Federal.⁵⁴

Na primeira parte do capítulo, aborda-se a atual fórmula de correção monetária do fundo, a legislação em torno dela e os valores aplicados para correção do FGTS de 1991 até 2023. Na segunda e na terceira parte, respectivamente, o capítulo demonstra quais foram os argumentos da parte autora da ADI (o Partido Solidariedade) e de outras partes interessadas que defendem a inconstitucionalidade deste método de correção, e da União, do Congresso Nacional, da Caixa Econômica Federal e do Banco Central, que defendem a sua constitucionalidade.

⁵¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

⁵² BRASIL. Senado Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade (ADI)**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-juridico/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi>. Acesso em: 7 jan. 2025.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **FGTS**: STF começa a julgar uso da TR para correção dos saldos. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=506036&ori=1>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁵⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. **PGR. N.º 3.458/AsJConst/SAJ/PGR**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pa/parecer-pgr-adi-tr-fgts.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2025.

3.1. CORREÇÃO MONETÁRIA DO FGTS

De acordo com o art. 13 da lei que regula o instituto do FGTS (Lei n.º 8.036/90), a correção monetária dos depósitos efetuados nas contas vinculadas deve ter como base os parâmetros fixados para atualização dos saldos dos depósitos de poupança, mais a capitalização de juros de três por cento ao ano (+ 3% a.a.).⁵⁵

Por sua vez, o método de correção das cadernetas de poupança é estabelecido no art. 12 da Lei n.º 8.177/1991, que determina a Taxa Referencial (TR) como remuneração básica.⁵⁶ O FGTS também é abordado nesta lei, em seu artigo 17, reforçando que os saldos das contas do fundo devem ser remunerados pela mesma taxa aplicável à remuneração básica da poupança – ou seja, pela TR. O parágrafo único do art. 17 acrescenta que as taxas de juros previstas na Lei n.º 8.036/1990 – de 3% ao ano – são adicionais à remuneração prevista na Lei n.º 8.177/1991.⁵⁷

Dessa forma, de acordo com a atual legislação em vigor, conclui-se que os valores depositados nas contas do FGTS são corrigidos pela TR, mais uma taxa de juros fixa de 3% ao ano (art. 13 da Lei n.º 8.036/1990 c/c art. 17 da Lei n.º 8.177/1991).

A Taxa Referencial, que é variável e calculada mensalmente pelo Banco Central, foi criada em janeiro de 1991 com a intenção de desindexar a economia e combater a hiperinflação que o país vivia no momento, sendo parte de um conjunto de medidas adotadas pelo "Plano Collor II", do governo do Presidente Fernando Collor. Como muitos contratos e investimentos eram corrigidos por índices inflacionários, a adoção da TR – cujo valor costuma ficar abaixo da inflação (ver Tabela 3) – foi uma das formas do governo da época de tentar evitar ainda mais a alta

⁵⁵ “Art. 13. 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.” Cf.: BRASIL. **Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8036consol.htm#art32. Acesso em: 23 maio 2025.

⁵⁶ “Art. 12. Em cada período de rendimento, os depósitos de poupança serão remunerados: I - como remuneração básica, por taxa correspondente à acumulação das TRD, no período transcorrido entre o dia do último crédito de rendimento, inclusive, e o dia do crédito de rendimento, exclusive; II - como remuneração adicional, por juros de: [...]” Cf.: BRASIL. **Lei n.º 8.177, de 1º de março de 1991**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8177.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

⁵⁷ “Art. 17. A partir de fevereiro de 1991, os saldos das contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) passam a ser remunerados pela taxa aplicável à remuneração básica dos depósitos de poupança com data de aniversário no dia 1º, observada a periodicidade mensal para remuneração. Parágrafo único. As taxas de juros previstas na legislação em vigor do FGTS são mantidas e consideradas como adicionais à remuneração prevista neste artigo.” Cf.: BRASIL. **Lei n.º 8.177, de 1º de março de 1991**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8177.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

de preços⁵⁸. A título de exemplo, no ano de 1989, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulou alta de 1972,91%, e em 1990, alta de 1620,97%⁵⁹.

Tabela 3 - TR e IPCA acumuladas no ano - de 1991 a 2024.

ANO	TR (%)	IPCA (%)	ANO	TR (%)	IPCA (%)
1991	335,52	472,7	2008	1,63	5,90
1992	1156,22	1119,1	2009	0,71	4,31
1993	2474,74	2477,15	2010	0,69	5,91
1994	951,20	916,46	2011	1,21	6,50
1995	31,62	22,41	2012	0,29	5,84
1996	9,56	9,56	2013	0,19	5,91
1997	9,78	5,22	2014	0,86	6,41
1998	7,79	1,65	2015	1,80	10,67
1999	5,73	8,94	2016	2,01	6,29
2000	2,10	5,97	2017	0,60	2,95
2001	2,29	7,67	2018	0,00	3,75
2002	2,80	12,53	2019	0,00	4,31
2003	4,65	9,30	2020	0,00	4,52
2004	1,82	7,60	2021	0,04	10,06
2005	2,83	5,69	2022	1,62	5,79
2006	2,04	3,14	2023	1,76	4,62
2007	1,45	4,46	2024	0,81	4,83

Fonte: Banco Central do Brasil⁶⁰ e IBGE⁶¹.

De acordo com a Resolução n.º 2809/2020 do BCB, para calcular a TR, o Banco Central baseia-se nas taxas de juros das Letras do Tesouro Nacional (LTN) em relação ao mercado de títulos públicos; sendo pré-fixadas de acordo com as 30 maiores instituições financeiras do país. A partir desses dados, é levantada uma média ponderada, que chega a uma taxa conhecida como Taxa Básica Financeira (TBF). A partir disso, a TR é calculada através da seguinte fórmula⁶²:

$$TR = [((1 + TBF \div 100) \div R) - 1] \times 100\%$$

⁵⁸ FGV. **Atlas Histórico do Brasil. Plano Collor**. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/6296>. Acesso em: 11 mar. 2025.

⁵⁹ IBGE. SIDRA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1737>. Acesso em: 30 jan. 2025.

⁶⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Correção de valores. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=2>. Acesso em: 23 maio 2025.

⁶¹ IBGE. SIDRA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1737>. Acesso em: 30 jan. 2025.

⁶² BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução n.º 2809. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2000/pdf/res_2809_v1_O.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

Sendo: $R = a + b \times (TBF \div 100)$

a → valor fixo de 1,005

b → valor divulgado pelo BCB

TBF → Taxa Básica Financeira, obtida a partir das taxas de juros das LTN.

Destaca-se que a Taxa Referencial não pode representar um valor abaixo de zero, mesmo se o cálculo da fórmula indicar um resultado negativo. Nesse caso, a taxa deve ser convertida para zero⁶³.

Somando as Taxas Referenciais acumuladas no ano com a taxa fixa de 3%, estabelecida no art. 13 da Lei n.º 8.036/90, observa-se que as contas vinculadas do FGTS tiveram o seguinte rendimento entre 1991 e 2016:

Tabela 4 - Correção dos saldos do FGTS no acumulado do ano (em %), de 1991 a 2015.

ANO	TR + 3% a.a	ANO	TR + 3% a.a
1991	338,52	2004	4,82
1992	1159,22	2005	5,83
1993	2477,74	2006	5,04
1994	954,20	2007	4,45
1995	34,62	2008	4,63
1996	12,56	2009	3,71
1997	12,78	2010	3,69
1998	10,79	2011	4,21
1999	8,73	2012	3,29
2000	5,10	2013	3,19
2001	5,29	2014	3,86
2002	5,80	2015	4,80
2003	7,65		

Fonte: Banco Central do Brasil.

Desde 2017, com a edição da MP n.º 763/2016 (depois convertida na Lei n.º 13.446/2017), o Conselho Curador do FGTS passou a prever uma distribuição de lucros (também chamada de “distribuição de resultado”) anual para os cotistas, incrementando o rendimento das contas do fundo de garantia, para além da correção pela TR + 3% a.a. O percentual do lucro a ser distribuído é definido pelo Conselho

⁶³ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução n.º 2809. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2000/pdf/res_2809_v1_O.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

Curador, e a distribuição leva em conta o saldo disponível na conta do trabalhador no dia 31 de dezembro do ano anterior⁶⁴.

Em 2024, o percentual de distribuição de resultado adotado pelo Conselho Curador foi de 2,693258%⁶⁵. Assim, por exemplo, o empregado que possuísse R\$ 3.000,00 na sua conta do FGTS no final do ano de 2023, receberia, a título de distribuição de lucros, R\$ 80,80 ($3.000 \times 0,02693258$).

O montante distribuído anualmente pelo FGTS a todos os cotistas, desde 2017, foi o seguinte⁶⁶:

Tabela 5 - Lucro distribuído aos trabalhadores cotistas do FGTS, de 2017 a 2024.

ANO	DISTRIBUIÇÃO DO RESULTADO DO FGTS
2017	R\$ 7,3 bilhões
2018	R\$ 6,2 bilhões
2019	R\$ 12,2 bilhões
2020	R\$ 7,5 bilhões
2021	R\$ 8,1 bilhões
2022	R\$ 13,2 bilhões
2023	R\$ 12,7 bilhões
2024	R\$ 15,2 bilhões

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Somando a distribuição de resultado à correção monetária estabelecida por lei (TR + 3% a.a), o rendimento anual dos saldos do FGTS, de 2016 a 2023, foi o seguinte⁶⁷:

⁶⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução n.º 2809. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2000/pdf/res_2809_v1_O.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

⁶⁵ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução n.º 2809. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2000/pdf/res_2809_v1_O.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

⁶⁶ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **FGTS. FGTS realiza a maior distribuição de lucro da história e Caixa inicia o crédito nas contas nesta sexta (9)**. Disponível em: <https://www.fgts.gov.br/Paginas/trabalhador/distribuicao-de-resultados-do-fgts.aspx>. Acesso em: 3 mar. 2025.

⁶⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução n.º 2809. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2000/pdf/res_2809_v1_O.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

Tabela 6 - Correção dos saldos do FGTS no acumulado do ano (em %), de 2016 a 2023.

Ano	TR + 3% a.a + Distribuição de Resultado
2016	7,15%
2017	5,59%
2018	6,18%
2019	4,90%
2020	4,92%
2021	5,83%
2022	7,09%
2023	7,78%

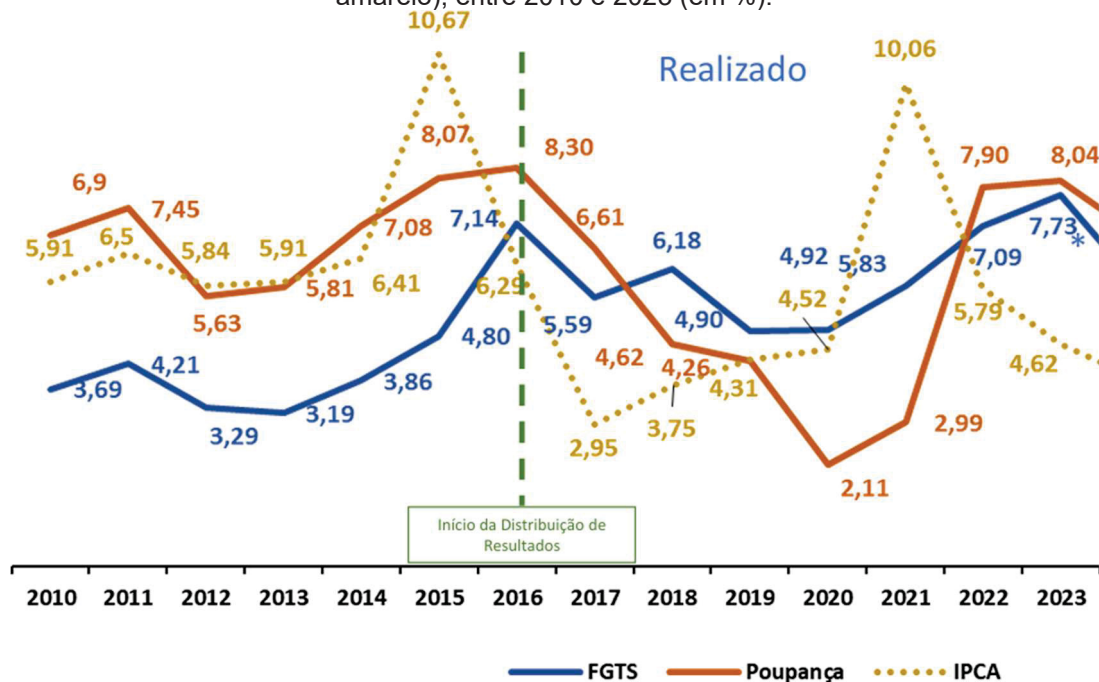
Fonte: Caixa Econômica Federal.

Comparando os números da Tabela 3 com os da Tabela 4, percebe-se que o rendimento anual dos saldos do FGTS costumou ficar abaixo da inflação (IPCA) entre os anos de 1999 (quando entrou em vigor a Resolução n.º 2.604 do Conselho Monetário Nacional, que é melhor abordada no capítulo 3.2) e 2015 (último ano de correção monetária dos saldos sem o acréscimo da distribuição de resultado do fundo). A exceção foram os anos de 2005 e 2006.

Contudo, a partir de 2016, a situação se inverteu. Analisando as Tabelas 3 e 6, nota-se que o rendimento anual do FGTS passou a superar o IPCA; tendo como única exceção o ano de 2021, quando a inflação acumulou alta de 10,06%, enquanto os cotistas do fundo de garantia tiveram um rendimento de 5,83%. Isso pode ser melhor observado, inclusive, com um gráfico juntado pela Caixa Econômica Federal aos autos⁶⁸:

⁶⁸ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **ADI 5090 – impactos e cenários**. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2024/06/ADI-5090_06-06-2024-1.pdf. Acesso em: 27 jan. 2025.

Gráfico 4 - Rendimento anual do FGTS (em azul), da poupança (em vermelho) e do IPCA (em amarelo), entre 2010 e 2023 (em %).



Fonte: CEF.

Foi em um contexto anterior ao início da distribuição de lucros anual do FGTS, que o Partido Solidariedade ingressou (em 2014) com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF, exatamente para contestar o método de correção monetária das contas do fundo – o qual, na maioria das vezes, não superava índices inflacionários.

Um ano antes do SD ter ingressado com a ADI 5090, um estudo do DIEESE apontou que as perdas acumuladas para os trabalhadores, nas suas contas do FGTS, entre 1999 e 2013, foram de 48,3% em relação à inflação⁶⁹.

Por esse motivo, até o protocolo da ADI 5090 na Suprema Corte, mais de 50 mil brasileiros com conta vinculada na Caixa Econômica ingressaram com ação de revisão desses saldos na Justiça Federal, em ações individuais ou coletivas, a fim de requerer que a CEF corrigisse o FGTS por um índice inflacionário, como o IPCA ou o INPC, e não pela TR⁷⁰.

Em 2014, quando o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decorrência da controvérsia repetitiva, determinou a suspensão de todos os processos de revisão dos

⁶⁹ DIEESE. **Nota Técnica Número 125 - Junho de 2013. O FGTS e a TR.** Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec125FGTSeTR.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2025.

⁷⁰ LUIZETTI, Daiane. **FGTS Descomplicado**. 1. ed. Leme-SP: Mundo Jurídico, 2014. pp. 27 a 28.

saldos do FGTS, por meio do Recurso Especial (REsp) n.º 1381683/SP,⁷¹ o Poder Judiciário já havia julgado 22.697 casos pela improcedência do pedido de alteração no método de correção monetária, contra 57 decisões pela procedência.⁷² Em 2019, o Relator da ADI 5090 no STF, Ministro Luís Roberto Barroso, também determinou a “suspensão de todos os feitos que versem sobre a matéria, até julgamento do mérito pelo Supremo Tribunal Federal.”⁷³

Na próxima parte deste capítulo, abordam-se os argumentos do Partido Solidariedade, bem como de outras partes interessadas (*amici curiæ*), pela inconstitucionalidade da TR como índice de correção monetária do FGTS, e a relação desses argumentos abordados na ADI com uma das funções socioeconômicas que o fundo de garantia possui.

3.2. ARGUMENTOS PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO

Como demonstrado no capítulo 3.1, as leis que estabelecem as regras de correção monetária do FGTS são a Lei n.º 8.036/1990 e a Lei n.º 8.177/1991. Dessa forma, ao protocolar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF, questionando esse método de correção monetária, o Partido Solidariedade requereu, em sua petição inicial, a inconstitucionalidade, com caráter vinculante e *erga omnes* (aplicável para todos), da expressão “com base nos parâmetros fixados para atualização dos saldos dos depósitos de poupança” do *caput* do art. 13 da Lei n.º 8.036/1990 e o *caput* do art. 17 da Lei n.º 8.177/1991, com efeitos a partir da edição da Resolução do Conselho Monetário Nacional n.º 2.604, em 23/04/1999⁷⁴.

