



PARECER PGFN/CDA Nº 630/2015

FGTS. Prazo prescricional quinquenal. Declaração de inconstitucionalidade dos artigos 23, §5º, da Lei 8036/90 e 55, do Decreto 99.684/90, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos do ARE 709.212/DF, ao qual foi conferida repercussão geral.

I

Trata-se de parecer acerca da prescrição dos créditos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), à luz da declaração de inconstitucionalidade dos artigos 23, §5º, da Lei 8036/90 e 55, do Decreto 99.684/90, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos do ARE 709.212/DF, ao qual foi conferida repercussão geral.

II

2. Durante a vigência da Lei 5107/66, prevaleceu o entendimento de que o prazo de prescrição dos créditos fundiários era trintenária, ante o comando normativo inserto no *caput* do seu art. 20, que atribuía à cobrança do FGTS a mesma forma e privilégio dos créditos previdenciários¹.

3. Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), o FGTS foi alçado à condição de direito social trabalhista (art. 7º, III). Não obstante, o prazo prescricional adotado pelo art. 23, §5º, da Lei 8036/90 manteve-se inalterado em 30 anos.

3. Passados 24 anos do início da vigência da Lei 8036/90, o STF reviu seu entendimento e declarou a inconstitucionalidade dos artigos 23, §5º, da Lei 8036/90 e 55, do Decreto

¹ À época vigia o art. 144, da Lei 3807/60, que fixava em 30 anos a prescrição das contribuições previdenciárias.



99.684/90, nos autos do ARE 709.212/DF, ao qual foi conferida repercussão geral², aos fundamentos de que o crédito fundiário possui natureza trabalhista, aplicando-se-lhe a prescrição quinquenal, nos termos do art. 7º, XXIX, da CF, e de que um prazo prescricional tão dilatado não é razoável, prejudicando a segurança jurídica. Dessarte, impende a analisar a efeitos do julgado sobre a inscrição e cobrança dos créditos do FGTS administrados pela PGFN, nos termos da Lei 8844/94.

4. Inicialmente, há de se observar que, em respeito à segurança jurídica, o STF utilizou-se da faculdade prevista no art. 27 da Lei 9868/99 e modulou os efeitos da decisão, determinando a aplicação direta do prazo prescricional inserto no art. 7º, XXIX, da CF, apenas para os créditos vencidos após a sessão de julgamento, ocorrida em 13 de novembro de 2014:

“(…) voto no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade dos artigos 23, § 5º, da Lei 8.036/1990 e 55 do Regulamento do FGTS aprovado pelo Decreto 99.684/1990, na parte em que ressalvam o “privilégio do FGTS à prescrição trintenária”, haja vista violarem o disposto no art. 7º, XXIX, da Carta de 1988

Dessarte, entendo que, no caso, o princípio da segurança jurídica recomenda que seja mitigado o princípio da nulidade da lei inconstitucional, com a consequente modulação dos efeitos da presente decisão, de modo a resguardar as legítimas expectativas dos trabalhadores brasileiros, as quais se pautavam em manifestações, até então inequívocas, do Tribunal competente para dar a última palavra sobre a interpretação da Constituição e da Corte responsável pela uniformização da legislação trabalhista.

Acerca da aplicabilidade da limitação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade ao controle difuso, reporto-me ao voto que proferi no Recurso Extraordinário 197.917, Rel. Maurício Corrêa, DJ 7.5.2004.

Assim, com base nessas premissas e tendo em vista o disposto no art. 27 da Lei 9.868/1999, proponho que os efeitos da presente decisão sejam meramente prospectivos.”

5. No que tange a créditos de FGTS vencidos anteriormente à sessão de julgamento, aplica-se a regra de transição proposta pelo Ministro Relator:

A modulação que se propõe consiste em atribuir à presente decisão efeitos ex nunc (prospectivos). Dessa forma, para aqueles cujo termo inicial da prescrição ocorra após a data do presente julgamento, aplica-se, desde logo, o prazo de cinco

² Conforme preceituado no Parecer PGFN/CDA nº 2025/2011, o entendimento manifestado pelo STF em sede de repercussão geral possui “força persuasiva especial e diferenciada”, cumprindo à PGFN aplicá-lo nos procedimentos de inscrição, administração e cobrança da dívida ativa da União.



anos. Por outro lado, para os casos em que o prazo prescricional já esteja em curso, aplica-se o que ocorrer primeiro: 30 anos, contados do termo inicial, ou 5 anos, a partir desta decisão. Assim se, na presente data, já tenham transcorrido 27 anos do prazo prescricional, bastarão mais 3 anos para que se opere a prescrição, com base na jurisprudência desta Corte até então vigente. Por outro lado, se na data desta decisão tiverem decorrido 23 anos do prazo prescricional, ao caso se aplicará o novo prazo de 5 anos, a contar da data do presente julgamento.

