



## Resumo

O artigo apresenta inicialmente uma abordagem descritiva dos conceitos de desenvolvimento em suas dimensões econômica, social e de sustentabilidade. Na sequência, analisa o direito ao desenvolvimento em suas diversas acepções jurídicas (direito subjetivo, princípio e função administrativa). Finalmente, examina o arcabouço jurídico do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nos níveis constitucional e legal, notadamente no que diz respeito à sua natureza jurídica, à sua sistemática de remuneração, à sua estrutura de capital e ao regramento para saque de recursos com o BNDES em caso de insuficiência.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Direito ao desenvolvimento. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Fundo de Amparo ao Trabalhador. Estrutura de capital.

### Abstract

*The article initially presents a descriptive approach to the concepts of development in its economic, social and sustainability dimensions. It then analyzes the right to development in its various legal meanings (legal right, principle and administrative function). Finally, it examines the legal framework of the Workers' Assistance Fund, at constitutional and legal levels, especially regarding its legal nature, remuneration systematic, capital structure and regulation for withdrawal of funds from BNDES in case of insufficiency.*

**Keywords:** *Development. Right to development. Brazilian Development Bank. Workers' Assistance Fund. Capital structure.*

## Introdução

No ano de 2018, a Constituição que recebeu a célebre alcunha de cidadã completa trinta anos. Em meio a protestos e comemorações, o momento é de grandes incertezas políticas, econômicas e sociais.

Jamais, em sua história recente, a Carta Política de 1988 foi tão abertamente questionada: discutem-se a falta de realismo de algumas de suas promessas, a prodigalidade dos privilégios concedidos a determinados grupos e corporações, a excessiva normatização sobre os mais diversos temas e, para alguns, até certo anacronismo filosófico para lidar com os desafios impostos pelo século XXI.

A despeito do aparente desencanto, acredita-se que os objetivos fundamentais da Constituição de 1988 (CF/1988) – construir uma sociedade justa, livre e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação – continuam íntegros e representativos dos verdadeiros anseios da maioria do povo brasileiro.

Esses objetivos constitucionais fundamentais – que permaneceram imutáveis ao longo desses trinta anos, juntamente com os direitos fundamentais previstos – hão de ser lembrados e reinseridos no centro do discurso político-jurídico do dia a dia como os principais vetores capazes de reunificar e mobilizar a sociedade brasileira em torno da retomada de seu inacabado projeto de desenvolvimento, e, assim, eventualmente, superar a armadilha da polarização, do discurso do ódio e da histeria sobre temas laterais que dominou a eleição presidencial.

No contexto da retomada desse projeto ainda inacabado, é certo que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o BNDES deverão

desempenhar um papel fundamental por estarem vocacionados – e plenamente capacitados – à promoção de um dos principais objetivos da CF/1988: a garantia do desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, o presente artigo propõe-se a tecer breves considerações sobre o conceito de desenvolvimento para, em seguida, examinar o arcabouço jurídico do FAT, conforme previsto pela Constituição e instituído pela Lei 7.998/1990, com suas alterações posteriores, a fim de esclarecer importantes questões jurídicas acerca de sua aplicação pelo BNDES.

## Do conceito de desenvolvimento

O desenvolvimento nacional é um objetivo fundamental da República previsto no inciso II, do art. 3º da CF/1988, ao lado da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, da erradicação da pobreza, da marginalidade, da redução das desigualdades sociais e regionais e, ainda, da promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de preconceito ou discriminação.

A fim de interpretar e atribuir efetividade a essa postulação constitucional, é preciso, antes de tudo, compreender o que é desenvolvimento para, a partir daí, saber como medi-lo e, assim, poder persegui-lo.

O desenvolvimento não se confunde com o mero crescimento econômico. Isso porque, embora o desenvolvimento dependa, em grande parte, dos recursos propiciados pelo crescimento econômico, nem sempre o crescimento econômico virá acompanhado do desenvolvimento.

O crescimento é o fato econômico evidenciado pelo aumento da quantidade de bens e serviços disponibilizados aos habitantes de dada região, em certo intervalo de tempo,<sup>1</sup> sendo estatisticamente medido por meio do produto interno bruto (PIB).<sup>2</sup> O PIB é um índice macroeconômico que registra exclusivamente o quantitativo agregado em determinado local e período de tempo, com abstração de quaisquer outros aspectos, mesmo que relacionados ao processo de crescimento, tais como as eventuais transformações econômicas, sociais, culturais ou, ainda, os impactos ecológicos ocasionados pelo aumento da atividade econômica.