Para a parte autora, com o reconhecimento da inconstitucionalidade da TR, a correção dos saldos das contas do FGTS deveria se basear em um índice inflacionário, como o INPC e o IPCA. Mas para além da correção futura desses saldos, ao solicitar os efeitos da inconstitucionalidade, a peça inicial também requereu a condenação da CEF a pagar a diferença dos valores depositados na instituição, aos

⁷¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Precedentes Qualificados**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&num_processo_classe=1614874. Acesso em: 30 abr. 2025.

⁷² LUIZETTI, Daiane. **FGTS Descomplicado**. 1. ed. Leme-SP: Mundo Jurídico, 2014. pp. 27 a 28.

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5090**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4528066>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5276808&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

trabalhadores com conta vinculada, de forma retroativa – com efeitos a partir de fevereiro de 1991 (art. 17 da Lei n.º 8.177/1991)⁷⁵ ou, ao menos, a partir de abril de 1999 (Resolução n.º 2.604/1999 do CMN)⁷⁶.

De acordo com o SD, desde que entrou em vigor a Resolução n.º 2.604/1999 do CMN, a Taxa Referencial passou a apresentar uma defasagem em relação à inflação. Isso porque, o cálculo da TR teria se desvinculado de seus objetivos iniciais (indicar a previsão do mercado financeiro para a inflação no período futuro escolhido) para se ater tão somente à necessidade de impedir que a poupança concorra com outras aplicações financeiras⁷⁷:

Tabela 7 - Valores da TR, do INPC e do IPCA no acumulado do ano, entre 1999 e 2013.

Ano	TR	INPC	IPCA-E
1999	5,7295%	8,43%	8,92%
2000	2,0960%	5,27%	6,03%
2001	2,2852%	9,44%	7,51%
2002	2,8023%	14,74%	11,98%
2003	4,6485%	10,38%	9,86%
2004	1,8184%	6,13%	7,53%
2005	2,8335%	5,05%	5,87%
2006	2,0377%	2,81%	2,95%
2007	1,4452%	5,15%	4,36%
2008	1,6348%	6,48%	6,10%
2009	0,7090%	4,11%	4,18%
2010	0,6887%	6,46%	5,79%
2011	1,2079%	6,07%	6,55%
2012	0,2897%	6,19%	5,77%
2013	0,1910%	5,56%	5,84%

Fonte: ADI 5090/STF. Elaboração: Partido Solidariedade.

⁷⁵ “Art. 17. A partir de fevereiro de 1991, os saldos das contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) passam a ser remunerados pela taxa aplicável à remuneração básica dos depósitos de poupança com data de aniversário no dia 1º, observada a periodicidade mensal para remuneração. Parágrafo único. As taxas de juros previstas na legislação em vigor do FGTS são mantidas e consideradas como adicionais à remuneração prevista neste artigo.” Cf.: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial. ADI 5090.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5276808&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁷⁶ “Altera a fórmula de cálculo do redutor ‘R’ da Taxa Referencial - TR.” Cf.: BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução n.º 2604, de 23 de abril de 1999. Banco Central do Brasil.** Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1999/pdf/res_2604_v1_O.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial. ADI 5090.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5276808&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Assim, para o Partido Solidariedade, mesmo com o acréscimo de uma taxa de juros fixa de 3% ao ano à TR, a então regra de remuneração dos saldos do FGTS não estaria superando a inflação (ver Tabela 4), o que seria, consequentemente, uma afronta ao direito de propriedade do trabalhador, garantido pelo art. 5º XXII da CF/1988⁷⁸.

A fim de demonstrar a relação da correção monetária com o direito constitucional de propriedade, a parte autora trouxe em sua exordial um ensinamento do Ministro Gilmar Mendes, do STF, na sua obra “Curso de Direito Constitucional”, escrita em coautoria com Inocência Martires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco⁷⁹:

Constitui autêntico truismo ressaltar que, hodiernamente, coexistem, lado a lado, o valor da moeda, conferido pelo Estado, e o seu valor de troca interno e externo. Enquanto o valor nominal da moeda se mostra inalterável, salvo decisão em contrário do próprio Estado, o seu valor de troca sofre alterações intrínsecas em virtude do processo inflacionário ou de outros fatores que influem na sua relação com outros padrões monetários. [...] A amplitude conferida modernamente ao conceito constitucional de propriedade e a idéia de que os valores de índole patrimonial, inclusive depósitos bancários e outros direitos análogos, são abrangidos por essa garantia estão a exigir, efetivamente, que eventual alteração do padrão monetário seja contemplada, igualmente, como problema concernente à garantia constitucional da propriedade.

Dessa forma, para o SD, a correção monetária é um instituto jurídico-constitucional, “decorrência lógica e necessária da admissão do dinheiro e dos créditos no âmbito de proteção da garantia constitucional da propriedade”. Isso vale também para os créditos trabalhistas do FGTS que representam uma poupança (portanto, um patrimônio) do trabalhador; não podendo ser corrigidos por um índice que o façam perder valor monetário com o tempo⁸⁰:

23. Pelo exposto, tem-se que, dentre suas diversas dimensões, o FGTS é um “salário diferido” do trabalhador, uma poupança forçada que, inobstante não ser portátil e, ainda, sujeita a saques apenas nas situações tipificadas em lei, é de sua titularidade.

Inclusive, de acordo com o Partido Solidariedade, foi a afronta ao direito de propriedade que levou o julgamento das ADI’s 4357, 4372, 4400 e 4425 a declarar

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5276808&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁷⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. pp. 433 a 436.

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5276808&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

inconstitucional a nova regra de atualização de valores de requisitórios em face da Fazenda Pública (Requisição de Pequeno Valor e Precatórios), após sua expedição e até o efetivo pagamento, trazida pela Emenda Constitucional n.º 62/2009, que passou a prever a adoção do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança - ou seja, a TR.⁸¹

Apesar do fundamento jurídico de violação à norma da Constituição (art. 5º XXII da CF/1988), necessário em uma ADI, o argumento do SD para demonstrar que a regra de correção monetária do FGTS estaria violando, de fato, o direito de propriedade, foi baseado em dados econômicos. Isso pode ser visto pelo quadro comparativo, elaborado pelo DIEESE, trazido na petição inicial⁸²:

Tabela 8 - Quadro comparativo entre a variação da inflação (INPC), o retorno recebido pelo FGTS e do retorno pago aos cotistas, entre 2000 e 2011.

ANOS	INPC	FGTS	Cotista FGTS
2000	5,27	9,5	5,1
2001	9,44	10,7	5,3
2002	14,74	11,8	5,7
2003	10,38	14,6	7,6
2004	6,13	10,5	4,8
2005	5,05	12,6	5,8
2006	2,81	10,9	5
2007	5,15	9,2	4,4
2008	6,48	9,7	4,6
2009	4,11	8,2	3,7
2010	6,46	8,0	3,7
2011	6,07	9,0	4,2

Fonte: ADI 5090/STF.

Elaboração: DIEESE.

Diante dos dados consolidados pelo DIEESE, o SD concluiu que o trabalhador cotista do FGTS, por causa do então método de correção monetária do fundo (TR + 3% a.a.), acabou tendo sua poupança corroída pela inflação a partir de 1999, inclusive

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5276808&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁸² DIEESE. **Nota Técnica Número 125 - Junho de 2013. O FGTS e a TR**. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec125FGTSeTR.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2025.

causando o enriquecimento ilícito da CEF, que tem um retorno percentual das aplicações acima dos próprios cotistas⁸³:

[...] ficam evidentes as diferenças entre o retorno das aplicações do FGTS, e o retorno dos cotistas indicando claramente 'que há uma forte discrepância entre o rendimento do Fundo e o rendimento dos cotistas.' Ou seja, o rendimento das aplicações dos recursos do fundo é bem superior ao rendimento pago aos titulares do fundo. Além disso, o quadro mostra também que o rendimento dos cotistas (Juros +TR) tem sido inferior à inflação no período.

Foi em decorrência da perda de valor real da poupança do trabalhador, com o decorrer dos anos, que a parte autora passou a questionar a constitucionalidade da TR como índice de correção monetária do FGTS, com fulcro no art. 5º XXII da CF/1988. Segundo o Instituto FGTS Fácil, entre 10/12/2002 e 10/05/2010, a diferença da TR em relação ao IPCA gerou uma perda de R\$ 64 bilhões aos trabalhadores cotistas do fundo de garantia⁸⁴.

Outra parte interessada (*amici curiae*) que se manifestou pela procedência da ADI 5090 foi a Defensoria Pública da União (DPU), peticionando nos autos no dia 03 de abril de 2014.⁸⁵

Na mesma linha do Partido Solidariedade, a DPU alegou que a correção monetária deveria ter como base o valor da inflação de um determinado período. Caso contrário, haveria violação ao direito de propriedade garantido pela Constituição Federal de 1988:

A correção monetária consiste em um ajuste contábil periódico de certos valores da economia, tendo como base, especialmente, o valor da inflação de um dado período e realizado com o intuito de compensar a perda do valor da moeda, mantendo o seu poder de compra.

[...]

Daí que a correção monetária de valores no tempo é circunstância que decorre diretamente do núcleo essencial do direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII). Corrigem-se os valores nominais para que permaneçam com o mesmo valor econômico com o passar do tempo, diante da inflação.

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5276808&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁸⁴ INSTITUTO FGTS FÁCIL. **Diferença da TR em relação ao IPCA**. Disponível em: <http://www.fgtsfacil.org.br/fraudes/fraudes.asp>. Acesso em: 12 fev. 2025.

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pedido de ingresso da Defensoria Pública da União. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5609499&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Como os valores depositados nas contas vinculadas do FGTS são de propriedade dos trabalhadores, para a DPU, permitir a utilização da TR para fins de atualização monetária, equipara-se a violar o direito de propriedade destes.

Outro ponto trazido pela Defensoria Pública da União foi que a Constituição Federal não atribui ao FGTS nenhuma finalidade de custear o desenvolvimento de políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal. Dessa forma, a única função do instituto seria formar um fundo de proteção (de garantia) para o trabalhador, pelo tempo de serviço por ele prestado (art. 7º III da CF/1988)⁸⁶:

Da própria nomenclatura utilizada no artigo 7.º, inciso III, da Constituição da República, já é possível extrair o delineamento basilar e a finalidade precípua do direito ao FGTS. Em sua essência, trata-se de um conjunto de recursos destinado a proteger os trabalhadores em função do tempo em que exercidas as suas atividades laborativas. Ao menos em nível constitucional, portanto, não se afigura correto afirmar que o FGTS foi concebido para ter dupla finalidade.

Por esses motivos, assim como o SD, a DPU requereu a inconstitucionalidade dos arts. 13 *caput* da Lei n.º 8.036/1990 e 17 *caput* da Lei n.º 8.177/1991.

Demonstrados os argumentos das partes que defendiam a procedência da ADI 5090 – com foco em garantir a função do FGTS de manter uma poupança para os trabalhadores celetistas –, a próxima parte do capítulo demonstra quais foram os fundamentos utilizados pelas partes interessadas na improcedência da ação.

3.3. ARGUMENTOS PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO

Assim como a parte autora se utilizou de argumentos econômico-financeiros para pedir a procedência da ADI 5090, a Presidência da República (requerida) alegou que foi o SD quem desconsiderou os impactos que os efeitos da inconstitucionalidade da TR, como índice de correção monetária das contas do FGTS, poderiam causar na economia.

De acordo com a Presidência da República, a decisão do STF levaria a TR a ser questionada também em vários outros casos de cobrança que envolvem o Poder Público, podendo gerar ingentes prejuízos financeiros, um desequilíbrio orçamentário,

⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pedido de ingresso da Defensoria Pública da União. ADI 5090.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5609499&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

e, como consequência, o inevitável aumento da carga tributária e da inflação – como ocorreu nos anos anteriores ao Plano Real e à criação da TR⁸⁷:

De fato, eventual decisão favorável ao requerente poderia impactar, com efeito cascata, todos os empregadores e empregados do país, em todos os contratos futuros de financiamentos, inclusive do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, do Sistema Crédito Educativo - CREDUC, do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, na poupança popular e em vários depósitos judiciais, etc., pois usam a Taxa de Referência - TR, como índice de atualização monetária.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, a Presidência da República se manifestou pela improcedência da ação, alegando que não cabe ao Poder Judiciário atuar como legislador para interferir no campo macroeconômico, impondo aos demais Poderes da República e à sociedade brasileira uma nova política monetária, sob pena de violar o art. 48 XIII da Constituição de 1988⁸⁸.

Outro ponto levantado pela Presidência da República foi que o então método de atualização monetária estabelecido para os saldos do FGTS, através da legislação infraconstitucional, não teria como violar o direito de propriedade (art. 5º XXII da CF/1988) dos cotistas, já que o saque desses valores é um direito subjetivo, só garantido nas hipóteses do art. 20 da Lei n.º 8.036/1990. Além do mais, o FGTS não é só uma poupança compulsória do trabalhador, possuindo também uma função social, com respaldo no art. 5º XXIII da Constituição Federal.⁸⁹

A segunda parte requerida da ADI 5090, o Congresso Nacional, também se manifestou pela improcedência da ação. Para o Senado Federal, apesar da argumentação sedutora do SD em prol do direito de propriedade dos trabalhadores, o instituto do FGTS possui um “regime jurídico bastante peculiar”, não podendo o Poder

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição da Presidência da República. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5617754&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁸⁸ “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...] XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;” Cf.: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição da Presidência da República. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5617754&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição da Presidência da República. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5617754&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Judiciário interferir no papel do Legislativo de definir qual índice de correção monetária é o melhor para atender a dupla finalidade que a legislação estabelece ao instituto⁹⁰.

Aliás, por possuir um regime jurídico diferenciado, o Senado Federal alegou que não cabia aplicar, em relação ao FGTS, o entendimento que o STF teve nas ADI's 4357 e 4425, ao considerar a TR como um índice inconstitucional para corrigir valores referentes à Requisição de Pequeno Valor (RPV) e Precatórios. Até porque, para a requerida, o julgamento destas ADI's visou assegurar o primado da coisa julgada e o dever de respeito ao valor real das condenações, não se tratando de proibir a TR como remuneração básica das cadernetas de poupança⁹¹.

Já o Banco Central do Brasil, que ingressou na ação como *amici curiæ*, tinha interesse na improcedência da ADI, porque, assim como a Presidência da República, entendia que o reconhecimento da inconstitucionalidade da TR poderia ter importantes repercussões sobre o Sistema Financeiro Nacional (SFN)⁹².

De acordo com o BCB, além de ser o índice legal de remuneração dos saldos do FGTS, a TR é também utilizada como índice de remuneração em diversos setores da economia, como nas operações de poupança. A declaração de inconstitucionalidade da TR e sua substituição pelo INPC ou pelo IPCA, portanto, poderia elevar as taxas de financiamento de diversos contratos, tornando as operações de crédito com recursos do FGTS mais onerosas, e, conseqüentemente, financeiramente inviáveis e inacessíveis à significativa parcela da população – principalmente os menos favorecidos⁹³:

54. Para se ter a noção do impacto da modificação do índice, por exemplo, com a substituição da TR pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), estima-se que haveria um aumento das taxas de financiamento de aproximadamente 11% ao ano, taxas hoje que variam entre 6% e 8,66% ao ano. Tal revisão, por certo, tornaria as operações de crédito do FGTS mais onerosas, e, por conseguinte, financeiramente inviáveis e inacessíveis a significativa parcela da população, porquanto menos favorecida.

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição do Senado Federal. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5607656&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição do Senado Federal. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5607656&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição do Banco Central do Brasil. ADI 5090**. Disponível em: https://www.canva.com/design/DAFoZGV_eO4/0j-0_aCY96WnRgZ3Snd5aQ/edit. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição do Banco Central do Brasil. ADI 5090**. Disponível em: https://www.canva.com/design/DAFoZGV_eO4/0j-0_aCY96WnRgZ3Snd5aQ/edit. Acesso em: 16 mar. 2025.

[...]

56. Curiosamente, a declaração de inconstitucionalidade pretendida pelo Partido Solidariedade, caso acolhida por este Excelso Pretório, teria efeito diametralmente oposto ao que se alega buscar, pois teria como consequência uma drástica redução das possibilidades do FGTS de continuar a prover crédito em condições favoráveis para as operações de financiamento dos programas de acesso à moradia, ao saneamento básico e à infraestrutura no âmbito do SFH, ao menos nos patamares hoje praticados.