6. Em outras palavras, para os créditos vencidos até o dia 13 de novembro de 2014, o prazo de prescrição da ação será de 5 anos contados da sessão de julgamento, caso transcorridos menos de 25 anos do vencimento da competência, ou se aplicará o restante prazo trintenário, no caso de crédito vencido há mais de 25 anos.

7. Partindo dessas premissas, passa-se a analisar o ciclo de cobrança do crédito do FGTS, desde o seu surgimento, até o ajuizamento da execução fiscal.

8. O crédito do FGTS surge no âmbito de uma relação de trabalho, sendo calculado com base na remuneração do empregado ou do aprendiz. O prazo de vencimento da obrigação é o dia 7 do mês seguinte ao vencido, nos termos do caput do art. 15 da Lei 8036/90:

Art. 15. Para os fins previstos nesta lei, todos os empregadores ficam obrigados a depositar, até o dia 7 (sete) de cada mês, em conta bancária vinculada, a importância correspondente a 8 (oito) por cento da remuneração paga ou devida, no mês anterior, a cada trabalhador, incluídas na remuneração as parcelas de que tratam os [arts. 457 e 458 da CLT](#) e a gratificação de Natal a que se refere a [Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962](#), com as modificações da [Lei nº 4.749, de 12 de agosto de 1965](#).

9. Inadimplido o crédito fundiário, a prescrição da ação de cobrança tem início no dia seguinte ao do vencimento da obrigação, ou seja, no dia 8.

10. Caso o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por meio de seus órgãos fiscalizatórios, instaure processo administrativo fiscal para apurar a inadimplência do crédito fundiário, ocorrerá a suspensão do prazo prescricional desde a ciência pelo empregador da lavratura da notificação até a constituição definitiva do crédito. Com efeito, durante a pendência do processo administrativo, em que se confere ao empregador o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, a Fazenda Pública está impossibilitada de inscrever e ajuizar ação de execução fiscal para a cobrança do crédito. Portanto, considera-se o processo administrativo como uma condição suspensiva, que impede o exercício do direito de ação, atraindo a incidência



do art. 199, I, do CC. A matéria foi tratada com o devido aprofundamento no PARECER PGFN/CDA/DFGTS N° 1529/2014:

16. Tratando-se de cobrança de FGTS, a Lei nº 8.036/90 determina, no art. 23, *caput*, que o Ministério do Trabalho será responsável por verificar o cumprimento do disposto na lei, especialmente quanto à apuração dos débitos e das infrações praticadas pelos empregadores, na forma que vier a ser regulamentada. Essa regulamentação foi estabelecida pela Portaria MTE nº 148/1996, que buscou refletir o procedimento previsto no Título VII da CLT para o processamento de multas administrativas trabalhistas.

17. Veja o que dispõe a Portaria MTE nº 148/1996 sobre o início do processo de fiscalização e cobrança das contribuições devidas ao FGTS:

Art. 11º Constatado que o depósito devido ao FGTS não foi efetuado, ou foi efetuado a menor, será expedida contra o infrator a Notificação para Depósito do Fundo de Garantia – NDFG, sem prejuízo da lavratura dos Autos de Infração que couberem.

Art. 12ºA NDFG, pré-numerada sequencialmente, será emitida em 4 (quatro) vias e conterá os seguintes elementos:

(...)

18. Como se observa, após a notificação para recolhimento do débito, o empregador (inclusive a Fazenda Pública, se for o caso) terá o prazo de 10 dias para recolher o valor apurado ou apresentar defesa. A cobrança só poderá prosseguir, com o encaminhamento do processo para inscrição em Dívida Ativa, após o escoamento desse prazo sem apresentação de defesa ou após o julgamento de todos os recursos interpostos, conforme os arts. 39 e 40 da Portaria MTE nº 148/1996:

Art. 39º. Decorrido o prazo de defesa da NDFG, sem a manifestação do devedor ou julgadas improcedentes suas razões ou esgotados os prazos recursais, encaminhar-se-á o processo à Caixa Econômica Federal que o preparará para inscrição em Dívida Ativa da União, competência esta da Procuradoria da Fazenda Nacional.

Art. 40º. Decorrido o prazo de defesa do Auto de Infração, sem a manifestação do autuado ou julgadas improcedentes suas razões ou esgotados os prazos recursais, encaminhar-se-á ao processo de multa administrativa à Procuradoria da Fazenda Nacional.