Segue-se daí que nem sempre o crescimento econômico implicará uma mudança estrutural ou qualitativa da sociedade em questão. Quando essa mudança não se verifica, o aumento da disponibilidade de bens e serviços propiciado pelo crescimento tende a ser apenas transitório, como um “surto”, e não um processo dotado de permanência e continuidade.<sup>3</sup>

Vários exemplos desses surtos de crescimento, dissociados do verdadeiro desenvolvimento, podem ser observados ao longo da história do

---

1 Nesse sentido, ver Nusdeo (2002, p. 17-18).

2 O conceito de PIB foi originalmente desenvolvido pelo economista russo-americano Simon Kuznets, em um relatório encomendado pelo Congresso dos Estados Unidos da América em 1934, para mensurar os impactos da Grande Depressão. Curiosamente, nesse relatório, o próprio Kuznets já advertia sobre a impropriedade do uso do PIB como forma de mensurar o nível de bem-estar. Depois da convenção de Bretton Woods, em 1944, o PIB tornou-se o instrumento principal para mensuração da economia dos países (DICKINSON, 2011).

3 No mesmo sentido, a Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução 41/128, da Assembleia Geral, de 4 de dezembro de 1986, reconhece que o desenvolvimento “é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes” (ver ONU, 1986).

Brasil, nos diversos “ciclos econômicos”,<sup>4</sup> quando a alta no preço internacional de determinados gêneros agrícolas e minerais (*commodities*) induzia uma expansão econômica extraordinária nas regiões produtoras. Porém, cessados os efeitos desse induzimento provocado pelo fator externo, dava-se o movimento contrário, de recessão econômica, voltando tudo ao *status quo ante*, quando não a níveis inferiores ao de início.

Já o desenvolvimento propriamente dito é um processo complexo, em que o aumento da disponibilidade de bens e serviços ocorre acompanhado de alterações estruturais e qualitativas, não apenas de ordem econômica (por exemplo, aumento da especialização e da diversificação das atividades; liberação progressiva da mão de obra do setor primário para os setores secundário e terciário da economia; e aumento do PIB *per capita*), mas também social (por exemplo, urbanização gerada pela migração campo-cidade; surgimento de classe média consumidora e consciente de seus direitos; e aumento dos níveis de educação e de expectativa de vida) e político-institucional (por exemplo, aumento dos níveis de liberdade, de igualdade de gêneros e de participação democrática), as quais respondem pela sustentabilidade do processo, criando condições para que ele continue se manifestando nos períodos seguintes (NUSDEO, 2002).

Nessa perspectiva, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de relatórios anuais publicados no âmbito de seu Programa para o Desenvolvimento (Pnud), vem utilizando, desde a década de

---

4 Dentre os diversos ciclos econômicos da história do Brasil, destacam-se: da cana-de-açúcar (século XVI a meados do século XVIII, especialmente nas regiões Nordeste e Sudeste); do ouro (século XVIII, em Minas Gerais); da borracha (meados do século XIX até o início do século XX, na região amazônica); do café (século XIX a início do século XX, principalmente no Vale do Paraíba, exceto em São Paulo, onde a conjugação de diversos fatores favoráveis fez com que o crescimento propiciado pelo café impulsionasse um verdadeiro processo de desenvolvimento); da soja (fim do século XX e ainda em curso, principalmente no Centro-Oeste); e, mais recentemente, o superciclo das *commodities* ou *boom* das *commodities* (início do século XXI, anos 2006 a 2014, aproximadamente).

1990, o conceito de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para mensurar o nível de bem-estar das populações e classificar os diversos países como desenvolvidos (grau de desenvolvimento humano alto), em desenvolvimento (grau de desenvolvimento humano médio) ou subdesenvolvidos (grau de desenvolvimento humano baixo).

O IDH é um indicador elaborado com base em dados estatísticos que combina três dimensões ou objetivos de bem-estar: (i) uma vida longa e saudável (mensurado pela expectativa de vida ao nascer); (ii) acesso ao conhecimento (mensurado por anos médios de estudo e expectativa de anos de escolaridade); e (iii) um padrão de vida decente (mensurado por meio do PIB *per capita*) (PNUD, 2013).

Embora a utilização do IDH represente um grande avanço em relação ao PIB *per capita* como instrumento de mensuração dos níveis de bem-estar e do impacto das políticas públicas sobre a qualidade de vida, esse indicador também é passível de críticas,<sup>5</sup> uma vez que deixa de mensurar outros aspectos relevantes para o bem-estar das populações, tais como o nível de degradação do meio ambiente (cuja melhor tentativa de mensuração, até o presente momento, se deu por meio do chamado Green GDP),<sup>6</sup> de desigualdade na distribui-

---

5 Nesse sentido, ver o relatório da Comissão de Mensuração de Performance Econômica e Progresso Social elaborado a pedido do governo da França (STIGLITZ; SEN; FITOUSSI, 2010).