Do mesmo modo que as partes requeridas, o BCB também ressaltou a função social do instituto do FGTS, com respaldo constitucional nos arts. 5º XXIII e 170 III da CF/1988, bem como ressaltou que cabe aos legisladores, sendo representantes eleitos da população, definir qual índice de correção monetária é o ideal para que o instituto cumpra suas funções, e não ao Poder Judiciário⁹⁴.

Por fim, outra parte que ingressou como *amici curiæ* na ADI 5090 foi a Caixa Econômica Federal, instituição financeira responsável por gerenciar as contas vinculadas do FGTS⁹⁵.

Assim como as outras partes que se manifestaram pela improcedência da ação, a CEF alegou que o fundo de garantia tem função multidimensional, servindo tanto para garantir um direito trabalhista quanto para financiar políticas de interesse social – que poderiam ser prejudicadas caso a TR fosse substituída por um índice inflacionário. De acordo com a Caixa Econômica, em 2012, R\$ 5 bilhões foram utilizados da instituição para custear obras públicas relacionadas à habitação, saneamento e infraestrutura da União, dos Estados e dos Municípios⁹⁶.

Além do mais, a CEF estima que dois terços dos contratos de financiamento habitacional, realizados com recursos do FGTS, são firmados por trabalhadores titulares de contas vinculadas do fundo. Para a instituição, estes se beneficiam do índice mais favorável na atualização dos depósitos – a TR – e seriam prejudicados por reajustes dos seus financiamentos mediante índice menos favorável – como o IPCA ou o INPC⁹⁷:

⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição do Banco Central do Brasil. ADI 5090**. Disponível em: https://www.canva.com/design/DAFoZGV_eO4/0j-0_aCY96WnRgZ3Snd5aQ/edit. Acesso em: 16 mar. 2025. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5456415&prclID=4528066#>. Acesso em 02 de dezembro de 2024.

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição da Caixa Econômica Federal. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5810232&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição da Caixa Econômica Federal. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5810232&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição da Caixa Econômica Federal. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5810232&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Apenas para se ter uma noção da grandeza do impacto da modificação do índice, por exemplo, com substituição da TR pelo IPCA nos financiamentos do Sistema de Financiamento Habitacional (SFH), haveria um aumento das taxas de financiamento em aproximadamente 15% ao ano, taxas que hoje são de 6% a 8,66% a. a., e que, em alguns casos, apenas, se reequilibraria em patamares superiores a 10% aa.

Do ponto de vista macroeconômico, a Caixa Econômica apontou que o legislador criou a Taxa Referencial, na década de 1990, como uma das formas de combater a alta inflação da época, mediante a desindexação da economia. Por essa razão, se o Poder Judiciário optasse por um índice inflacionário para atualização das contas vinculadas, haveria o risco de prejudicar o equilíbrio no Sistema Financeiro Nacional, causando graves impactos na política econômica e fazendo com que, ao final, o próprio trabalhador fosse o maior prejudicado pela medida⁹⁸.

Até agora, demonstraram-se os fundamentos utilizados pelas partes requeridas, e demais que também requeriam a improcedência da ADI 5090, nas suas primeiras manifestações no processo. Entretanto, após a introdução da distribuição de resultado do FGTS aos cotistas, em 2016, outros argumentos da CEF, do BCB e do governo federal surgiram para pedir a improcedência da ação.

As partes passaram a argumentar que, desde o acréscimo da distribuição de lucros anual ao cálculo da atualização monetária (TR + 3% a.a.), o rendimento das contas vinculadas do fundo de garantia contou com uma rentabilidade acima do IPCA e do INPC. Sendo assim, houve a perda superveniente do objeto da ADI 5090, tendo em vista que os trabalhadores não estariam mais perdendo o valor monetário dos seus saldos do FGTS com o tempo⁹⁹:

13. Posteriormente, o Banco Central do Brasil apresentou informações complementares, tendo em vista a edição da Lei n.º 13.446, de 25 de maio de 2017, alegando ter ocorrido a perda superveniente do objeto da presente ação direta em razão das alterações promovidas pelo novel diploma legal. Aduz que o aludido regramento (i) “cria novo critério com o propósito de elevar a rentabilidade das contas vinculadas do trabalhador por meio da distribuição de lucros do FGTS” e (ii) “dispõe sobre possibilidade de movimentação de conta do Fundo vinculada a contrato de trabalho extinto até 31 de dezembro de 2015” (e-doc. 83, p. 1).
[...]

⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição da Caixa Econômica Federal. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5810232&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Como fez notar a Advocacia-Geral da União, os gráficos elaborados pelo Departamento de Gestão de Fundos, neste mês de abril de 2023, dão conta de que “a rentabilidade acumulada do FGTS para os trabalhadores desde o início da distribuição dos resultados (2017 a 2023) supera o IPCA”, a saber: FGTS 62,42% x IPCA 52,69%.

O próprio motivo para a criação da distribuição de resultado do FGTS, de acordo com o Banco Central, seria aperfeiçoar o equilíbrio que a dupla finalidade do instituto possui; garantindo ao trabalhador um maior retorno financeiro à sua poupança compulsória, mas sem prejudicar o financiamento de políticas públicas de interesse social¹⁰⁰:

13. A EMI (Exposição de Motivos Interministerial) da MP n.º 763, de 2016, reconhece, como dito, o duplo objetivo do Fundo: (i) garantir ao trabalhador optante a formação de pecúlio relativo ao tempo de serviço em uma ou mais empresas, para ampará-lo em caso de demissão e a seus dependentes em caso de falecimento; e (ii) fomentar políticas públicas por meio do financiamento de programas de habitação popular, de saneamento ambiental e de infraestrutura urbana. E, ao reconhecer esse duplo objetivo, promove conciliação de interesses no sentido de otimizar a solução das controversas questões alusivas ao tema da remuneração das contas vinculadas ao FGTS.
14. Além disso, a EMI destaca a realização de estudos que demonstraram que destinar 50% do resultado alcançado pelo Fundo aos detentores de contas vinculadas não traz riscos à sua liquidez ou ao seu desenvolvimento de médio e longo prazo¹⁰¹.

Expostos os principais argumentos das partes requerente e requeridas da ADI 5090, bem como das outras aceitas para ingressarem na ação a fim colaborar com a apreciação da Corte (*amici curiæ*), o próximo capítulo aborda o método da Análise Econômica do Direito e observar se houve argumentos no julgamento da ADI que pudessem se apoiar em alguma de suas premissas.

¹⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição do Banco Central do Brasil. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5456415&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁰¹ BRASIL. **Exposição de Motivos da Medida Provisória n.º 763/2016**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20763-16.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

4. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E O JULGAMENTO DA ADI 5090

Nos últimos anos, o estudo das interrelações entre Direito e Economia vem alcançando crescente notoriedade no Brasil, ultrapassando os debates teóricos - inicialmente restritos aos círculos acadêmicos – para ter relevância nos processos de decisão dos agentes públicos. Os recursos voltados ao *Law & Economics* (traduzido no Brasil para “Análise Econômica do Direito”) passaram a integrar, com mais frequência, análises jurídicas concretas, na medida em que instrumentos da ciência econômica são aplicados para medir os impactos no orçamento público e na vida dos indivíduos¹⁰².

O Supremo Tribunal Federal é um dos órgãos que têm se utilizado cada vez mais da metodologia da AED em seus julgamentos, fato amplamente noticiado pela imprensa¹⁰³ e objeto de pesquisa científica publicada¹⁰⁴. Dentre as conclusões da pesquisa, observou-se um gradativo aumento do “grau de influência do raciocínio econômico” nas decisões da Corte, o que vem sendo atribuído, nos últimos anos, à Presidência do Ministro Luiz Fux (de setembro de 2020 a setembro de 2022) e, mais recentemente, à Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso (desde setembro de 2023), entusiastas do tema.

Em entrevista à revista eletrônica “Consultor Jurídico”, o economista e Assessor Especial da Presidência do STF desde 2023, Dr. Guilherme Mendes Resende, reconheceu o aumento do uso desta metodologia nos julgamentos da Corte, a fim de melhor avaliar os impactos socioeconômicos de suas decisões¹⁰⁵:

O Supremo sempre julgou casos de grande complexidade e impacto econômico. Nesse sentido, vejo uma construção institucional ao longo dos

¹⁰² BARROSO, Min. Luis Roberto. Prefácio. Em: RESENDE, Guilherme Mendes; OLIVEIRA, Amanda Flávio de. (Orgs.). **Decisões Judiciais e suas Consequências Econômicas e Sociais**. São Paulo: Editora Singular, 2024. pp. 15 a 16.

¹⁰³ Ver:

<https://www.conjur.com.br/2024-abr-14/deciso-es-podem-aproveitar-analise-economica-para-julgamento-mais-bem-informado/>; <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/01/04/cresce-uso-do-consequencialismo-no-supremo.ghtml>; <https://www.conjur.com.br/2010-abr-24/analise-economica-direito-solucoes-conflitos-principios/>. Acessos em: 09 mar. 2025.

¹⁰⁴ CAON, Guilherme Maines. **Análise econômica do direito**: aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

¹⁰⁵ RESENDE, Guilherme Mendes. 'Decisões podem aproveitar análise econômica para julgamento mais bem-informado', afirma economista. **Consultor Jurídico**. 2024. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2024-abr-14/deciso-es-podem-aproveitar-analise-economica-para-julgamento-mais-bem-informado/#:~:text=Guilherme%20Mendes%20Resende%20%E2%80%94%20Para%20equilibrar%20os%20impactos%20C,judiciais%20s%C3%A3o%20avaliados%20%C3%A0%20luz%20dos%20princ%C3%ADpios%20legais](https://www.conjur.com.br/2024-abr-14/deciso-es-podem-aproveitar-analise-economica-para-julgamento-mais-bem-informado/#:~:text=Guilherme%20Mendes%20Resende%20%E2%80%94%20Para%20equilibrar%20os%20impactos%20C,judiciais%20s%C3%A3o%20avaliados%20%C3%A0%20luz%20dos%20princ%C3%ADpios%20legais.). Acesso em: 20 abr. 2025.

últimos anos, com uma maior utilização do raciocínio econômico para balizar a tomada de decisões nos julgamentos. Como mostrei no artigo no Valor Econômico que escrevi recentemente, existe um movimento crescente ao longo dos anos de reconhecer a contribuição da análise econômica para uma compreensão mais aprofundada dos efeitos das decisões judiciais. A perspectiva econômica, embora não seja a única, enriquece o processo de tomada de decisão, oferecendo uma camada adicional de análise. Adotar uma abordagem interdisciplinar proporciona uma base mais sólida para decisões.

Contudo, a definição de Análise Econômica do Direito (AED) varia de autor para autor, sendo que cada um defende a aplicação deste método ao direito de forma diferente.

Para Ronald Coase, economista britânico e um dos pioneiros dos estudos da AED, a Análise Econômica do Direito é, essencialmente, a aplicação dos métodos da economia para entender, explicar e melhorar o funcionamento das instituições jurídicas. Na teoria de Coase, o direito é responsável por criar um ambiente institucional que pode reduzir ou aumentar os custos de transação, e neste ambiente, incentivos e desincentivos são gerados e influenciam as tomadas de decisões econômicas dos indivíduos. Dessa forma, o direito e a economia não podem ser vistos como áreas separadas, e a AED pode ajudar a entender qual estrutura jurídica gera os incentivos que resultem nos melhores resultados sociais¹⁰⁶.

Já para Richard Posner, o autor jurídico mais citado nos EUA de todos os tempos, a Análise Econômica do Direito é o uso da teoria econômica para examinar a formação, estrutura, processos e efeitos das leis¹⁰⁷. Nesse sentido, Posner propõe a utilização da teoria da eficiência econômica (com destaque ao critério de Kaldor-Hicks) como guia de aplicação do Direito, com vista à “maximização da riqueza” dos indivíduos¹⁰⁸.

Enquanto no âmbito privado essa maximização ocorre quando o indivíduo (agente econômico) se utiliza de sua racionalidade para tomar decisões que maximizem suas próprias satisfações;¹⁰⁹ no âmbito das decisões públicas, inclusive

¹⁰⁶ COASE, Ronald Henry. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, n. 1, p. 1-44, 1960.

¹⁰⁷ POSNER, Richard. **El análisis económico del derecho**. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007a.

¹⁰⁸ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bittencourt; OLIVEIRA, Erickson Araújo Santana de; KLEIN, Vinícius; ALVES, Ana Caroline Marciquevik. Richard Posner. In: BECUE, Sabrina Maria Fadel; KLEIN, Vinícius (orgs.). **Análise econômica do direito: principais autores e estudos de casos**. Curitiba: Editora CRV, 2019. pp. 323 a 390.

¹⁰⁹ POSNER, Richard Allen. **Problemas da Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Fonte, 2007. p. 474.

do Poder Judiciário, a maximização da riqueza ocorre quando se evita o desperdício social, ou seja, se evita maiores prejuízos para a sociedade¹¹⁰.

Fora dos países do sistema de *common law* (como Estados Unidos e Reino Unido), um expoente da AED é Nuno Garoupa. Para ele, o papel da Análise Econômica do Direito é oferecer um conjunto de ferramentas para interpretar e avaliar normas jurídicas – tanto as já existentes (análise *ex post*), como as futuras (análise *ex ante*) – de maneira realista, levando em conta os incentivos econômicos e institucionais, mas sem esquecer a diversidade dos sistemas legais, existentes em diferentes países, e a importância da legitimidade e da justiça¹¹¹.

De acordo com Garoupa, uma das ferramentas que o Poder Público deve se utilizar, da AED, é a Análise de Impacto Regulatório (AIR). Quando se trata de análise *ex ante*, a AIR permite que o Estado avalie, antes de editar uma nova norma/regulamentação, quais serão seus possíveis custos e benefícios para a sociedade; transparecendo, aos tomadores de decisões, dados e informações relevantes e racionalizando suas escolhas. Para isso, existem quatro objetivos correlacionados que tornam mais eficaz a realização desse tipo de avaliação¹¹²:

- (1) aumentar o nível de racionalidade e eficiência das escolhas regulatórias;
- (2) vincular as decisões às melhores evidências empíricas e científicas;
- (3) ampliar a transparência do processo de tomada de decisão e facilitar a prestação de contas às instâncias políticas e à sociedade; e
- (4) permitir um engajamento mais efetivo da sociedade com a formação das políticas públicas.

No Brasil, o método de Análise Econômica do Direito *ex ante* que mais vem sendo adotado pelos agentes públicos, inclusive pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, é este demonstrado por Garoupa, através das AIR's. Isso se observa, principalmente, pelo aumento do número de casos em que as decisões do STF passaram por modulação de efeitos, o que demonstra sensibilidade às consequências práticas das interpretações constitucionais, e garantem maior segurança jurídica e redução de custos sociais¹¹³.

¹¹⁰ POSNER, Richard Allen. **A Economia da Justiça**. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes Ltda, 2019. p. 15.

¹¹¹ PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Editora Atlas, 2020. pp. 391 a 395.

¹¹² PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Editora Atlas, 2020. pp. 419 a 430.

¹¹³ SANTOS, André Torres dos. **Modulação de efeitos na jurisdição constitucional em matéria tributária: uma análise de seus pressupostos materiais de aplicação na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2021. 254 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Brasília, 2021.

Como a presente dissertação dedica-se a analisar se houve uma análise *ex ante* durante o julgamento da ADI 5090, o critério de AED a ser aplicado para chegar à uma conclusão do trabalho é o de Garoupa.

A próxima parte do capítulo, portanto, visa explicar como este método pode e tem sido aplicado na prática; analisando trabalhos científicos que visam demonstrar como se pode avaliar (de maneira *ex ante*), ou como foram avaliados, os possíveis impactos socioeconômicos e financeiros de uma determinada legislação ou decisão judicial. Em seguida, o capítulo visa expor a argumentação em torno dos votos dos Ministros, no julgamento da ADI 5090, e, com isso, verificar se o colegiado da Corte também se utilizou da metodologia da AED para redigir o acórdão.

4.1. APLICAÇÃO PRÁTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO *EX ANTE*

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil vive um período de transição dos arranjos institucionais, passando a prever, cada vez mais, no ordenamento jurídico, mecanismos que possibilitam a expansão do uso da Análise de Impacto Regulatório em políticas públicas¹¹⁴.

Dentre esses novos arranjos, está o art. 37 da CF/1988 – alterado pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998 – o qual estabelece, em seu *caput*, que a Administração Pública deve obedecer, entre outros, o princípio da eficiência¹¹⁵:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Outro arranjo foi trazido pela Lei n.º 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a fim de corroborar com a expansão da Análise Econômica do Direito nas decisões judiciais, fixando diretrizes no sentido de que “não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (art. 20), bem como de que as decisões que decretarem invalidação de atos, contratos, ajustes, normas ou

¹¹⁴ OECD. **Indicators of Regulatory Policy and Governance** – Latin America 2019: Brazil. Paris: OECD Publishing, 2019.