19. Ora, antes do fim do processo administrativo, não pode haver a inscrição do crédito em Dívida Ativa e, conseqüentemente, não pode haver a propositura da execução fiscal. Dessa forma, não se pode falar em inércia do credor, que não tem qualquer ingerência sobre eventual demora na constituição



definitiva do crédito. Repita-se que, embora o credor das contribuições devidas ao FGTS seja o próprio Fundo, são os órgãos da União (MTE e PGFN) os responsáveis pela constituição e cobrança do crédito, ressalvada a possibilidade de o próprio trabalhador cobrar o crédito de que é titular, nos termos do art. 25 da Lei nº 8.036/90³. Como se observa, o trâmite do processo administrativo é uma verdadeira condição suspensiva ao exercício do direito de ação pelo credor, que só poderá propor a competente execução fiscal após o fim do processo administrativo e subsequente inscrição do crédito em Dívida Ativa.

7. Em sua conclusão, o PARECER PGFN/CDA/DFGTS Nº 1529/2014 afirma que
- esse prazo prescricional tem como termo *a quo* a data de vencimento de cada competência, mas não corre durante o trâmite do processo administrativo, entre a ciência da lavratura da notificação fiscal e a constituição definitiva do crédito, que ocorre segundo os marcos temporais definidos na Nota PGFN/CDA/DFGTS nº 333/2014.
8. Após a constituição definitiva do crédito, o prazo prescricional volta a correr pelo restante. O processo administrativo será, então, encaminhado à GIFUG/CAIXA, para que operacionalize inscrição em dívida ativa dos débitos de FGTS em nome da PGFN. Nesse momento, será feito o controle de legalidade e inscritas somente as competências não prescritas. É importante sublinhar que, diferentemente dos créditos tributários e previdenciários, o crédito do FGTS não possui um prazo decadencial específico para sua constituição pelo órgão fiscalizador. Há apenas o prazo de 5 anos, no qual o crédito deve ser constituído administrativamente e ajuizada a ação de cobrança, ressalvadas eventuais causas suspensivas e interruptivas da prescrição.
9. A inscrição em dívida ativa de débitos de FGTS suspende a prescrição por 180 dias ou até a distribuição da execução fiscal, o que ocorrer primeiro, com base no art. 2º, §3º, da Lei 6830/80. Para maior aprofundamento acerca os efeitos desta causa suspensiva sobre os créditos fundiários, remete-se o leitor à NOTA PGFN/CDA/Nº 644/2009.
9. A Resolução 765/2014, do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), autoriza o parcelamento de débitos de FGTS antes ou após a inscrição em dívida ativa. Ao parcelar, o devedor reconhece a dívida mediante assinatura de Termo de Confissão de Dívida e Compromisso de Pagamento para com o FGTS (TCDGP), operando-se a interrupção da

³ Art. 25. Poderá o próprio trabalhador, seus dependentes e sucessores, ou ainda o Sindicato a que estiver vinculado, acionar diretamente a empresa por intermédio da Justiça do Trabalho, para compeli-la a efetuar o depósito das importâncias devidas nos termos desta lei.



prescrição, nos termos do art. 202, VI, do CC. Assim, se sobrevier uma das causas de rescisão do parcelamento, a prescrição voltará a correr do início, em toda a sua inteireza⁴. Entretanto, cumpre ressaltar que, a teor do art. 203 do CC, a prescrição se interrompe apenas uma vez. Logo, se o devedor parcelar a mesma dívida mais de uma vez, somente o primeiro parcelamento terá o condão de interromper a prescrição. Os demais parcelamentos terão efeito meramente suspensivo sobre o prazo prescricional. Para maior aprofundamento acerca dos efeitos do parcelamento sobre a prescrição dos créditos fundiários, remete-se o leitor à NOTA PGFN/CDA/Nº 644/2009.

10. Uma vez inscrito em dívida ativa, o crédito pode ser parcelado, protestado ou ajuizado e cada um desses atos possui efeitos próprios no que toca à prescrição. Como os efeitos do parcelamento já foram examinados, passa-se à análise dos efeitos do protesto e do ajuizamento sobre a prescrição dos créditos fundiários.