6 O Green GDP ou “PIB verde” foi uma tentativa de mensurar o crescimento econômico por meio de um índice que computasse também o custo ambiental. Era obtido subtraindo-se os custos dos danos ambientais ocasionados em determinado período do montante do PIB apurado no mesmo período, fornecendo, assim, uma visão mais clara sobre a verdadeira *performance* econômica. Infelizmente, dificuldades técnicas na quantificação dos custos ambientais (na maioria dos casos, feita por meio de um exercício de estimativa) e resistências políticas frustraram sua adoção pelos países. Na China, por exemplo, a tentativa feita em 2006 de substituir o PIB pelo “PIB verde” foi abandonada no ano seguinte, depois de se concluir que o custo da degradação ambiental e do esgotamento dos recursos naturais era maior do que o inicialmente previsto, ameaçando reduzir o crescimento do PIB para patamares politicamente inaceitáveis, inclusive próximos de zero em algumas províncias. Em 2015, a China anunciou que retomou o desenvolvimento de uma metodologia para o Green GDP, no âmbito de seu objetivo de tornar o crescimento do país sustentável até 2020 – ver Kahn e Yardley (2007) e Wang (2016).

ção de renda (mensurada pelo Coeficiente de Gini)<sup>7</sup> e de liberdade política e participação democrática (mensurada, por exemplo, pelo Índice de Democracia).<sup>8</sup>

Além disso, o IDH não adota indicadores que permitam aferir a sustentabilidade do processo de desenvolvimento. O desenvolvimento sustentável, conforme conceituado no célebre relatório Brundtland da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, é “o desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das futuras gerações de satisfazer suas próprias necessidades” (ONU, 1987, p. 41).

Segundo essa lógica, é importante mensurar e acompanhar fatores de risco que, ao se acumularem ao longo do tempo, são capazes de irromper em crises agudas, de difícil superação, a ponto de impedir a continuidade do processo de desenvolvimento, ou mesmo ocasionar o retrocesso econômico e social.<sup>9</sup>

---

7 “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos” (WOLFFENBÜTTEL, 2004).

8 O Índice de Democracia é compilado pela revista *The Economist* para mensurar o estado da democracia em 167 países. O índice baseia-se em sessenta indicadores agrupados em cinco diferentes categorias – processo eleitoral e pluralismo, liberdades civis, funcionamento do governo, participação política e cultura política –, com notas que vão de 0 a 10. Além disso, de acordo com a pontuação atribuída, os diversos países são classificados como “democracias plenas”, “democracias imperfeitas”, “regimes híbridos” e “regimes autoritários”. O índice de democracia foi pela primeira vez divulgado por essa revista em 2006, com atualizações em 2008, 2010, 2011 e 2012 (ver KEKIC, 2007).

9 Sobre o tema, ver Beck (1992).



São exemplos de riscos de acumulação progressiva capazes de sabotar o processo de desenvolvimento no longo prazo: o risco ambiental de mudança climática provocada pelo fenômeno cada vez mais palpável do aquecimento global; o risco financeiro de insolvência dos países causado pelo excesso de endividamento, verificado principalmente depois da crise financeira mundial de 2008;<sup>10</sup> o risco de desequilíbrio demográfico, seja pelo envelhecimento progressivo da população economicamente ativa dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, com sobrecarga de seus sistemas públicos de saúde e previdência, seja pela explosão da natalidade nos países subdesenvolvidos, com consequente aumento de pressões migratórias.

Tais riscos de acumulação progressiva, geralmente imperceptíveis em curtos intervalos de tempo, devem ser monitorados com base em projeções de longo prazo, a fim de verificar se as bases sobre as quais repousa o desenvolvimento em cada momento permanecem sólidas (ou seja, sustentáveis) ou se estão frágeis, em vias de colapsar.

Logo, o IDH, apesar de seus inegáveis méritos, conforme já visto, ainda pode ser aprimorado ou re combinado com outros indicadores, seja para capturar com mais precisão as exigências do desenvolvimento humano em sua inteireza (por exemplo, por meio da inclusão de índices de preservação e salubridade ambiental, de distribuição de renda, de liberdade política e participação demo-

---

<sup>10</sup> Hoje, depois de certo distanciamento histórico, prevalece o entendimento de que a crise financeira mundial foi ocasionada por falhas regulatórias que permitiram uma exposição excessiva das instituições financeiras ao endividamento exagerado das famílias, endividamento esse que foi posteriormente absorvido pelos Estados e agora consubstancia risco capaz de comprometer, no futuro, o crescimento da economia mundial como um todo. Sobre o tema, ver El-Erian (2017).

crática), seja para aferir a sustentabilidade do próprio processo em curso (mediante a consideração de fatores de risco de acumulação progressiva, tais como os de índoles ambiental, financeira pública e demográfica).