¹¹⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3. Acesso em: 23 maio 2025.

processos, deverão “indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas” (art. 21)¹¹⁶.

Por fim, outra importante peça legal que passou a dar aval à AED foi a Medida Provisória n.º 881/2019, popularmente conhecida como “MP da Liberdade Econômica”. Em seu artigo 5º, a MP instituiu a necessidade de se fazer uma análise de impacto regulatório antes da edição e alteração de atos normativos, como forma de avaliar as possíveis consequências econômicas destes¹¹⁷.

Com um arcabouço jurídico cada vez mais favorável à aplicação *ex ante* da AED, alguns economistas têm demonstrado, através de artigos científicos e análises de impacto regulatório, como os agentes públicos brasileiros podem melhor se utilizar dessa metodologia – na mesma linha de aplicação da AED defendida por Garoupa. Na presente dissertação, são examinados alguns trabalhos (quatro nacionais e um internacional) que demonstram como a análise *ex ante* deve ser e vem sendo aplicada por servidores públicos, incluindo magistrados.

Em seu artigo “Análise de Impacto Regulatório: razões e consequências”, de 2019, Thomas V. Conti propõe a utilização, pelo Poder Público, da AIR, a fim de se adotar a decisão/escolha jurídica com maior custo-benefício para a sociedade possível.

Entretanto, o próprio autor reconhece que mensurar o custo-benefício (*Cost Benefit Analysis* – CBA) de uma decisão legislativa, executiva ou judicial nem sempre é possível, uma vez que para muitos casos, a falta de dados adequados para se avaliar a regulação em questão é patente¹¹⁸:

O problema da quantidade de informações necessárias para a escolha beira o intratável e os modelos mentais compartilhados (instituições mentais) utilizados para interpretar quaisquer novas informações também podem divergir entre os agentes públicos, tornando o benefício de cada informação marginal difícil de ser mensurado ante seus custos. Não apenas isso, mas a própria ideia de “ordenar escolhas conforme suas preferências” na esfera pública é difícil de ser interpretada. Não há clareza sobre quais são as preferências de um país, estado ou cidade.

¹¹⁶ “Inclui no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.” Cf.: BRASIL. **Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

¹¹⁷ BRASIL. **Medida Provisória n.º 881, de 30 de abril de 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv881.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

¹¹⁸ CONTI, Thomas V. Análise de Impacto Regulatório: razões e consequências. Em: ARAÚJO, Luiz Nelson Porto; DUFLOTH, Rodrigo V. (Orgs.). **Ensaio em Law & Economics**. São Paulo: Liberars, 2019. pp. 395 a 406.

A solução, para o autor, é que o agente público se utilize das CBAs explicitando seus objetivos, comparando alternativas e preferindo sempre minimizar o custo social ou maximizar os benefícios para os indivíduos¹¹⁹:

Por enquanto, ainda há uma escassez de estudos avaliando o impacto das avaliações de impacto regulatório. Em grande parte isso se deve à dificuldade de se avaliar o impacto disperso de uma meta-regulação como essa, a qualidade da sua aplicação e dos estudos realizados por diferentes agentes. Por outro lado, ao contrário de regulações sem igual exigência de qualidade, cada AIR, ao colocar lado a lado diferentes alternativas, é capaz de estimar – ao menos ex-ante –, o benefício social que está agregando diante de alternativas igualmente plausíveis de regulação, como o caso do Novo Código Comercial o fez.

Dessa forma, garante-se ao tomador de decisões públicas uma visão mais transparente do que está em jogo, tornando-o menos propenso a erros graves (no que diz respeito a decisões ineficientes) do que métodos intuitivos e de grande liberdade de ação e justificação, que predominam na maioria das vezes¹²⁰.

Outro trabalho publicado por Conti, em 2020, intitulado “Métodos Empíricos Aplicados à Análise Econômica do Direito”, destacaram-se quais são os métodos empíricos mais utilizados pela AED¹²¹.

Assim como no seu artigo de 2019, Conti ressaltou que uma metodologia que busca trazer respostas para problemas que exigem previsão de resultados é a análise de custo-benefício. Isso porque, as CBA's servem para auxiliar os tomadores de decisões na adoção de uma lógica de pressupostos, argumentação e no aprofundamento de alternativas e riscos envolvidos – com apoio de dados, estatísticas e estudos de especialistas da área em análise –, dando às tomadas de decisões mais transparência do que se não houvesse nenhuma avaliação sequer de possíveis custos e benefícios¹²².

Para compensar a falta de revisão cega por pares, níveis elevados de transparência na exposição dos pressupostos, argumentos e bases de dados utilizadas são desejáveis e necessários. Menosprezar as Análises de Custo Benefício apenas por não terem o mesmo rigor estatístico e publicação em periódicos é arriscado, pois em geral, o substituto delas não é um artigo

¹¹⁹ CONTI, Thomas V. Análise de Impacto Regulatório: razões e consequências. Em: ARAÚJO, Luiz Nelson Porto; DUFLOTH, Rodrigo V. (Orgs.). **Ensaio em Law & Economics**. São Paulo: Liberars, 2019. pp. 395 a 406.

¹²⁰ CONTI, Thomas V. Análise de Impacto Regulatório: razões e consequências. Em: ARAÚJO, Luiz Nelson Porto; DUFLOTH, Rodrigo V. (Orgs.). **Ensaio em Law & Economics**. São Paulo: Liberars, 2019. pp. 395 a 406.

¹²¹ CONTI, Thomas V. Métodos Empíricos em Análise Econômica do Direito. Em: YEUNG, Luciana L. (Org.). **Análise Econômica do Direito: Temas Contemporâneos**. São Paulo: Editora Actual, 2020.

¹²² CONTI, Thomas V. Métodos Empíricos em Análise Econômica do Direito. Em: YEUNG, Luciana L. (Org.). **Análise Econômica do Direito: Temas Contemporâneos**. São Paulo: Editora Actual, 2020.

impecável em um periódico de fronteira, mas sim uma política pública, ou reforma jurídica irresponsável, sem qualquer interesse genuíno em avaliar seus custos e benefícios à luz das melhores evidências e razões possíveis. No lugar de uma análise razoável e transparente de custos e benefícios, ficamos reféns de análises sem qualquer transparência, e com custos e benefícios desconhecidos, dificultando a cobrança ex-post.

No âmbito internacional, um relatório da OCDE, publicado em 2012, demonstra como a análise de impacto regulatório, quando aplicada pelos agentes públicos, pode se beneficiar da participação direta de atores sociais no processo de decisão. Para a organização, a institucionalização de mecanismos de participação social pode aprimorar substancialmente a qualidade técnica das decisões normativas do Poder Público, já que amplia o acesso a informações qualificadas. Além do mais, para a OCDE, a incorporação de contribuições sociais confere maior legitimidade democrática ao processo decisório, fortalecendo sua transparência e aceitação pública¹²³. Nesse sentido, o relatório afirma:

Um dos principais impactos da Análise de Impacto Regulatório (AIR) reside em sua capacidade de evidenciar os diferentes caminhos possíveis na formulação de uma proposta legislativa. As atividades relacionadas à AIR devem ser avaliadas e seus resultados comunicados, a fim de extrair aprendizados ao longo de todo o processo. Isso implica não apenas a divulgação das AIRs juntamente com os textos regulatórios preliminares durante os procedimentos de consulta pública, mas também o registro dos casos em que o sistema de AIR foi bem-sucedido em eliminar propostas regulatórias ineficientes antes de sua promulgação. Ambos os aspectos contribuem para aprimorar a qualidade das informações disponíveis sobre novas regulamentações e, conseqüentemente, melhorar a qualidade das próprias normas. Esse processo oferece uma base sólida para o aperfeiçoamento contínuo do desenho da AIR. O monitoramento da AIR também pode assegurar uma alocação mais eficiente de recursos escassos e fornecer evidências mais concretas dos benefícios proporcionados por esse instrumento.

Já em uma pesquisa quantitativa, sob o título “Medindo os Impactos do PL 1.572 da Câmara dos Deputados, ou do PL 487 do Senado Federal, que propõem o Novo Código Comercial Brasileiro”, a Prof.^a Dr.^a Luciana Yeung, a fim de mensurar os impactos de dois Projetos de Lei que estão em análise no Congresso Nacional, reconheceu que, tratando-se de uma análise *ex ante*, não é possível avaliar, com total precisão, quais efeitos seriam gerados se um dos PLs fosse aprovado¹²⁴.

¹²³ OECD. **Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA)**: Guidance for Policy Makers. Paris: OECD Publishing, 2008. pp. 51 a 56.

¹²⁴ YEUNG, Luciana L. Medindo os Impactos do PL 1.572 da Câmara dos Deputados, ou do PL 487 do Senado Federal, que propõem o Novo Código Comercial Brasileiro. **Consultor Jurídico**, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/cedes.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Contudo, Yeung afirmou que faz parte da função da AED oferecer avaliações desta natureza, e por isso, defende a adoção de algumas premissas para aplicação desta metodologia, dentre elas: a comparação com semelhantes - tendo em vista que uma das formas de se fazer estimativas é associar com algum evento semelhante; a criação de diferentes cenários - que seria fazer estimações baseadas em cenários “pessimista”, “neutro” e “otimista”; e a utilização de valores reais – pois mesmo se tratando de uma previsão de impactos futuros, as estimativas devem ser baseadas em valores reais¹²⁵.

Por fim, em um estudo de caso, intitulado “Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.482, julgada em 21.05.2021, Supremo Tribunal Federal”,¹²⁶ o Ministro Gilmar Mendes, do STF, e Victor Oliveira Fernandes, conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, demonstraram como a Suprema Corte brasileira se utilizou de elementos da AED *ex ante* – e da AIR – no julgamento da ADI 6482:

A Análise Econômica do Direito, embora ainda não seja uma prática consolidada nos tribunais brasileiros, tem ganhado cada vez mais relevância, especialmente em casos que envolvam políticas públicas e regulação econômica. No caso em questão, o STF demonstrou sensibilidade aos argumentos econômicos apresentados, reconhecendo que a decisão judicial poderia ter implicações significativas para o desenvolvimento da infraestrutura de telecomunicações no país.

Essa ação direta foi proposta pela Procuradoria-Geral da República (PGR), questionando o art. 12 da Lei n.º 13.116/2015; o qual proíbe aos Estados, Municípios e Distrito Federal a cobrança de contraprestação às concessionárias pelo direito de passagem em vias públicas, faixas de domínio e outros bens públicos de uso comum na instalação de infraestrutura de telecomunicações. Para a PGR, esta norma estaria violando a autonomia dos entes federados – sacrificando receitas e retirando deles a prerrogativa de dispor dos bens integrantes de seu patrimônio jurídico¹²⁷.

¹²⁵ YEUNG, Luciana L. Medindo os Impactos do PL 1.572 da Câmara dos Deputados, ou do PL 487 do Senado Federal, que propõem o Novo Código Comercial Brasileiro. **Consultor Jurídico**, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/cedes.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹²⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.482, julgada em 21.05.2021, Supremo Tribunal Federal. In: RESENDE, Guilherme Mendes; OLIVEIRA, Amanda Flávio de. (Orgs.). **Decisões Judiciais e suas Consequências Econômicas e Sociais**. São Paulo: Editora Singular, 2024. pp. 87 a 103.

¹²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Gratuidade do direito de passagem de infraestrutura de telecomunicações é constitucional**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460758&ori=1>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Contudo, o STF julgou pela constitucionalidade do referido artigo. Além do argumento jurídico de que é competência privativa da União legislar sobre telecomunicações, a Corte considerou os potenciais impactos econômicos de sua decisão. O relatório disponibilizado pela Agência Nacional de Telecomunicações – a demonstrando que a não cobrança, pelos entes federativos, pode acelerar o processo de expansão e implementação da tecnologia 5G pelo país –, e uma manifestação técnica do Ministério das Comunicações – demonstrando o aumento de custo por quilômetro de rede, se fosse estabelecida uma taxa de fiscalização que estava prevista em uma lei do Estado do Paraná – foram trazidos aos autos para tornar mais transparente aos julgadores os custos e benefícios que o fim da competência privativa da União, em legislar sobre a matéria, poderia trazer para a população¹²⁸.

Inclusive, fazendo esse balanceamento de custos e benefícios, o Ministro Nunes Marques destacou que as receitas que os Estados e Municípios deixam de arrecadar, ao não poder impor taxas sobre as empresas de telecomunicações, são compensadas pelos ganhos diretos e indiretos proporcionados pela dinâmica econômica e pelo baixo custo das tecnologias envolvidas. Isso porque, a ausência de cobrança elimina barreiras para novos investimentos, contribuindo para a ampliação do acesso, a melhoria na qualidade e a redução dos preços dos serviços¹²⁹.

Esses cinco trabalhos apresentados acima, aplicaram, ou explicam como se deve aplicar, os métodos em torno da AED, a fim de avaliar os impactos de uma determinada decisão jurídica. Todos têm em comum o entendimento de que, apesar de não ser possível ter total conhecimento das consequências que uma política pública ou decisão judicial trará, ao apresentar dados e estudos empíricos sobre o campo em discussão, bem como traçar diferentes cenários sobre a aplicação ou não da medida, a análise de custo-benefício ficará mais transparente aos agentes públicos, tornando eficaz a adoção da Análise Econômica do Direito.

A próxima parte do capítulo, portanto, visa demonstrar como votaram os Ministros do STF, no julgamento da ADI 5090, para, em seguida, verificar se foi

¹²⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.482, julgada em 21.05.2021, Supremo Tribunal Federal. In: RESENDE, Guilherme Mendes; OLIVEIRA, Amanda Flávio de. (Orgs.). **Decisões Judiciais e suas Consequências Econômicas e Sociais**. São Paulo: Editora Singular, 2024. pp. 87 a 103.

¹²⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.482, julgada em 21.05.2021, Supremo Tribunal Federal. In: RESENDE, Guilherme Mendes; OLIVEIRA, Amanda Flávio de. (Orgs.). **Decisões Judiciais e suas Consequências Econômicas e Sociais**. São Paulo: Editora Singular, 2024. pp. 87 a 103.

aplicada a AED – em linha com o método apresentado por Nuno Garoupa – inclusive para resolver o conflito entre as funções que o instituto do FGTS possui.

Até porque, em decorrência da dupla finalidade do fundo de garantia, o julgamento sobre a forma de atualizar os saldos das contas vinculadas poderia impactar na alocação de recursos do fundo, que, só em 2023, teve uma arrecadação bruta de R\$ 175.433.290.966,84¹³⁰.

Dessa forma, dependendo da decisão dos Ministros do STF, 130,8 milhões de trabalhadores cotistas do fundo de garantia poderiam ver sua poupança do FGTS aumentar¹³¹. Por outro lado, se isso ocorresse, políticas públicas financiadas pelo governo federal, a exemplo do “Minha Casa Minha Vida” – que até 2026 tem a meta de contratar 2 milhões de novas moradias¹³² e que já beneficiou 16 milhões de pessoas entre 2009 e 2019¹³³ –, poderiam ser prejudicadas.

4.2. ANÁLISE DOS VOTOS DOS MINISTROS E DO ACÓRDÃO DA ADI 5090

4.2.1. Voto do Ministro Relator

No STF, a relatoria da ADI 5090 ficou com o Ministro Luís Roberto Barroso. Sendo assim, coube a este ser o primeiro a votar entre os onze integrantes da Corte.

Em seu voto, o relator do caso, ao abordar o FGTS, afirmou que a Constituição Federal só garante ao instituto a função de poupança compulsória do trabalhador, a título de direito social trabalhista (art. 7º III da CF/1988), e que seria no âmbito infraconstitucional (Lei n.º 8.036/1990) que a função de financiar programas governamentais, com recursos do fundo, estaria estabelecida. Dessa forma, o direito

¹³⁰ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Varição da arrecadação líquida do FGTS**. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-informacoes-diversas/ArrecadacaoLiquidaComparativo_2024_Jan.pdf. Acesso em: 22 fev. 2025.

¹³¹ BRASIL. **FGTS distribui R\$ 15,2 bi em lucros, o maior valor desde 2016**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Agosto/fgts-distribui-r-15-2-bi-em-lucros-o-maior-valor-desde-2016>. Acesso em: 14 mar. 2025.

¹³² BRASIL. **Minha Casa, Minha Vida**: projeção de superar 2 milhões de contratações até 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/11/minha-casa-minha-vida-projecao-de-superar-2-milhoes-de-contratacoes-ate-2026>. Acesso em: 26 jan. 2025.