11. O recebimento da Certidão de Dívida Ativa de FGTS pelo Cartório para fins de protesto interrompe a prescrição, nos termos do art. 202, III, do Código Civil, por se tratar de um inequívoco documento representativo de dívida. Nesse sentido, a doutrina:

Importante ressaltar que o protesto extrajudicial que interrompe a prescrição não está restrito aos títulos de créditos, uma vez que a L. 9492/97 passou a dispor que são protestáveis os “documentos de dívida”, ainda que não configurem título de crédito. Basta para tanto que o documento espelhe uma dívida líquida, certa e exigível. (TEPEDINO, Gustavo; BARBOSA, Heloísa Helena; MORAES, Maria Celina Boudin de. Código Civil Interpretado conforme a Constituição. 2. Ed. São Paulo: Renovar, 2011, p. 388)

Pode-se interromper pelo protesto extrajudicial, na sistemática vigente, não apenas a prescrição das pretensões derivadas dos títulos cambiários, mas também os que provêm de todos os negócios instrumentalizados em documentos passíveis de protesto, nos termos da Lei nº 9.492, de 10.09.97. (THEODORO JUNIOR, Humberto. Comentários ao novo Código Civil, vol. 3, tomo II, 2. Ed. São Paulo: Forense, 2003, p. 267)

12. A interrupção se dá no momento em que o título dá entrada no cartório para fins de protesto, e não no momento efetivo do protesto.

13. Como a interrupção da prescrição ocorre uma única vez, caso o crédito já tenha sido parcelado, o protesto não terá efeito sobre ela.

⁴ Por exemplo, uma competência vencida em janeiro de 2010 é parcelada em janeiro de 2013. Se o parcelamento for rescindido em 05 de janeiro de 2014, a execução fiscal deverá ser proposta até 05 de janeiro de 2019.



14. O despacho que ordena a citação é causa interruptiva da prescrição, com efeitos retroativos à data de propositura da ação, nos termos do art. 202, I, do CC e 8º, §2º, da Lei 6830/80, c/c art. 219, §1º, do CPC. Caso o processo seja extinto sem resolução do mérito, a contagem da prescrição será retomada desde o início, caso não tenha ocorrido uma causa interruptiva anterior à citação, ou pelo restante, caso já tenha se operado uma causa interruptiva anterior, como o parcelamento ou o protesto.

15. É importante que, ao tempo do ajuizamento do crédito, só estejam sendo cobradas competências vencidas nos últimos 5 anos, computadas as causas suspensivas e interruptivas acima destacadas.

III

16. No julgamento do ARE 709.212/DF, ao qual foi conferida repercussão geral, o STF firmou o posicionamento de que o crédito do FGTS possui natureza trabalhista, aplicando-se-lhe a prescrição quinquenal.

17. Por se tratar de uma decisão inovadora, contrária ao posicionamento tradicional da Corte e de Súmula do TST, o STF modulou os efeitos da decisão, adotando a seguinte regra de transição: para créditos cujo termo inicial da prescrição ocorra após a data do julgamento (13 de novembro de 2014), aplica-se, desde logo, o prazo de cinco anos. Para os casos em que o prazo prescricional já esteja em curso, aplica-se o prazo de 5 anos ou o restante da prescrição trintenária, o que ocorrer primeiro.

18. O novo entendimento do STF deve ser aplicado desde logo às atividades de inscrição e cobrança empreendidas pela PGFN, nos termos do Parecer PGFN/CDA nº 2025/2011.

19. Na contagem do prazo prescricional devem ser observadas as causas suspensivas – decurso do processo administrativo e inscrição em dívida ativa – e interruptivas da prescrição – protesto extrajudicial, parcelamento, despacho que ordena a citação.

20. Tendo em vista a modulação de efeitos decidida pelo Supremo Tribunal Federal, vale ressaltar permanecer vigente o Parecer PGFN/CDA n.º 93/2008, todavia, apenas no que concerne à orientação e tratamento de créditos que já haviam sido ajuizados até a publicação da decisão da Corte, passando o presente Parecer a regular/orientar o prazo prescricional, bem como eventos de interrupção e suspensão dos créditos devidos ao FGTS instituídos pela lei n.º 8.036/1990.



21. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 29 de abril de 2015.

EVERALDO SOUZA PASSOS FILHO
Procurador da Fazenda Nacional

22. De acordo. Submeta-se à apreciação do Coordenador-Geral da Dívida Ativa da União.
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 29 de abril de 2015.

JÚLIO CESAR FARIA
Coordenador Operacional de Arrecadação e Cobrança da Dívida Ativa da União Substituto

23. De acordo. Submeta-se à apreciação da Diretora do Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 11 de maio de 2015.

RAQUEL REBELO RAMOS DA SILVA
Coordenadora-Geral da Dívida Ativa da União

24. Aprovo. Encaminhe-se à SUFUG/CAIXA, à CGR e SIT, órgãos do MTE, anexando as cópias das Notas e Pareceres mencionados no presente, e divulgue-se amplamente aos Procuradores da Fazenda Nacional.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 15 de maio de 2015.

ANELIZE LENZI RUAS DE ALMEIDA
Diretora do Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União