Com base nessas considerações e como breve síntese, é possível identificar três dimensões do desenvolvimento humano: (i) *desenvolvimento econômico* – correspondente ao aumento da disponibilidade de bens e serviços, acompanhado de transformações estruturais e qualitativas da economia, sendo medido principalmente por meio do PIB e do PIB *per capita*; (ii) *desenvolvimento social* – correspondente ao nível de bem-estar e desenvolvimento humano, representado por uma vida longa e saudável, com acesso ao conhecimento, um padrão de vida decente com razoável distribuição de renda, gozo de liberdades democráticas e meio ambiente equilibrado, sendo medido principalmente pelo IDH, combinado com outros indicadores acessórios, tais como o Coeficiente de Gini, o índice de Democracia e até o *Green GDP* (ou outros indicadores que venham a lhes fazer as vezes); e (iii) *desenvolvimento sustentável* – correspondente às condições necessárias à estabilidade e à continuidade do processo de desenvolvimento, sem comprometimento das gerações presentes e futuras, representado pelo não esgotamento dos recursos naturais, pelo equilíbrio econômico-financeiro dos países, pela reposição demográfica, entre outros fatores, podendo ser apurado por meio das projeções de longo prazo sobre o impacto dos referidos riscos sobre o processo de desenvolvimento, ou ainda por outros indicadores que venham a ser elaborados para a mensuração destes e de outros riscos futuros.

O processo de desenvolvimento, para que seja legítimo e efetivo, deverá considerar as três dimensões do conceito de desenvolvimen-

to – econômica, social e sustentável –, incluindo seus indicadores de medição, a fim de orientar e medir de forma mais precisa o impacto das políticas públicas.

Se o que uma sociedade busca obter em matéria de desenvolvimento humano determina o que deve ser medido e se o resultado dessa medição afeta o processo de tomada de decisão sobre suas políticas públicas, é importante que os critérios de medição sejam bem calibrados e constantemente aperfeiçoados, sob pena de legitimar decisões políticas equivocadas.

## Do direito ao desenvolvimento

A Constituição de 1967 (CF/1967), em seu art. 157, inciso V, do título destinado à ordem econômica e social, foi a primeira a abordar o tema. Todavia, se referiu apenas ao “desenvolvimento econômico”.<sup>11</sup> A partir da Emenda Constitucional 1/1969 (EC 1/1969), passou-se a utilizar a expressão “desenvolvimento nacional” (art. 160, *caput*),<sup>12</sup> embora ainda como objetivo restrito ao título da ordem econômica e social.

Na CF/1988, o direito ao desenvolvimento foi mencionado já em seu preâmbulo, e a garantia do desenvolvimento nacional foi elevada a objetivo fundamental da República (art. 3º, inciso II). Recebeu, assim, um tratamento mais amplo e congruente, posto que, conforme visto anteriormente, o desenvolvimento não deve ficar

---

11 CF/1967: “Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] V - desenvolvimento econômico”.

12 EC 1/1969: “Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios”.

restrito ao campo econômico, abrangendo também as esferas político-institucional, social, cultural, ambiental e todas as demais, tendo de ser igualmente perseguido pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil.

Diante dessa evolução do quadro normativo-constitucional voltado para o desenvolvimento nacional, cumpre verificar qual seria, afinal, o conteúdo mínimo desse direito ao desenvolvimento.

O direito ao desenvolvimento pode ser compreendido pelo menos em três sentidos: (i) como direito subjetivo; (ii) como princípio (dimensão objetiva); e (iii) como função administrativa (poder-dever).

Como direito subjetivo, o direito ao desenvolvimento, em “sentido lato”, tem conteúdo vago e inespecífico, podendo coincidir com o conteúdo de diversos outros direitos fundamentais: individuais (por exemplo, as liberdades públicas), políticos (por exemplo, os direitos relacionados à participação no processo democrático), sociais vinculados ao mínimo existencial (por exemplo, os direitos à educação e à saúde), difusos (por exemplo, o direito à segurança e à ordem pública; à justiça célere e efetiva; à boa administração; à livre-concorrência; ao sistema tributário racional, equitativo e não confiscatório; ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) e até intergeracionais (por exemplo, à preservação dos recursos naturais; ao equilíbrio financeiro-orçamentário; e ao não endividamento público em níveis excessivos que conduzam à precarização dos serviços públicos).

Na medida em que o desenvolvimento humano, em suas dimensões econômica, social e de sustentabilidade, se relaciona intimamente com a promoção dos direitos fundamentais, é de se reconhecer que

o direito subjetivo ao desenvolvimento humano, em sentido lato, corresponde a um conglomerado de direitos fundamentais.<sup>13,14</sup>

Já em sentido estrito, o direito subjetivo ao desenvolvimento corresponde à pretensão dos indivíduos e das comunidades, em âmbito nacional, e dos países, em âmbito internacional, de participar do desenvolvimento e da distribuição justa dos benefícios dele resultantes. Isso se daria por meio da criação de condições favoráveis e da concessão de oportunidades reais de desenvolvimento a esses indivíduos, comunidades e países menos favorecidos, a fim de reduzir as desigualdades e promover o equilíbrio do desenvolvimento entre eles.