¹³³ BRASIL. **Minha Casa, Minha Vida**: 10 mil unidades entregues no primeiro semestre. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/07/minha-casa-minha-vida-10-mil-unidades-entregues-no-primeiro-semester>. Acesso em: 7 abr. 2025.

constitucional dos trabalhadores a uma poupança deveria prevalecer sobre o interesse da União em financiar políticas sociais¹³⁴:

6. O FGTS é um direito social do trabalhador (art. 7º, III, CF), destinado, “à melhoria de sua condição social” (art. 7º, caput, CF). Os valores recolhidos a tal título integram o seu patrimônio, na forma de uma poupança compulsória, destinada a assegurar a sua manutenção e da sua família, no caso de cessação do vínculo de emprego. A vinculação do direito ao tempo de serviço transmite, ainda, a ideia de que tal poupança deve aumentar ao longo da relação de trabalho. Os valores depositados no Fundo são, igualmente, o parâmetro para a indenização compensatória pela despedida sem justa causa (art. 7º, I, CF c/c art. 10, I, ADCT; Lei n.º 8.036/1990, art. 18, § 1º). Essas são as características e as finalidades constitucionais do FGTS.
[...]

8. De acordo com a lei, os recursos do Fundo devem ser aplicados no financiamento das atividades de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana (art. 7º, X e art. 9º, caput e § 2º). Os critérios para tais aplicações são definidos pelo Conselho Curador do FGTS, devendo prever: (i) a prestação de garantias, (ii) uma forma de assegurar o valor dos saldos das contas perante a inflação (art. 9º, § 2º) 6 e (iii) prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos (art. 9º, I a IV)7. O agente operador do FGTS é a Caixa Econômica Federal – CEF (art. 4º), que percebe, por isso, uma remuneração fixada pelo Conselho Curador (art. 5º, VIII) 8. Os saldos das contas do FGTS são garantidos pela União e o risco de crédito é atribuído à CEF (art. 9º, § 1º).

Contudo, para o Ministro Barroso, a fim de facilitar o financiamento de políticas habitacionais, e outras políticas de interesse público, o legislador adotou um índice não inflacionário – a TR – para corrigir as contas vinculadas dos trabalhadores no FGTS, não garantindo, assim, a preservação do seu conteúdo patrimonial ao longo prazo e, por sua vez, violando a sua função constitucional e o direito de propriedade (art. 5º XXII da CF)¹³⁵.

Além de não estarem sendo corrigidas por um índice inflacionário, pela atual regra, o Ministro apontou que as contas vinculadas do FGTS podem ter uma rentabilidade menor do que as cadernetas de poupança, tendo em vista que as contas do fundo de garantia são remunerados pela TR mais juros fixos de 3% ao ano (art. 17, par. único, da Lei n.º 8.177/1991) e, desde 2016, são acrescidas pela distribuição de lucros do FGTS, ao passo que a poupança é remunerada pela TR mais juros fixos de 0,5% ao mês, quando a Taxa Selic está acima de 8,5% ao ano, e pela TR mais 70%

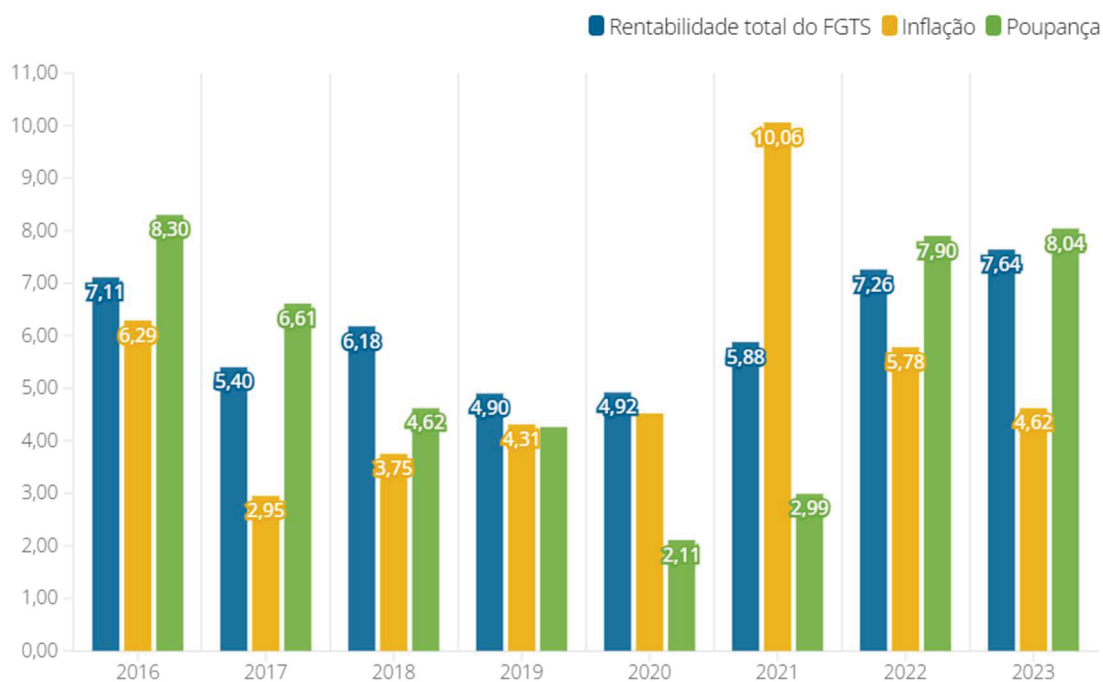
¹³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

da Taxa Selic, quando a Selic for igual ou inferior a 8,5% (art. 12 da Lei n.º 8.177/1991).

Um gráfico da Advocacia Geral da União (AGU) apresentado aos autos, demonstra que, desde 2016, nos anos em que a Taxa Selic média esteve acima dos 8,5% (anos de 2016, 2017, 2022 e 2023)¹³⁶, os cotistas do FGTS tiveram uma rentabilidade anual dos seus saldos abaixo do que as cadernetas de poupança. Por causa disso, o Min. Barroso afirmou que, apesar do início da distribuição de resultado anual ter incrementado o rendimento das contas vinculadas, “não há na legislação um critério objetivo para definição da parcela de lucros a ser distribuída”, o que não impede que a remuneração das contas do fundo de garantia fique abaixo da remuneração das cadernetas de poupança, ou até mesmo do IPCA¹³⁷.

Gráfico 5 - Rentabilidade anual do FGTS, IPCA e Poupança, de 2016 a 2023 (em %).



Fonte: FGTS e BCB.
Elaboração: AGU.

Para o relator da ADI, como o FGTS tem a garantia da União quanto ao adimplemento dos créditos dos trabalhadores, o que reduz o risco associado aos

¹³⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Taxas de juros básicas – Histórico. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros%20%20%20>. Acesso em: 23 maio 2025.

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

depósitos, a menor rentabilidade do FGTS pode ser justificada pela própria lógica de mercado. Contudo, os depósitos de poupança também gozam de uma garantia elevada¹³⁸:

28. Quanto às características de tais aplicações, o FGTS é um investimento consideravelmente seguro. Tem a garantia da União quanto ao adimplemento dos créditos dos trabalhadores, o que reduz o risco associado aos depósitos e justifica a oferta de menor rentabilidade segundo a lógica de mercado. No entanto, os depósitos de poupança também gozam de uma garantia elevada. O Fundo Garantidor de Créditos – FDC, entidade privada regulamentada pelo CMN, garante a restituição de créditos de até R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) por pessoa, em caso de intervenção, liquidação extrajudicial ou declaração de insolvência das instituições financeiras associadas. Além disso, a impenhorabilidade dos depósitos do FGTS não reverte em benefício exclusivo dos cotistas, já que também a União é favorecida ao manter a disponibilidade contínua dos recursos. A poupança também é contemplada com proteção semelhante, embora limitada a quarenta salários-mínimos (em valores de 2023, cerca de cinquenta e três mil reais).

Entretanto, apesar da semelhança entre as garantias que os trabalhadores têm no FGTS e na poupança, nesta última aplicação, os cotistas têm maior liberdade sobre os valores depositados, podendo transportá-los para outros produtos financeiros ou empregá-los em interesses imediatos, o que não ocorre no caso do fundo de garantia (por ser uma poupança forçada).

Por isso, o relator conclui dessa análise que a remuneração do capital dos cotistas do FGTS deveria ser ao menos igual ao rendimento das cadernetas de poupança, porque não há justificativa para dar uma remuneração menor ao FGTS, somente com o objetivo de beneficiar outros sujeitos para além da relação econômico-financeira do fundista (trabalhador) com o fundo de garantia¹³⁹.

O voto do Ministro Barroso foi, portanto, pela inconstitucionalidade do atual método de correção monetária do FGTS, mas para que os depósitos sejam remunerados não em conformidade com um índice inflacionário, como pretendia a parte requerente da ação, mas sim, minimamente, pelo mesmo valor que as cadernetas de poupança – o qual pode ter um rendimento acima do atual modelo de

¹³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

correção monetária do fundo de garantia e do IPCA, como também abaixo, dependendo do ano.

Contudo, observa-se que o relator propôs uma modulação de efeitos da decisão (à luz do art. 27 da Lei n.º 9.868/1999),¹⁴⁰ a fim de que o acórdão tivesse efeitos *ex nunc* (não retroativos), e passando a nova regra valer somente para os depósitos efetuados no fundo de garantia a partir de 2025¹⁴¹:

46. À luz de tais argumentos, voto no sentido de: (i) julgar parcialmente procedente o pedido, a fim de interpretar conforme a Constituição os dispositivos impugnados, para declarar que a remuneração das contas do FGTS não pode ser inferior à da caderneta de poupança; (ii) estabelecer que os efeitos da presente decisão se produzirão prospectivamente, para os novos depósitos efetuados a partir de 2025; e (iii) estabelecer, como regra de transição aplicável aos exercícios de 2023 e 2024, que a totalidade dos lucros auferidos pelo FGTS no exercício seja distribuída aos cotistas. A questão da ocorrência de perdas passadas somente poderá ser avaliada e equacionada por via legislativa e/ou mediante negociação entre entidades de trabalhadores e o Poder Executivo. Firmo a seguinte tese: 'A remuneração global do FGTS não pode ser inferior à da caderneta de poupança'.

Quando a Suprema Corte determina a inconstitucionalidade de uma determinada lei ou norma, ela pode, por maioria de $\frac{2}{3}$ (dois terços) de seus membros, declarar ou decidir que os efeitos de sua decisão não tenham efeitos retroativos, passando a ter eficácia a partir de seu trânsito em julgado, ou de outro momento que venha a ser fixado pela Corte¹⁴².

No caso da ADI 5090, o Ministro Luís Roberto Barroso defendeu o efeito *ex nunc* da sua decisão, para garantir questões de segurança jurídica e de relevante interesse social¹⁴³:

38. Por fim, a matéria deve ser examinada à luz do art. 27 da Lei n.º 9.868/1999, na parte em que admite a modulação dos efeitos temporais da decisão, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional

¹⁴⁰ “Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.” Cf.: BRASIL. Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm. Acesso em: 26 abr. 2025.

¹⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁴² BRASIL. Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm. Acesso em: 26 abr. 2025.

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

interesse social. Inicialmente, no voto proferido na sessão de 20.04.2023, havia proposto que a presente decisão deveria produzir efeitos prospectivos (*ex nunc*), a partir da publicação da ata de julgamento do acórdão, por questões de segurança jurídica. Ressaltei que as normas aqui questionadas estão em vigor há mais de três décadas e que, diante de decisões do STF e do STJ sobre questões semelhantes, havia uma percepção de estabilidade do quadro normativo até recentemente, que justifica a modulação de efeitos da decisão.

Com a modulação dos efeitos, o relator demonstrou preocupação com o impacto que a declaração de inconstitucionalidade do método de correção monetária dos saldos do FGTS, com efeitos retroagindo até o ano de 1999 – como pretendia a parte autora da ação – poderia ter nas contas públicas da União. De acordo com a AGU, o pagamento de valores retroativos (de 2023 a 1999), a fim de corrigir as contas dos trabalhadores cotistas do FGTS, custaria R\$ 660 bilhões ao Tesouro Nacional¹⁴⁴.

Além dos efeitos *ex nunc*, o Min. Barroso acolheu os argumentos do Ministério da Fazenda e também propôs um período de transição, antes que a nova atualização monetária entrasse em vigor. Como o voto foi proferido em 2023, o Ministro Relator sugeriu que a regra proposta só passasse a remunerar os saldos do FGTS de 2025 em diante, a fim de evitar gastos não previstos no orçamento de 2024 - na época já em discussão no Congresso Nacional.

Isso porque, a AGU demonstrou nos autos, projeções econômicas elaboradas pela CEF que apontaram, a partir dos índices econômicos extraídos do Relatório Focus, para os anos de 2023 a 2026, que a rentabilidade projetada para a poupança nesses anos seria superior à rentabilidade do FGTS com a atual regra, mesmo que realizada distribuição de 100% dos resultados do fundo para os cotistas. Isso envolveria aumento de despesas correntes para a União e a necessidade de ajustes nas diretrizes das políticas públicas financiadas com os recursos do FGTS¹⁴⁵.

43. Adicionalmente, no último dia 31 de agosto, foi sancionado o novo arcabouço fiscal brasileiro, instituído pela Lei Complementar n.º 200/2023, que substitui o teto de gastos e tem como objetivo garantir o equilíbrio entre arrecadação e despesas, a sustentabilidade da dívida pública e as condições para crescimento socioeconômico no país. Considerando que 2024 será o ano zero do novo arcabouço fiscal, a mudança na remuneração do FGTS já no final de 2023 criará situação de difícil acomodação dentro das regras fiscais recém aprovadas nos termos da Lei Complementar n.º 200/2023.

¹⁴⁴ AGÊNCIA BRASIL. Conselho Curador do FGTS aprova orçamento de R\$ 117,65 bi para 2024. **Agência Brasil**, 27 nov. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-11/conselho-curador-do-fgts-aprova-orcamento-de-r-11765-bi-para-2024>. Acesso em: 23 maio 2025.

¹⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Ademais, já estão em estágio avançado de discussão no Congresso Nacional o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024, de modo que, considerando o princípio da anualidade orçamentária, é recomendável que eventuais alterações decorrentes da decisão sejam implementadas a partir do processo de elaboração do PLDO e PLOA de 2025.

44. Nesse novo cenário, entendo cabível a modulação dos efeitos da decisão para que a garantia de remuneração global do FGTS igual à da caderneta de poupança alcance apenas os depósitos futuros do FGTS, realizados a partir do exercício de 2025.

E, a partir de 2025, portanto saltando o primeiro ano do arcabouço fiscal, porque não previu essa despesa, os novos depósitos serão remunerados pelo valor da caderneta de poupança. Qual é a preocupação aqui? Produzir o menor impacto fiscal possível e não afetar os depósitos atualmente existentes. Em relação a isso, fica mantida a política governamental, agora com caráter obrigatório, de distribuir o resultado.

Durante esse período de transição (2023 e 2024), as contas do fundo de garantia continuariam sendo remuneradas pelo método antigo (estabelecido pelo art. 13 da Lei n.º 8.036/1990 c/c art. 17 da Lei n.º 8.177/1991), mas a distribuição de resultado aos cotistas deveria equivaler à totalidade dos lucros auferidos pelo FGTS nos respectivos exercícios, com o objetivo de que “a remuneração global dos saldos depositados nas contas do FGTS (a soma da TR, juros e lucros distribuídos) se aproxime, o máximo possível, da poupança.”¹⁴⁶ Essa medida não exigiria um aporte de recursos extras por parte da CEF ou do Tesouro Nacional, em 2023 e 2024.

O voto do Ministro Barroso, entretanto, reconheceu que políticas públicas (a exemplo do “Minha Casa Minha Vida”) poderiam ser afetadas com o novo método de correção monetária, tendo em vista que menos recursos à CEF dificultam o governo federal financiar essas políticas com taxas de juros mais favoráveis do que as praticadas no mercado. Como abordado no capítulo 3.3, a Caixa Econômica apresentou em sua manifestação o quanto as taxas de financiamento do SFH poderiam subir se o atual índice fosse alterado para garantir maior retorno aos trabalhadores.

Apesar desse reconhecimento, para o relator, isso não deveria ser justificativa para onerar o trabalhador celetista – parte dos “estratos mais vulnerabilizados e hipossuficientes da população”¹⁴⁷:

¹⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

31. [...] O que se tem, portanto, é uma aplicação financeira compulsória, muito semelhante à poupança, em que os cotistas são forçados a suportar uma remuneração extremamente baixa – muito inferior a qualquer outra aplicação, inclusive as mais conservadoras. A funcionalização da propriedade privada, em tais condições, ultrapassa o limite do razoável, porque se impõe a um grupo de hipossuficientes o custo integral de uma política de interesse coletivo, sem remuneração condizente com essa situação.

[...]