---

13 Daí a afirmação de Ricardo Lobo Torres, no sentido de que “o tratamento do direito ao desenvolvimento como direito humano leva a uma certa banalização deste último” (TORRES, 2005a, p. 352). Por outro lado, reforçando a visão de que o direito ao desenvolvimento seria um verdadeiro direito humano, a Declaração da ONU sobre o direito ao desenvolvimento, adotada pela Resolução 41/128, da Assembleia Geral, de 4 de dezembro de 1986, estabelece que “o **direito ao desenvolvimento** é um **direito humano inalienável**, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados” (art. 1º, § 1º) e que “**a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento** e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento” (art. 2º, § 1º) (ONU, 1986, grifos nossos).

14 Muitas têm sido as expressões utilizadas para designar os direitos humanos fundamentais. A expressão direitos humanos, embora originalmente derivada do direito natural, posto que referente a direitos decorrentes da própria natureza dos homens, atualmente encontra-se amplamente positivada no Direito Internacional, sendo objeto de diversas declarações e tratados internacionais. Já a expressão direitos fundamentais deriva principalmente da Constituição Alemã, que dedica o seu capítulo inicial aos direitos fundamentais (*grundrechte*), e passou a ser utilizada para se referir aos direitos humanos positivados em uma norma fundamental de Direito Interno. Sobre isso, ver Torres (2005b). Não obstante, no que diz respeito ao seu conteúdo, parece não haver grande diferença entre os direitos humanos e os direitos fundamentais, exceto, talvez, pela maior abrangência dos primeiros, já que não estão limitados ao Direito Positivo (embora diversas constituições, incluindo a brasileira, já consagrem cláusulas de abertura – por exemplo, o § 2º do art. 5º da CF/1988 – que deixam aberta a possibilidade de uma interpretação ampliativa e evolutiva do rol de direitos fundamentais).

São exemplos dessa espécie de concretização do direito ao desenvolvimento, como realização da igualdade real de oportunidades, alguns tipos de ação afirmativa e tratamentos diferenciados voltados para indivíduos, comunidades ou povos, em situação de desvantagem histórica por terem sido alvo de violações maciças e flagrantes de seus direitos fundamentais, tais como:

- segregação racial (*apartheid*) e outras formas de racismo ou discriminação social;
- dominação, ocupação ou colonialismo estrangeiros;
- escravidão, guerras, genocídios e outras formas de violência extremas; e
- epidemias, desastres naturais, catástrofes humanas e outros acidentes graves que afetem as populações de maneira devastadora.

Nesses casos, caberia ao direito não tratar a todos de modo uniforme, cristalizando desigualdades e promovendo a injustiça plena, mas sim reconhecer e regular as diferenças existentes em cada arranjo institucional (nacional ou internacional), de forma a conciliá-las e equilibrá-las.

É nesse sentido também, por exemplo, que a CF/1988, em seu art. 151, inciso I, admite a quebra da uniformidade da tributação federal, por meio da concessão de incentivos fiscais pela União para promover o equilíbrio entre as diferentes regiões do país.

No plano internacional, alguns economistas já propõem uma reforma das regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), de forma que elas deixem de visar exclusivamente a maximização do comércio e o acesso aos mercados e passem a admitir maior diversidade de regimes e tratamentos, de acordo com o grau de desenvolvimento dos países, a fim de possibilitar uma chance efetiva de fuga da pobreza e do subdesenvolvimento (RODRIK, 2009).

Já em sua dimensão objetiva, o direito ao desenvolvimento (art. 3º, inciso II, CF/1988) assume a forma de **princípio** e surge como norma que fixa para o Estado e para a sociedade uma diretiva, um objetivo e um valor fundamental, exigindo a formulação e a implementação de políticas, bem como a adoção de condutas, tendentes a promover o constante aprimoramento institucional, econômico e social, de forma a propiciar o desenvolvimento nacional e o bem-estar da população.

A par do objetivo desenvolvimentista, fato é que a Constituição também consagra outros fins que podem com ele se chocar em certos casos concretos, tais como a preservação ambiental (art. 170, inciso VI, e art. 225), a estabilidade monetária (arts. 164 e 192), o equilíbrio orçamentário (art. 163, inciso I, c/c Lei Complementar 101/2000), a livre-concorrência (art. 170, inciso IV), a defesa do consumidor (art. 170, inciso V), a distribuição de renda (art. 170, inciso III e VII), a garantia dos direitos fundamentais dos trabalhadores e a busca do pleno emprego (art. 7º e 170, inciso VIII), entre outros.

Esses objetivos, à primeira vista, restritivos, estão na realidade voltados à manutenção de determinadas situações de equilíbrio, cujo rompimento levaria a uma situação de crise ou a um colapso no funcionamento das instituições (NUSDEO, 2002). A maioria desses fins poderá conviver em relativa harmonia com a aplicação de políticas e programas desenvolvimentistas, até mesmo complementando-se reciprocamente. Outros, porém, e a depender das circunstâncias do caso concreto e da ênfase política que for dada à busca do objetivo desenvolvimentista, poderão com ele colidir.

Nesses casos, a participação do Poder Judiciário poderá ser bastante valiosa, por meio de estratégias que privilegiem a promoção do diálogo institucional e da mediação para a busca de soluções conjuntas que equilibrem os objetivos e princípios conflitantes e ao mesmo tempo garantam os direitos fundamentais.

Os órgãos de controle, igualmente, embora não possam se imiscuir no mérito das políticas públicas desenvolvimentistas, podem, com base no art. 70 da CF/1988, exigir dos gestores públicos a observância de parâmetros mínimos de congruência, consistência e continuidade, reduzindo, assim, o risco de decisões incoerentes ou soluções *ad hoc* para satisfazer grupos de interesse, quer econômicos, quer políticos.

## Do desenvolvimento como função pública: a constitucionalização do FAT e da contribuição tributária para o desenvolvimento

A CF/1988 atribuiu à União a competência para a elaboração e a execução de planos de “desenvolvimento econômico e social” (art. 22, inciso IX),<sup>15</sup> no mesmo rol em que previu o desempenho de outras funções públicas essenciais, tais como a representação diplomática (inciso I), a defesa externa (inciso II), a emissão de moeda (inciso VII) e a manutenção dos serviços públicos postais (inciso X), de telecomunicações (inciso XI), de energia elétrica (inciso XII, alínea “b”), de administração portuária e aeroportuária (inciso XII, alíneas “f” e “c”), entre outros.

Além disso, a partir da CF/1988, as receitas das contribuições especiais, antes afetadas ao Programa Integração Social (PIS)-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), passaram a ser

---

<sup>15</sup> CF/1988: “Art. 21. Compete à União: [...] IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.



vinculadas ao custeio do programa do seguro-desemprego e do abono salarial (art. 239, CF/1988), por meio do FAT, e ao financiamento de projetos de desenvolvimento, por meio do BNDES. Em textual:

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

§ 1º Dos recursos mencionados no “caput” deste artigo, **pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor (grifos nossos).

O FAT é um fundo público especial, de natureza contábil-financeira, sem personalidade jurídica própria, instituído por meio da Lei 7.998/1990. Os recursos oriundos das contribuições tributárias, enquanto alocados no FAT, constituem uma universalidade de bens com destinação própria, integrantes do patrimônio da União e sujeitos ao mesmo regime jurídico de direito público que lhe é peculiar. A doutrina do direito financeiro também corrobora esse posicionamento, em textual:

[...] podemos afirmar que a natureza jurídica dos fundos públicos é a de universalidade de recursos financeiros – *universitas iuris* – com destinação própria e regime jurídi-

co de direito público. [...] Estes fundos são desprovidos de personalidade jurídica, uma vez que correspondem a meros lançamentos contábeis no plano de contas do respectivo ente ou órgão público, onde são registradas as receitas públicas previamente destinadas ao fundo, conforme a determinação legal, e a respectiva aplicação destes recursos nas despesas públicas a elas vinculadas, tudo através de um sistema de conta-corrente. [...] A título de exemplo de fundos especiais públicos na esfera federal encontramos [...] o **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**, para custeio do programa de Seguro-Desemprego, pagamento de abono salarial etc. (ABRAHAM, 2015, p. 131-132, grifos nossos).

A CF/1988 também inovou ao atribuir expressamente ao BNDES – originalmente constituído como autarquia e posteriormente transformado em empresa pública federal<sup>16</sup> – a competência para financiar programas de desenvolvimento econômico, por meio de uma fonte exclusiva e privilegiada de recursos de longo prazo, oriundos da vinculação de 40% da receita das contribuições afetadas ao FAT (art. 239, § 1º).

Nesse sentido, a parcela da contribuição para o PIS-Pasep constitucionalmente vinculada ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico pelo BNDES pode ser propriamente identificada como verdadeira “**Cide-Desenvolvimento**”,<sup>17</sup> já que a promoção do desenvolvimento é sua finalidade e destinação constitucional.

---

16 O BNDES foi originalmente criado como autarquia federal pela Lei 1.628/1952 e posteriormente transformado em uma empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, pela Lei 5.662/1971.

17 O termo Cide é usualmente utilizado no Direito Tributário para designar as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico. São previstas de forma genérica no art. 149 da CF/88 e devem estar sempre vinculadas a uma finalidade econômico-interventiva específica.