35. Em tais condições é observado que o FGTS constitui recurso de propriedade do trabalhador (e não recurso público), com natureza de direito constitucional social e de poupança forçada, provido de garantias semelhantes àquelas a que se sujeita a caderneta de poupança, mas nos quais o titular do recurso não pode optar por sacar o dinheiro a qualquer tempo ou buscar investimento com melhor rentabilidade (diferentemente do que ocorre com a poupança), não há dúvida de que a sua remuneração tem que ser ao menos equivalente à remuneração da poupança, já que a última tem maior liquidez para o seu titular. Se isso significa que a sociedade arcará com maiores valores, caso deseje financiar obras de interesse público a baixo custo, nada mais justo do que onerar a todos, sobretudo aos que têm mais, com o custeio de providências que são do interesse de toda a comunidade. Isso se chama justiça social.

Demonstrado os argumentos utilizados pelo Min. Barroso durante o julgamento da ADI 5090, pode-se dizer que houve a aplicação da AED no voto do relator. Isso porque, o Ministro Barroso fez comparações entre diferentes cenários e se utilizou de dados e estudos que tornaram os possíveis impactos, de uma decisão ou de outra, mais transparentes para a sociedade.

Com isso, também se fez uma análise de custos e benefícios, antes de propor a decisão: demonstrando os custos que uma procedência da ação, sem modulação de efeitos, poderia causar para as contas públicas (gerando um custo social); alertando que, com a nova regra, se o governo federal quisesse manter as baixas taxas de juros aplicadas atualmente para o financiamento de políticas como o “Minha Casa Minha Vida” (MCMV), o Tesouro Nacional poderia ter que passar a subsidiar esses programas, caso a CEF não tivesse recursos; mas beneficiando os 130,8 milhões de trabalhadores cotistas (e a função do instituto do FGTS de garantir uma poupança para estes), ao invés de políticas de interesse social.

Após o voto do relator, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques e Edson Fachin acompanharam o entendimento do Ministro Luís Roberto Barroso, também julgando parcialmente procedente a ADI 5090, a fim de declarar que a remuneração das contas do FGTS não poderia ser inferior à da caderneta de poupança, e

defendendo a modulação dos efeitos para que a decisão somente atinja os depósitos efetuados a partir de 2025¹⁴⁸.

4.2.2. Voto do Ministro Cristiano Zanin

O primeiro membro do STF a abrir divergência do voto do relator foi o Ministro Cristiano Zanin¹⁴⁹.

Para o Ministro, o FGTS não se enquadra como um direito constitucional de propriedade “pura e simples” do trabalhador. Mesmo concordando com o relator e reconhecendo o FGTS como um direito trabalhista, garantido pelo art. 7º III da Constituição Federal de 1988, Zanin apontou o histórico do instituto para destacar sua importante função social, que desde sua criação, em 1966, é ligado às “políticas de construção de habitações de interesse social e de financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.”¹⁵⁰.

Para reforçar a tese de que o FGTS já teria nascido com o propósito de financiar políticas públicas, principalmente de cunho habitacional, o Ministro Zanin trouxe uma descrição de Amauri Mascaro Nascimento sobre o contexto da época em que surgiu o instituto¹⁵¹:

A estabilidade decenal [sistema de proteção do emprego vigente até então] foi bastante burlada por empresas que sistematicamente, às vésperas dos dez anos, despediam ou transferiam o empregado para localidades distantes, com o propósito de evitar os seus efeitos, e a indenização nem sempre era paga, especialmente quanto a empresas quebradas. Ao estudar, a pedido do Governo, propostas de alteração da lei, o então Ministro do Planejamento, o economista Roberto Campos, já falecido, viu nisso a oportunidade de criar uma política habitacional, difundindo o financiamento para construção de casas próprias para os trabalhadores interessados.

¹⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁵¹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao direito do trabalho**. 39 ed. São Paulo: LTr, 2014, p. 389. Apud: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Desse modo, o Ministro Zanin discordou do entendimento do Ministro Barroso, e compreendeu que a função do FGTS de financiar políticas sociais – e não só a função de garantir uma poupança – também possui dignidade constitucional, visto que a Constituição de 1988 a recepcionou e a constitucionalizou no capítulo dos Direitos Sociais, ao lado, entre outros, do direito à moradia (art. 6º da CF/1988)¹⁵².

Quanto ao método de correção monetária utilizado para os saldos depositados nesse fundo de garantia, o Ministro afirmou que, apesar do STF já ter declarado inconstitucional a TR como índice de atualização em algumas ADI's, no caso concreto, deveria prevalecer o entendimento do Recurso Extraordinário (RE) 388.312/MG (Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 11/10/2011), no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário adentrar indevidamente em aspectos de política monetária, reservados aos Poderes Executivo e Legislativo. Aliás, o magistrado concordou com os argumentos apresentados pelas partes requeridas da ADI, e destacou que a TR tem sido adotada na correção de algumas aplicações do SFN para evitar a reindexação da economia – “fenômeno que, a esta altura da experiência econômica brasileira, dispensa maiores digressões sobre sua nocividade.”¹⁵³.

O Min. Cristiano Zanin também demonstrou o entendimento da Suprema Corte (RE 226.855, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. em 31/8/2000) de que a natureza jurídica do instituto do FGTS é estatutária, por decorrer de Lei (atualmente, a Lei n.º 8.036/1990) e por ela ser disciplinada. Por essa razão, não se permite resumir o direito assegurado no art. 7º III da CF/1988 em mera propriedade do cotista ou simples direito de crédito, regulados pelo direito civil¹⁵⁴.

Assim, o Ministro Zanin, mais uma vez, contrariou o voto do relator, ao seguir a linha de que as “aplicações” no FGTS e na caderneta poupança não podem ser

¹⁵² “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Cf.: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

¹⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

equiparadas, para fins de aplicação do mesmo método de correção monetária, tendo em vista que esta última tem natureza contratual, e não estatutária como o fundo de garantia.

Com toda essa argumentação jurídica apresentada no julgamento da ADI 5090, percebe-se que o Ministro Cristiano Zanin defendeu um equilíbrio entre as funções do FGTS, e por isso, concluiu que a regra de correção monetária aplicada na atualização dos saldos dos cotistas, não necessariamente precisa seguir as lógicas de mercado. Nas palavras do Ministro¹⁵⁵:

É de se ver que, para que o FGTS cumpra com a função constitucional social em razão da qual é dotado das prerrogativas acima, não lhe é dado se comportar como simples agente de mercado. A depender da conjuntura econômica e social de cada época, e com a finalidade de promover acesso à habitação para as classes menos favorecidas da população, pode-se fazer necessário que o Conselho Curador defina, para as operações ativas do Fundo, taxas de juros que ora se afastam mais, ora se afastam menos, daquelas praticadas pelo mercado financeiro para a remuneração dos depósitos a prazo, inclusive da poupança.

Entretanto, assim como o Min. Luis Roberto Barroso, o Min. Cristiano Zanin também se utilizou da metodologia da Análise Econômica do Direito para dar sustentação ao seu voto - não se limitando apenas a argumentos de cunho jurídico.

Zanin analisou um estudo de “impactos e cenários”, juntado pela AGU aos autos (estudo “impacto e cenários” anexo ao memorial da AGU de 3/11/2023, pp. 11 e 15), demonstrando que dados da CEF apontam que os investimentos do FGTS voltados à área de habitação correspondem a 90,7% da carteira de crédito do fundo – sendo o restante dividido entre saneamento, infraestrutura e saúde.

Desses recursos destinados ao financiamento habitacional, 81,19% foram concedidos a pessoas físicas de renda entre 1 e 4 salários-mínimos, e dentre estes beneficiários, 76,31% são trabalhadores cotistas do fundo de garantia. Em 2022, o FGTS respondeu por mais de ¼ (26%) de todo o valor utilizado no país para o financiamento habitacional (nota técnica n. 1/NUPEC/STF - “Análise econômica dos impactos da correção do FGTS”, p. 3).¹⁵⁶

¹⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Além do mais, o Ministro destacou que, enquanto a taxa de juros média anual para o financiamento habitacional, no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), é de 10,4% (estudo “impacto e cenários” anexo ao memorial da AGU de 3/11/2023, pp. 16, 26, 28),¹⁵⁷ as taxas de juros praticadas pelo FGTS, destinadas principalmente a pessoas que ganham até 4 salários-mínimos, variam de 4% a 8,16% ao ano (vide Tabela 2).

Quanto aos impactos de uma eventual declaração de inconstitucionalidade da atual regra de correção monetária do FGTS, o voto do Cristiano Zanin demonstrou como isso teria repercussões aos financiamentos em curso e à política habitacional neles materializada. Depois de analisar dados da CEF, o Ministro apontou que, mesmo com a modulação de efeitos *ex nunc* proposta pelo Ministro Relator, o parcial provimento da ADI 5090 para igualar o rendimento dos saldos do FGTS ao das cadernetas de poupança, teria como “consequência imediata a necessária revisão de contratos, a fim de que seja mantido o equilíbrio entre compromissos e aplicações do Fundo.”¹⁵⁸

De acordo com o estudo “ADI 5090 – impactos e cenários”,¹⁵⁹ juntado aos autos pela CEF, se o Conselho Curador do FGTS quisesse manter o equilíbrio econômico-financeiro do fundo, haveria necessidade de um aumento nas taxas de juros dos cotistas e não cotistas do fundo de garantia que tomam empréstimo para o financiamento da casa própria – conforme se verifica na Tabela 9 abaixo. Isso porque, de acordo com o Relatório Focus, espera-se que a poupança venha a render mais do que o IPCA e o atual método de correção monetária nos próximos anos (ver Gráfico 6 abaixo, elaborado em 2023).

¹⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁵⁹ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **ADI 5090 – impactos e cenários**. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2024/06/ADI-5090_06-06-2024-1.pdf. Acesso em: 27 jan. 2025.

Tabela 9 - Quadro atual e possível aumento das taxas de juros no programa MCMV, em caso de julgamento da ADI 5090 nos termos do voto do Ministro Relator.

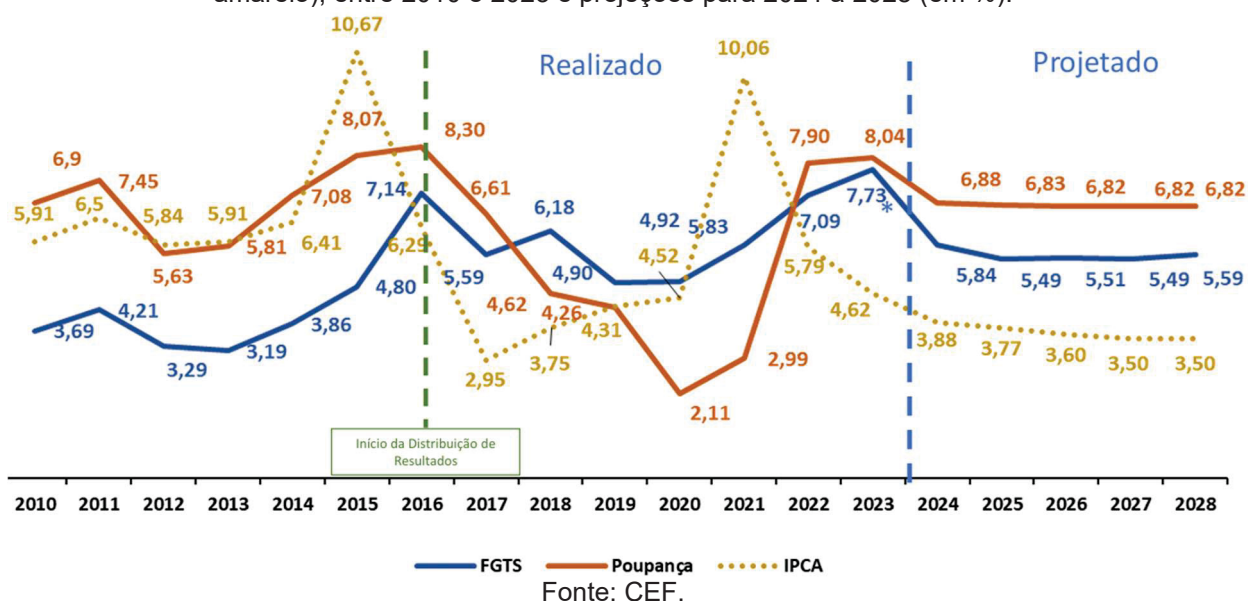
		TAXA FINAL ATUAL*					NOVAS TAXAS FINAIS**			
Faixa	RENDA BRUTA FAMILIAR	NÃO COTISTA		COTISTA		INCREMENTO	NÃO COTISTA		COTISTA	
		N e NE TX_MUT	CO, S e SE TX_MUT	N e NE TX_MUT	CO, S e SE TX_MUT		N e NE TX_MUT	CO, S e SE TX_MUT	N e NE TX_MUT	CO, S e SE TX_MUT
Faixa 1 (F1)	até R\$ 2.000,00	4,50%	4,75%	4,00%	4,25%	4,33	8,83%	9,08%	8,33%	8,58%
	De R\$ 2.000,01 a R\$ 2.640,00	4,75%	5,00%	4,25%	4,50%	4,08	8,83%	9,08%	8,33%	8,58%
Faixa 2 (F2)	De R\$ 2.640,01 a R\$ 3.200,00	5,25%	5,50%	4,75%	5,00%	4,08	9,33%	9,58%	8,83%	9,08%
	de R\$ 3.200,01 a R\$ 3.800,00	6,00%	6,00%	5,50%	5,50%	4,08	10,08%	10,08%	9,58%	9,58%
	de R\$ 3.800,01 a R\$ 4.400,00	7,00%	7,00%	6,50%	6,50%	4,08	11,08%	11,08%	10,58%	10,58%
Faixa 3 (F3)	de R\$ 4.400,01 a R\$ 8.000,00	8,16%	8,16%	7,66%	7,66%	3,84	12,00%	12,00%	11,50%	11,50%

Observações: *Taxas utilizadas nas linhas de financiamento FGTS – programa MCMV, a partir de 07 JUL 2023. | **Considerando a remuneração da poupança em 2025, as novas taxas finais carregam o spread necessário para remunerar a carteira de crédito de acordo com a poupança.

Premissa: mantidos os patamares atuais de rentabilidade da carteira de TPF. Elevação das taxas atuais praticadas pelo FGTS para equalização no curto prazo

Fonte: CEF.

Gráfico 6 - Rendimento anual do FGTS (em azul), da poupança (em vermelho) e do IPCA (em amarelo), entre 2010 e 2023 e projeções para 2024 a 2028 (em %).



Sendo assim, os mais afetados pela equiparação da atualização dos saldos do FGTS com os da poupança, seriam as famílias de mais baixa renda (até 4 salários-mínimos), que são os principais beneficiários do programa “Minha Casa Minha Vida” (MCMV).

A AGU também demonstrou que a elevação das taxas de juros do programa inviabilizaria o financiamento de mais de 680 mil habitações e 2,7 milhões de empregos deixariam de ser criados. Outra opção, em contrapartida ao aumento nas taxas de financiamento, seria a União ter que aportar recursos do orçamento federal

para aumentar os subsídios creditícios, o que, por sua vez, pressionaria as contas públicas¹⁶⁰.

Apesar do Min. Zanin reconhecer que a atualização dos saldos do FGTS pela regra proposta pelo Ministro Relator poderia beneficiar, de forma individual, os cotistas nos próximos anos, este aumento financeiro não seria suficiente para compensar a perda sobre o principal mecanismo de política habitacional voltado à população de baixa renda no Brasil. Esse sopesamento feito pela CEF é descrito no voto do Ministro Zanin¹⁶¹:

Interessante notar que, em uma contratação cuja renda familiar seja de R\$ 2.709,00, o desconto total ("desconto complemento"+"desconto equilíbrio") chega a alcançar RS 25.259,00. Por sua vez, o valor referente ao acréscimo de remuneração pela poupança no período de *duration* do contrato nessa simulação corresponde a RS 1.233,00. Fica evidente, portanto, como o FGTS - também sob a ótica da política de descontos na área habitacional - é capaz de promover maior benefício social a famílias mais pobres do que a mera elevação da remuneração dos saldos depositados.

Por fim, o Ministro Zanin destacou a informação da AGU de que o FGTS, em 2024, reservou em seu orçamento R\$ 16,5 bilhões para direcionar ao Estado do Rio Grande do Sul, em resposta à tragédia climática ocorrida entre abril e maio - recursos que foram para a reconstrução de moradias e da infraestrutura urbana. Esses valores destinados a políticas sociais poderiam ser menores, se a atualização dos saldos dos cotistas exigisse uma maior fatia dos recursos disponíveis no fundo de garantia¹⁶².

Todos esses estudos, dados e sopesamentos trazidos no voto do Cristiano Zanin, demonstram uma análise de custo-benefício feita pelo Ministro, inclusive em relação ao voto proposto pelo Min. Luís Roberto Barroso. Por isso, concluiu pela total improcedência da ADI, tendo em vista que o atual método de correção monetária do FGTS, ainda mais quando passou a acrescentar a distribuição de lucros do fundo, é eficiente em equilibrar as duas funções do instituto:

¹⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Existindo várias saídas igualmente constitucionais para o conflito, entendo que se deve prestigiar aquela que vai em linha de um consenso mais amplo e que, a meu ver, reflete o melhor sopesamento entre os valores constitucionais envolvidos: de um lado, o interesse do trabalhador por uma proteção efetiva do saldo das contas vinculadas; e de outro, a continuidade e a efetividade da política habitacional a cargo do FGTS.

Seguiram a mesma linha de raciocínio que o Ministro Zanin, os Ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, julgando inteiramente improcedente os pedidos da ADI 5090.

Importante destacar o voto do Min. Alexandre de Moraes, que, ao verificar dados apresentados pela AGU, aplicou a AED fazendo um balanço de custo-benefício entre os ganhos para os trabalhadores cotistas e as perdas para os beneficiários do programa MCMV, caso os saldos do FGTS passassem a ser corrigidos pelo mesmo método utilizado nas cadernetas de poupança. Para a AGU, a proposta do Ministro Relator resultaria em um ganho anual médio de apenas R\$ 48,00 a R\$ 60,00 por trabalhador, enquanto 48% das famílias passariam a não ter acesso a financiamentos de casas populares¹⁶³:

Também foi dito aqui, não quero me estender muito, que os trabalhadores de mais baixa renda, com essa alteração da poupança, salvo engano, eles ganhariam R\$48,00 ou R\$68,00 por ano a mais. Só que, ao mesmo tempo, inúmeros trabalhadores passariam a não ter acesso aos financiamentos da casa popular. Isso foi aqui colocado pela Advocacia Geral da União, que produziu essa documentação, que um aumento em até 2,75% na taxa de juros na faixa 1, que é a renda familiar bruta de até R\$ 2 mil, as pessoas de mais baixa renda, nesse cenário, 234 mil famílias, ou seja, 48% dessas famílias, passariam a não ter acesso ao financiamento em 2023.

O Ministro Moraes também ressaltou a Nota Técnica n.º 18.219/2016-MP do BACEN, o qual demonstrou que as distribuições de lucros realizadas anualmente pelo FGTS aos detentores de contas vinculadas, são feitas de uma forma que não traz riscos à liquidez ou ao desenvolvimento de médio e longo prazo das políticas de financiamento habitacional do Governo Federal¹⁶⁴:

O BACEN também refere a Nota Técnica 18.219/2016-MP, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual, analisando a repercussão das novas regras, concluiu pela sustentabilidade das atividades do Fundo,

¹⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

considerada a sua função social e a necessidade de correção dos saldos depositados, proporcionando maior rentabilidade a cada trabalhador cotista, ao mesmo tempo em que confere a pessoas de baixa renda o acesso a financiamento com juros em patamar abaixo aos praticados no mercado.

O terceiro posicionamento sobre como a ação direta deveria ser julgada veio com o voto do Ministro Flávio Dino, adotando um meio termo entre os dois entendimentos que haviam sido apresentados até então – o do Min. Relator Luís Roberto Barroso e o do Min. Cristiano Zanin.

4.2.3. Voto Redator do Acórdão

O Ministro Flávio Dino, ao votar no julgamento da ADI 5090, abriu a segunda divergência ao voto do Ministro Relator.

Assim como o Ministro Cristiano Zanin, o Min. Dino reconheceu a constitucionalidade da função do FGTS em servir como mecanismo de financiamento de políticas sociais. Para ele, além do próprio histórico do instituto remontar a essa finalidade, a atual Constituição Federal estabelece que a propriedade deve possuir uma função social (arts. 5º, inciso XXIII, e 170, inciso III, da CF/1988)

Portanto, apesar da Constituição de 1988 apenas fazer menção ao FGTS como um direito trabalhista (ou seja, uma propriedade do trabalhador), não se deve ignorar também a função social que o fundo de garantia possui.

Em decorrência dessa dupla finalidade do instituto, é que o Ministro justificou a existência de uma fórmula de correção monetária para os saldos do FGTS que não siga, necessariamente, as regras de mercado¹⁶⁵.

O direito de propriedade não é absoluto. Ele é intrinsecamente limitado pela função social. Isso o diz o art. 5º e o diz o art. 170 da Constituição. Então a pergunta é: esse mecanismo de correção do FGTS pode ignorar a função social da propriedade? Parece-me que não, do ponto de vista constitucional, porque seria um retrocesso. É claro que a referência não pode ser o mercado financeiro porque isso teria um impacto no acesso à linha de crédito. Esse é o ponto principal. Por que a remuneração é esta e não aquela? Para viabilizar o que ocorre hoje, que é o efeito social do FGTS.

¹⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

O Ministro Dino também destacou os limites da atuação do Poder Judiciário, que deve:¹⁶⁶ intervir no domínio econômico de forma excepcional; buscar por previsibilidade, segurança jurídica e calculabilidade; zelar pela responsabilidade fiscal e evitar criar mais despesas obrigatórias (com aval do art. 167-A, incisos VII e VIII, da CF/1988)¹⁶⁷; e prestigiar a autonomia privada coletiva (com base no art. 7º, inciso XXVI, da CF/1988)¹⁶⁸.

Em relação a esse último tópico, Flávio Dino apontou que houve um consenso, em abril de 2024, entre o governo federal (através da AGU, da CEF e dos Ministérios do Trabalho e Emprego e das Cidades)¹⁶⁹ e quatro Centrais Sindicais de trabalhadores (Central Única dos Trabalhadores - CUT, Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores - UGT e Central dos Sindicatos Brasileiros - CSB),¹⁷⁰ propondo uma contraproposta ao voto do Min. Relator.

O acordo, assinado pelas partes e juntado aos autos da ADI 5090, quis evitar a aplicação do mesmo método de atualização monetária das cadernetas de poupança aos depósitos do FGTS, defendendo a continuidade do atual modelo de correção (TR + 3% a.a. + distribuição de lucros) – se este mantiver o ganho real dos saldos, como tem acontecido desde 2016. Caso a atual regra não supere o IPCA no acumulado do ano, o acordo firmado previa que caberia ao Conselho Curador do FGTS encontrar

¹⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁶⁷ “Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da: [...] VII - criação de despesa obrigatória; VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;” Cf.: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁶⁸ “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;” Cf.: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição da AGU. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=775707033&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição das Centrais Sindicais. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=775707034&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

uma forma de compensar financeiramente as contas vinculadas dos cotistas, a fim de que estas fossem corrigidas, minimamente, pela inflação.

Para o governo federal e para as Centrais Sindicais, a adoção do IPCA como patamar mínimo de correção monetária, já atenderia o objeto principal da ação direta, que é remunerar os saldos do FGTS preservando o direito de propriedade do trabalhador, ao mesmo tempo em que se preservaria o papel social do instituto de financiar a aquisição de moradia pela população de menor renda – o perfil da maioria dos cotistas do fundo de garantia – e resguardaria os impactos positivos do FGTS nos setores da construção civil e de infraestrutura, inclusive na geração de empregos formais¹⁷¹:

Nesse contexto, não obstante o reiterado posicionamento desta Advocacia-Geral da União pelo prejuízo e, caso superado, improcedência dos pedidos formulados nesta ação direta, no atual quadro, entende-se que a solução que, respeitosamente, ora se leva à apreciação dessa Suprema Corte apresenta-se como solução viável para possibilitar à gestão do FGTS equilibrar seu papel social com a melhor remuneração das contas. Relembre-se, como por vezes destacado nos memoriais apresentados por esta Advocacia-Geral da União, ser fundamental garantir-se a dupla função desempenhada pelo FGTS, que, além de proteção ao trabalhador, afigura-se como instrumento de financiamento de projetos de interesse social, por meio da concessão de mútuos nas áreas de habitação, saneamento básico e infraestrutura, o que favorece a geração de novos empregos, garantindo assim, a efetivação de outros direitos constitucionais sociais de igual estatura, como o complexo normativo que estabelece os direitos à moradia, ao saneamento básico e à infraestrutura.

As partes envolvidas nesse acordo demonstraram preocupação com o provável julgamento da ADI nos termos do voto do Ministro Relator, pois este até poderia elevar, pelo menos nos próximos anos, os saldos individuais dos cotistas do fundo de garantia, mas haveria um prejuízo à saúde financeira do instituto para fins sociais.

Dessa forma, em nome da autonomia privada coletiva expressada nos autos, por duas partes interessadas no julgamento da ADI 5090 – o governo federal e os trabalhadores –, o Ministro Flávio Dino defendeu a parcial procedência da ação para: declarar que a remuneração do saldo das contas do FGTS deve manter a atual regra (TR + 3% ao ano + distribuição dos lucros), mas que seja garantido, no mínimo, o índice oficial de inflação (IPCA); estabelecer que nos anos em que a remuneração das contas vinculadas do FGTS não alcançar o IPCA, caberá ao Conselho Curador do fundo determinar a forma de compensação; e estabelecer os efeitos *ex nunc* da

¹⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição da AGU. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=775707033&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

presente decisão, a partir da publicação da ata de julgamento. De acordo com o Ministro, essa solução proposta pelo governo federal e pelas Centrais Sindicais evitaria uma intervenção judicial desproporcional no domínio econômico, protegeria a estabilidade dos contratos e seria compatível com a responsabilidade fiscal do Poder Público¹⁷².

Além da argumentação de que a autonomia privada coletiva deve ser levada em consideração pelos magistrados, o Ministro também apresentou alguns dados colacionados durante o processo pelas partes, a fim de facilitar a análise de custo-benefício do atual método de correção monetária do FGTS.

A Caixa Econômica Federal, por exemplo, demonstrou que a finalidade social do instituto tem sido eficiente em distribuir os recursos fundo, favorecendo as famílias de mais baixa renda, inclusive os cotistas – ao invés de, na verdade, “confiscar” seu patrimônio, como afirmou o Min. Barroso em seu voto:¹⁷³

O eminente Ministro Zanin disse no seu voto, eu anotei e registrei, que, acima de 4 salários mínimos, nós temos 15% das contas. Esses 15% das contas equivalem a 83% do dinheiro do FGTS. Quem são hoje os grandes detentores de contas individuais? Jogadores de futebol, por exemplo. Então nós temos poucos beneficiários "poupadores" que correspondem a 83% do FGTS. Agora veja como a função social é relevante, ilustre Ministra Cármen, nossa Decana, estimada Colega. Acima de 4 salários, ou seja, dos mais ricos, 14% do financiamento vai para esse público, enquanto 86% do financiamento vai para quem ganha menos de 4 salários-mínimos. Esse é o cumprimento da função social da propriedade, ou seja, há uma contribuição maior do empregador de quem ganha mais. É importante lembrar que jamais do empregado, jamais do trabalhador. E esse dinheiro compõe um fundo público com uma função social, que beneficia quem? Beneficia os mais pobres. Beneficia duplamente: primeiro, construção civil. Todos nós sabemos. Quem trabalha na construção civil? Os de menor escolaridade, os mais pobres. É uma triste realidade, mas é um fato. Eu gostaria que o Brasil fosse outro, que o mundo fosse outro. Mas é assim.

O fundo de garantia também tem custeado a redução do déficit habitacional e auxiliado na geração de empregos no Brasil. A CEF apontou que entre 1995 e 2023, o FGTS financiou 9.734.497 unidades habitacionais, beneficiando 44,9 milhões de

¹⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prcID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

pessoas. Só em 2022, os investimentos do fundo foram responsáveis pela criação de 2,18 milhões de postos formais de trabalho¹⁷⁴.

Sendo assim, para o Min. Flávio Dino, a aplicação de outra regra de atualização monetária não só poderia, juridicamente, violar a função constitucional de promoção do desenvolvimento social que o FGTS possui, como causaria grave desequilíbrio econômico no fundo, “com risco de comprometimento dos contratos já celebrados, de linhas de crédito, de investimentos em curso e do desenvolvimento de projetos de interesse social.”.

Por isso, a solução proposta pela União e pelas Centrais Sindicais, pareceu juridicamente viável e economicamente eficiente em manter os financiamentos sociais do fundo. Ainda, garantiu que os saldos dos trabalhadores cotistas não sejam remunerados por um valor abaixo da inflação, caso a atual regra não supere o IPCA anual, e se preocupou com o impacto fiscal nas contas públicas, ao defender os efeitos *ex nunc* da sua decisão¹⁷⁵.

O entendimento do Ministro Dino foi acompanhado pelos Ministros Luiz Fux e Cármen Lúcia, abrindo um terceiro posicionamento no julgamento da ADI 5090, que foi um meio termo entre os votos propostos pelos Ministros Cristiano Zanin - pela improcedência total da ação – e Luís Roberto Barroso – pela parcial procedência, também com efeitos *ex nunc*, mas a fim de determinar que os saldos do fundo de garantia sejam remunerados por um índice não inferior ao das cadernetas de poupança.

Como nenhum dos três entendimentos obteve maioria na Suprema Corte (entre 6 de 11 Ministros), os Ministros Cristiano Zanin, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, que haviam votado pela total improcedência da ação, apoiaram, sucessivamente, a proposta acordada entre o governo federal e as Centrais Sindicais, para estabelecer que os saldos do FGTS devem ser corrigidos, a partir da data do julgamento, minimamente, pelo IPCA. Dessa forma, o voto do Ministro Flávio Dino

¹⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

acabou sendo o voto vencedor, designado para redigir o acórdão, que assim foi publicado, em 12/06/2024¹⁷⁶:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto médio do Ministro Flávio Dino, Redator para o acórdão, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, com atribuição de efeitos *ex nunc*, a contar da publicação da ata de julgamento, estabelecendo o seguinte entendimento: a) Remuneração das contas vinculadas na forma legal (TR + 3% a.a. + distribuição dos resultados auferidos) em valor que garanta, no mínimo, o índice oficial de inflação (IPCA) em todos os exercícios; e b) Nos anos em que a remuneração das contas vinculadas ao FGTS não alcançar o IPCA, caberá ao Conselho Curador do Fundo (art. 3º da Lei n.º 8.036/1990) determinar a forma de compensação. Vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), André Mendonça, Nunes Marques e Edson Fachin, que julgavam parcialmente procedente o pedido para declarar que a remuneração das contas do FGTS não pode ser inferior à da caderneta de poupança, modulando os efeitos para os novos depósitos efetuados a partir de 2025. Ficaram vencidos parcialmente os Ministros Cristiano Zanin, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, que julgavam inteiramente improcedente o pedido. Plenário, 12.6.2024.

Conclui-se que o acórdão da ADI 5090, redigido pelo Min. Dino, com apoio de outros seis integrantes da Corte, utilizou-se da metodologia da Análise Econômica do Direito, tendo em vista que os Ministros, após apontarem dados e gráficos trazidos ao processo por diferentes partes, compararem possíveis impactos e cenários, e, com isso, realizarem análises de custo-benefício, garantiram um método de correção monetária que alocasse os recursos do FGTS a ponto de equilibrar as duas funções do instituto – a de formar uma poupança para os trabalhadores cotistas, que podem ser levantadas em momentos de necessidade, e a de fomentar políticas de interesse social, como o programa MCMV – e ainda, sem gerar prejuízos financeiros à CEF ou ao Tesouro Nacional, através da modulação de efeitos *ex nunc*.

¹⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Certidão de Julgamento. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777632271&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

5. CONCLUSÃO

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, criado em 1966 para substituir um direito trabalhista que se mostrava inefetivo – a estabilidade decenal –, é uma poupança forçada que todo trabalhador com carteira profissional assinada possui, só podendo ser movimentada em casos autorizados por lei (art. 20 da Lei n.º 8.036/1990). Essa poupança, que é um direito assegurado pela legislação constitucional e infraconstitucional, é formada através de depósitos mensais que os empregadores fazem em uma conta vinculada de cada empregado, na Caixa Econômica Federal, e representa 8% do salário recebido por este no mês.

Enquanto os saldos do FGTS permanecem sem movimentação do trabalhador, o Conselho Curador do fundo aplica em torno de 71% desses recursos em obras de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana, promovendo políticas de interesse social, a exemplo do programa “Minha Casa Minha Vida” do governo federal.

Para que fosse possível manter essa dupla finalidade do instituto em torno do FGTS, a legislação passou a prever um método específico de correção monetária dos depósitos, que não necessariamente superava índices inflacionários. Esse método é estabelecido pelos arts. 13 da Lei n.º 8.036/1990 e 17 da Lei n.º 8.177/1991, tornando a remuneração anual do FGTS equivalente ao índice da TR – calculado pelo BACEN – mais uma taxa de juros fixa de 3%.