A lógica de “carimbar” recursos tributários para financiar investimentos produtivos por intermédio do BNDES e, paralelamente, por meio de seus rendimentos, custear o pagamento dos benefícios sociais foi bem sintetizada pelo senador José Serra, que assim descreveu a concepção que prevaleceu durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, da qual foi participante direto:

A proposta que apresentei terminou prevalecendo. O PIS-Pasep passaria a financiar um Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que cobriria o abono salarial e pagaria o seguro-desemprego. E, de cada R\$ 100 arrecadados, aplicaria R\$ 40 no BNDES. O rendimento obtido engrossaria o patrimônio do FAT. Isso tudo ficou cravado na Constituição e na lei correspondente. A lógica era simples: faz-se uma poupança para financiar projetos de investimento, que contribuem para o crescimento da economia, e nos anos de retração a reserva financia o gasto com mais seguro-desemprego (SERRA, 2017, grifos nossos).

Assim, por decisão expressa do constituinte originário, coerente com o objetivo fundamental da República de garantir o desenvolvimento nacional (art. 2º, inciso II), fixou-se na própria Constituição, como política de Estado e não de um simples governo, a vinculação de parte dos recursos do FAT a programas de desenvolvimento, a fim de lhe assegurar a permanência e a estabilidade necessárias ao atingimento daquele objetivo fundamental de longo prazo.

Daí, por sinal, ser essa parcela dos recursos propriamente reconhecida no âmbito do BNDES e do Governo Federal como “**FAT-Constitucional**”, ou seja, recursos oriundos do FAT cuja destinação ao financiamento de programas de desenvolvimento é definida pela própria Constituição.

## Do arcabouço legal do FAT

A Lei 8.019/1990 reproduz fielmente o objetivo desenvolvimentista previsto no § 1º do art. 239 da CF/1988. Confirma-se, nesse sentido, a redação do art. 2º da Lei 8.019/1990:

Art. 2º Conforme estabelece o § 1º do art. 239 da Constituição Federal, pelo menos 40% da arrecadação mencionada no artigo anterior serão repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para aplicação em programas de desenvolvimento econômico. [...]

§ 4º Correrá por conta do BNDES o risco das operações financeiras realizadas com os recursos mencionados no caput deste artigo.

Conforme se depreende do dispositivo transcrito, a Lei 8.019/1990, secundando a Constituição, atribuiu ao BNDES a competência exclusiva – assim como certa margem de discricionariedade técnica – para elaborar programas de investimento e gerir os recursos do FAT-Constitucional, aplicando-os em projetos que contribuam para o desenvolvimento econômico do país e assumindo, como corolário disso, o risco de crédito das operações financeiras realizadas.

Antes do advento da Lei 13.483/2017, o BNDES remunerava todo o estoque de recursos repassados pelo FAT pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), na forma da Lei 9.365/1996 e seus encargos recolhidos ao fundo em periodicidade semestral. Em textual:

Art. 4º Os recursos do Fundo de Participação PIS-PASEP, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Fundo da Marinha Mercante, repassados ao BNDES ou por

este administrados e destinados a financiamentos contratados a partir de 1º de dezembro de 1994, terão como remuneração nominal, a partir daquela data, a TJLP do respectivo período, ressalvado o disposto no § 1º do art. 5º e nos arts. 6º e 7º desta Lei.

Parágrafo único. O BNDES transferirá, nos prazos legais, ao Fundo de Participação PIS-PASEP e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador o valor correspondente à TJLP aludida no caput deste artigo, limitada a seis por cento ao ano, capitalizada a diferença, podendo o Conselho Monetário Nacional, após manifestação favorável do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT e do Conselho Diretor do Fundo de Participação PIS-PASEP, alterar esse limite.

De acordo com a nova sistemática instituída a partir de 1º de janeiro de 2018, data da eficácia plena da Lei 13.483/2017, os recursos repassados pelo FAT ao BNDES devem ser segregados em até **quatro hipóteses distintas** para efeito de determinação de sua taxa de remuneração.

Na primeira hipótese, segundo o art. 2º, *caput*, da Lei 13.483/2017, os recursos, quando aplicados pelas instituições financeiras oficiais federais em operações de financiamento contratadas a partir de 1º de janeiro de 2018, serão remunerados, *pro rata die*, pela Taxa de Longo Prazo (TLP),<sup>18</sup> apurada mensalmente, composta pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e pela taxa de juros prefixada, estabelecida em cada operação. Em textual:

---

<sup>18</sup> A fórmula de cálculo da TLP foi regulamentada pela Resolução do Conselho Monetário Nacional 4.600/2017.

Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação PIS-Pasep, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo da Marinha Mercante (FMM), quando aplicados pelas instituições financeiras oficiais federais em operações de financiamento contratadas a partir de 1º de janeiro de 2018, serão remunerados, pro rata die, pela Taxa de Longo Prazo (TLP), apurada mensalmente, composta pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e pela taxa de juros prefixada, estabelecida em cada operação.