O fato da correção monetária do fundo de garantia não assegurar uma recomposição inflacionária a uma poupança que é de propriedade do trabalhador, fez com que o Partido Solidariedade ingressasse com uma ação direta no STF, em 2014, requerendo a inconstitucionalidade dos artigos das leis que estabelecem essa regra, para que o método de atualização monetária se baseasse em algum índice inflacionário, como o IPCA ou o INPC, e os saldos de todos os cotistas fossem corrigidos de forma retroativa até 1999. O partido político destacou um estudo do DIEESE, o qual apontou que as perdas acumuladas para os trabalhadores, nas suas contas do FGTS, entre 1999 e 2013, foram de 48,3% em relação à inflação.

Por outro lado, a União, o Banco Central e a Caixa Econômica Federal requereram a improcedência total da ação, a fim de manter o então método de correção das contas vinculadas. Para eles, o instituto do FGTS também possui uma função histórica de promover o desenvolvimento social, e por isso, os depósitos no

fundo de garantia não tinham um retorno tão alto como em outras aplicações financeiras. Graças aos recursos do FGTS, entre 2009 e 2019, o programa MCMV do governo federal chegou a beneficiar 16 milhões de brasileiros, sendo que mais habitações populares se encontram em construção.

Na Suprema Corte, o caso ficou sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, e o objetivo da presente dissertação foi identificar se o julgamento iniciado por ele se utilizou da metodologia da Análise Econômica do Direito para decidir qual deveria ser a regra de correção monetária do instituto em discussão.

Antes de identificar se os votos dos Ministros se apoiaram em premissas econômicas na ADI 5090, foi preciso demonstrar como os economistas têm aplicado essa metodologia da análise econômica *ex ante* na prática jurídica. Para isso, os trabalhos de Thomas Conti, Luciana Yeung e o relatório da OCDE foram abordados no decorrer da dissertação.

Esses artigos entendem que, apesar de não ser possível mensurar com total precisão quais efeitos uma decisão judicial pode gerar, uma análise feita com apoio de dados, estatísticas e opiniões de especialistas da área em discussão, torna a avaliação de futuros impactos mais viável. Isso porque, esses elementos tornam mais transparente o contexto a ser examinado e facilitam a análise de custo-benefício entre as diferentes hipóteses que podem ser adotadas pelo Poder Público.

No decorrer do julgamento da ADI, foi possível identificar que os Ministros do STF fizeram comparações entre diferentes cenários, trouxeram gráficos, tabelas e estudos elaborados por instituições financeiras e de pesquisa, para demonstrar os impactos que uma decisão ou outra poderia causar na vida dos trabalhadores cotistas do fundo de garantia, naqueles que se beneficiam dos programas sociais financiados pelo FGTS – em sua maioria, famílias e trabalhadores de baixa renda – e no orçamento federal.

Apesar da Corte ter adotado três diferentes posicionamentos durante o julgamento, todos defenderam a modulação de efeitos do acórdão, a fim de que a nova regra de correção monetária só passasse a ter efeitos no futuro; tendo em vista que se observou o tamanho impacto financeiro para o Tesouro Nacional, caso o Governo Federal tivesse que arcar, de forma retrógrada, com a reposição dos saldos das contas vinculadas.

A divergência no plenário da Corte surgiu quanto à constitucionalização das funções do FGTS na Carta Magna de 1988. Enquanto o Ministro Barroso acredita que

a única finalidade que a Constituição garante ao instituto é a de ser um direito e patrimônio do trabalhador – devendo-se garantir uma atualização monetária que dê um retorno financeiro maior e beneficie os trabalhadores, mesmo que isso cause prejuízo ao financiamento de programas sociais –, os votos dos Ministros Zanin e Dino foram na linha de que a função social do fundo de garantia também é abrangida pela Constituição Federal – devendo-se manter um índice de correção monetária que seja capaz de alocar os recursos do fundo para equilibrar e promover as duas funções do instituto.

Por fim, acabou vencendo o voto do Ministro Flávio Dino, que, depois de fazer uma análise de custo-benefício, com argumentos e dados econômicos trazidos aos autos, defendeu a manutenção do atual modelo de correção monetária, mas com a garantia de que se este não fosse suficiente para corrigir os saldos minimamente pelo IPCA, caberia ao Conselho Curador do FGTS encontrar uma forma de aumentar a remuneração dos cotistas – sempre visando repor, no mínimo, a inflação do ano. Para o Ministro, desde 2016, com o acréscimo da distribuição de lucros anual à remuneração do FGTS (pela TR + 3% a.a.), os saldos dos cotistas têm sido atualizados acima do IPCA, e sem prejudicar a liquidez financeira do fundo, a ponto de afetar os programas sociais por este financiados – com redução dos investimentos ou aumento nas taxas de juros cobrados pelo governo.

Nesse sentido, a solução proposta pelo Ministro Dino, redator do acórdão, mostrou-se eficiente por garantir, na lei, uma remuneração dos saldos dos trabalhadores que não tivesse perdas reais ao longo prazo, como ocorria até 2016, mas também por não causar prejuízos às contas públicas da União, à saúde financeira da Caixa Econômica e às políticas de interesse social que o fundo de garantia financia, o que só foi possível graças à aplicação *ex ante* da Análise Econômica do Direito.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Conselho Curador do FGTS aprova orçamento de R\$ 117,65 bi para 2024. **Agência Brasil**, 27 nov. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-11/conselho-curador-do-fgts-aprova-orcamento-de-r-11765-bi-para-2024>. Acesso em: 23 maio 2025.

AGÊNCIA SENADO. Em 1967, FGTS substituiu estabilidade no emprego. **Agência Senado**, 5 maio 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/05/em-1967-fgts-substituiu-estabilidade-no-emprego>. Acesso em: 23 maio 2025.

AMADEO, E. J.; CAMARGO, J. M. Instituições e o mercado de trabalho no Brasil. In: CAMARGO, J. M. (org.). **Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro chega à sétima edição com novos levantamentos sobre estresse financeiro e apostas online. **ANBIMA**, 2023. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/noticias/raio-x-do-investidor-brasileiro-chega-a-setima-edicao-com-novos-levantamentos-sobre-estresse-financeiro-e-apostas-online-8A2AB2AE8F2C5D7F018F2CFA8A016764-00.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

AZEVEDO, Rafael Rocha de. **Essays on Job Displacement Insurance policies in Developing Economies**. 2022. 144 f. Tese (Doutorado em Economia dos Negócios) – Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Correção de valores**. Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=2>. Acesso em: 23 maio 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução n.º 2604, de 23 de abril de 1999**. Banco Central do Brasil. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1999/pdf/res_2604_v1_O.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução n.º 2809**. Banco Central do Brasil. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2000/pdf/res_2809_v1_O.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxa de poupança das famílias**: uma análise para Brasil e regiões. Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/boletimregional/202105/br202105b4p.pd>. Acesso em: 23 maio 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxas de juros básicas – Histórico**. Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros%20%20%20>. Acesso em: 23 maio 2025.

BARBOSA, Fernando de Holanda. FGTS. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 71, n. 4, p. 24-25, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/72280>. Acesso em: 23 maio 2025.

BARROSO, Min. Luis Roberto. Prefácio. In: RESENDE, Guilherme Mendes; OLIVEIRA, Amanda Flávio de (orgs.). **Decisões Judiciais e suas Consequências Econômicas e Sociais**. São Paulo: Editora Singular, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682-1923.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.291, de 21 de novembro de 1986**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Exposição de Motivos da Medida Provisória n.º 763/2016**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20763-16.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **FGTS distribui R\$ 15,2 bi em lucros, o maior valor desde 2016**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Agosto/fgts-distribui-r-15-2-bi-em-lucros-o-maior-valor-desde-2016>. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.097, de 19 de dezembro de 2000**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10097.htm#art2. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.446, de 25 de maio de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13446.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.932, de 11 de dezembro de 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13932.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5107.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8036consol.htm#art32. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.177, de 1º de março de 1991.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8177.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm. Acesso em: 26 abr. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 763, de 22 de dezembro de 2016.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv763.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 881, de 30 de abril de 2019.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv881.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. **Minha Casa, Minha Vida:** 10 mil unidades entregues no primeiro semestre. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/07/minha-casa-minha-vida-10-mil-unidades-entregues-no-primeiro-semester>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. **Minha Casa, Minha Vida:** projeção de superar 2 milhões de contratações até 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/11/minha-casa-minha-vida-projecao-de-superar-2-milhoes-de-contratacoes-ate-2026>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. **Nota Informativa. Retomada da poupança e do investimento privado:** uma comparação internacional. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2022/fevereiro/ni-retomada-da-poupanca-e-do-investimento-privado-23fev2022.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Programas financiados pelo FGTS.** Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/carteira-de-projetos/programas-financiados-pelo-fgts>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Conheça o programa Minha Casa, Minha Vida.** Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/carteira-de-projetos/programas-financiados-pelo-fgts>. Acesso em: 9 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Conselho Curador do FGTS aprova orçamento de R\$ 117,65 bilhões para 2024.** Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e->

conteudo/2023/novembro/conselho-curador-do-fgts-aprova-orcamento-de-r-117-65-bilhoes-para-2024. Acesso em: 4 jan. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. **PGR. N.º 3.458/AsJConst/SAJ/PGR**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pa/parecer-pgr-adi-tr-fgts.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade (ADI)**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-juridico/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi>. Acesso em: 7 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Precedentes Qualificados**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&num_processo_classe=1614874. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.090 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780973208&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5090**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4528066>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Certidão de Julgamento. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777632271&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **FGTS: STF começa a julgar uso da TR para correção dos saldos**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=506036&ori=1>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Gratuidade do direito de passagem de infraestrutura de telecomunicações é constitucional**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460758&ori=1>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pedido de ingresso da Defensoria Pública da União. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5609499&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição da AGU. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=775707033&prclID=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição da Caixa Econômica Federal. ADI 5090**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5810232&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição da Presidência da República. ADI 5090.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5617754&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição das Centrais Sindicais. ADI 5090.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=775707034&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição do Banco Central do Brasil. ADI 5090.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5456415&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição do Banco Central do Brasil. ADI 5090.** Disponível em: https://www.canva.com/design/DAFoZGV_eO4/0j-0_aCY96WnRgZ3Snd5aQ/edit. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição do Senado Federal. ADI 5090.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5607656&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial. ADI 5090.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5276808&prclD=4528066#>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRICS. **News. Threshold Effects in BRICS Expansion.** Disponível em: <https://infobrics.org/post/42404>. Acesso em: 12 fev. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **ADI 5090 – impactos e cenários.** Disponível em: https://static.poder360.com.br/2024/06/ADI-5090_06-06-2024-1.pdf. Acesso em: 27 jan. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **FGTS. FGTS realiza a maior distribuição de lucro da história e Caixa inicia o crédito nas contas nesta sexta (9).** Disponível em: <https://www.fgts.gov.br/Paginas/trabalhador/distribuicao-de-resultados-do-fgts.aspx>. Acesso em: 3 mar. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **FGTS. Histórico.** Disponível em: <https://www.fgts.gov.br/Paginas/sobre-o-fgts/historico.aspx>. Acesso em: 9 abr. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa, Minha Vida - Habitação Urbana – Recursos FGTS.** Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20o%20Minha%20Casa%2C%20Minha%20Vida,tudo%20sobre%20os%20direitos%20e%20deveres%20do%20contrato>. Acesso em: 18 jan. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Perguntas frequentes sobre os rendimentos do FGTS.** Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/beneficios->

trabalhador/fgts/rendimentos-perguntas/Paginas/default.aspx. Acesso em: 8 mar. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Rendimentos do FGTS**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/fgts/rendimentos-perguntas/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 12 mar. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Saque-Aniversário do FGTS**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/fgts/saque-FGTS/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 29 jan. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Variação da arrecadação líquida do FGTS**. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-informacoes-diversas/ArrecadacaoLiquidaComparativo_2024_Jan.pdf. Acesso em: 22 fev. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Legislação Informatizada - Lei n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000 - Exposição de Motivos**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-10098-19-dezembro-2000-377651-exposicaodemotivos-150031-pl.html>. Acesso em: 15 fev. 2025.

CAON, Guilherme Maines. **Análise econômica do direito**: aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

COASE, Ronald Henry. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, n. 1, p. 1-44, 1960.

CONTI, Thomas V. Análise de Impacto Regulatório: razões e consequências. In: ARAÚJO, Luiz Nelson Porto; DUFLOTH, Rodrigo V. (orgs.). **Ensaio em Law & Economics**. São Paulo: Liberars, 2019. p. 395-406.

CONTI, Thomas V. Métodos empíricos em análise econômica do direito. In: YEUNG, Luciana L. (org.). **Análise econômica do direito: temas contemporâneos**. São Paulo: Editora Actual, 2020.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 7. ed. São Paulo: LTr Editora, 2008.

DIEESE. **Nota Técnica Número 125 - Junho de 2013. O FGTS e a TR**. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec125FGTSeTR.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2025.

FGV. **Atlas Histórico do Brasil. Plano Collor**. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/6296>. Acesso em: 11 mar. 2025.

GERARD, François; NARITOMI, Joana. Job Displacement Insurance and (the Lack of) Consumption-Smoothing. **American Economic Review**, v. 111, n. 3, p. 899-942, 2021.

IBGE. SIDRA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1737>. Acesso em: 30 jan. 2025.

INSTITUTO FGTS FÁCIL. **Diferença da TR em relação ao IPCA**. Disponível em: <http://www.fgtsfacil.org.br/fraudes/fraudes.asp>. Acesso em: 12 fev. 2025.

JUSBASIL. **Jurisprudência**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=FGTS+E+ESTABILIDADE+DE+CENAL>. Acesso em: 5 fev. 2025.

LUIZETTI, Daiane. **FGTS Descomplicado**. 1. ed. Leme/SP: Editora Mundo Jurídico, 2014.

MARTINS, Sergio Pinto. **Manual do FGTS**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.482, julgada em 21.05.2021, Supremo Tribunal Federal. In: RESENDE, Guilherme Mendes; OLIVEIRA, Amanda Flávio de (orgs.). **Decisões Judiciais e suas Consequências Econômicas e Sociais**. São Paulo: Editora Singular, 2024.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bittencourt; OLIVEIRA, Erickson Araújo Santana de; KLEIN, Vinícius; ALVES, Ana Caroline Marciquevik. Richard Posner. In: BECUE, Sabrina Maria Fadel; KLEIN, Vinícius (orgs.). **Análise econômica do direito: principais autores e estudos de casos**. Curitiba: Editora CRV, 2019.

OECD. **Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA)**: Guidance for Policy Makers. Paris: OECD Publishing, 2008.

OECD. **Indicators of Regulatory Policy and Governance – Latin America 2019: Brazil**. Paris: OECD Publishing, 2019.

OLIVEIRA, E. B. **A rentabilidade do FGTS**: Textos para Discussão. Rio de Janeiro: Editora IPEA, 1999.

PEREIRA, Francisco (coord.). **Poupança, investimento e financiamento do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, CGFP - Coordenação Geral de Finanças Públicas, 1998. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14327#:~:text=O%20documento%20discute%20a%20rela%C3%A7%C3%A3o%20entre%20poupan%C3%A7a%20investimento,p%C3%ABblica%20e%20privada%20para%20um%20crescimento%20econ%C3%B4mico%20sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 28 jan. 2025.

PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Editora Atlas, 2020.

POSNER, Richard Allen. **A Economia da Justiça**. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes Ltda, 2019.

POSNER, Richard Allen. **Problemas da Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2007.

POSNER, Richard. **El análisis económico del derecho**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007a.

RESENDE, Guilherme Mendes. 'Decisões podem aproveitar análise econômica para julgamento mais bem-informado', afirma economista. **Consultor Jurídico**, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-14/deciso-es-podem-aproveitar-analise-economica-para-julgamento-mais-bem-informado/#:~:text=Guilherme%20Mendes%20Resende%20%E2%80%94%20Para%20equilibrar%20os%20impactos%20C,judiciais%20s%C3%A3o%20avaliados%20%C3%A0%20luz%20dos%20princ%C3%ADpios%20legais>. Acesso em: 20 abr. 2025.

RESENDE, Ricardo. **Direito do Trabalho**. 8. ed. São Paulo: Editora Método, 2020.

SANTOS, André Torres dos. **Modulação de efeitos na jurisdição constitucional em matéria tributária**: uma análise de seus pressupostos materiais de aplicação na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2021. 254 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

World Bank Group. **Gross domestic savings (% of GDP)**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDS.TOTL.ZS>. Acesso em: 25 abr. 2025.

YEUNG, Luciana L. Medindo os Impactos do PL 1.572 da Câmara dos Deputados, ou do PL 487 do Senado Federal, que propõem o Novo Código Comercial Brasileiro. **Consultor Jurídico**, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/cedes.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2025.