Na segunda hipótese, de acordo com o art. 2º, § 2º, da Lei 13.483/2017, os recursos repassados ao BNDES, enquanto não estiverem aplicados em operações de financiamento, serão remunerados, *pro rata die*, pela taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia para títulos públicos federais (Taxa Média do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic), divulgada pelo Banco Central do Brasil, ou por outra taxa que legalmente venha a substituí-la. Em textual:

§ 2º Os recursos dos Fundos de que trata o caput deste artigo repassados às instituições financeiras oficiais federais em operações de financiamento, enquanto não forem aplicados, serão remunerados, pro rata die, pela taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos públicos federais, divulgada pelo Banco Central do Brasil, ou por outra taxa que legalmente venha a substituí-la.

Na terceira hipótese, disciplinada pelo art. 2º, *caput* e § 6º, da Lei 13.483/2017, c/c art. 6º da Lei 9.365/1996, os recursos, quan-

do aplicados em operações de financiamento a empreendimentos e projetos com “reconhecida inserção internacional” e cujas obrigações de pagamento sejam “denominadas ou referenciadas em dólar norte-americano ou em euro”, serão remunerados por uma das taxas de juros internacionais previstas no referido art. 6º (Libor, US Treasury Bonds, *euro area yield curve*, entre outras), a depender da moeda de referência adotada na operação com o beneficiário final.

Trata-se, aqui, do chamado *FAT-Cambial*. Confira-se o texto legal:

*Art. 2º [...]*

§ 6º A TLP não se aplica aos recursos dos Fundos utilizados em operações de financiamentos de empreendimentos e projetos destinados à produção ou à comercialização de bens e serviços de reconhecida inserção internacional, cujas obrigações de pagamento sejam denominadas ou referenciadas em dólar norte-americano ou em euro, as quais observarão o disposto no art. 6º da Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996 (BRASIL, 2017).

Art. 6º Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador aplicados nas operações de financiamentos de que trata o caput do art. 5º desta Lei terão como remuneração:

I – a Taxa de Juros para Empréstimos e Financiamentos no Mercado Interbancário de Londres – LIBOR, informada pelo Banco Central do Brasil, ou a taxa de juros dos Títulos do Tesouro dos Estados Unidos da América – Treasury Bonds, quando referenciados pela cotação do dólar dos Estados Unidos da América;

II – a Taxa de Juros de oferta para empréstimo na moeda euro, no mercado interbancário de Londres, informada

pelo Banco Central do Brasil, ou a taxa representativa da remuneração média de títulos de governos de países da zona econômica do euro – euro area yield curve, divulgada pelo Banco Central Europeu, quando referenciados pela cotação do euro.

§ 1º Em caso de não divulgação das taxas referidas no inciso II do caput deste artigo, poderão ser utilizadas as taxas informadas pela Associação Britânica de Bancos – British Bankers Association ou da Federação Bancária Europeia – European Banking Federation.

§ 2º O BNDES transferirá ao Fundo de Amparo ao Trabalhador a remuneração prevista no caput deste artigo, no prazo a que se refere o art. 3º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990 (BRASIL, 1996).

Há, ainda, uma quarta hipótese, de natureza transitória, regulada pelo art. 2º, *caput*, c/c os arts. 9º e 12, incisos II a V, da Lei 13.483/2017, segundo a qual os recursos, enquanto aplicados em operações contratadas até 31 de dezembro de 2017 ou nas operações contratadas ao amparo das regras de transição previstas nos incisos II a V do art. 12, permanecerão sujeitos à remuneração pela TJLP, até o término do prazo original dessas operações. Em textual:

Art. 9º A remuneração dos recursos do Fundo de Participação PIS-Pasep, do FAT e do FMM, aplicados pelas instituições financeiras oficiais federais em operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2017, permanece regida pela Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. A renegociação, a composição, a consolidação, a confissão de dívida e os negócios assemelha-



dos, referentes às operações de que trata o caput deste artigo, que importem em prorrogação do prazo original ou acréscimo do saldo devedor mediante a liberação de novos recursos, ficarão sujeitos à forma de remuneração prevista nos arts. 2º e 3º desta Lei.

[...]

Art. 12. Fica vedada, a partir de 1º de janeiro de 2018, a contratação de operações que tenham a TJLP como referência, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I – operações de hedge;

II – operações de financiamento que tenham obtido o reconhecimento preliminar de sua elegibilidade às linhas de crédito das instituições financeiras oficiais federais por comitê de crédito ou órgão congênere até 31 de dezembro de 2017;

III – operações de financiamento destinadas ao apoio a projetos de infraestrutura, objeto de licitações públicas cujo edital tenha sido publicado até 31 de dezembro de 2017;

IV – operações de financiamento indiretas, por meio de agentes financeiros credenciados, que tenham sido protocoladas nas instituições financeiras oficiais federais até 31 de dezembro de 2017; e

V – operações realizadas por meio do Cartão BNDES que tenham sido autorizadas em seu Portal de Operações até 31 de dezembro de 2017.

§ 1º Os recursos dos Fundos de que trata o caput do art. 2º desta Lei aplicados nas operações relacionadas nos incisos II, III, IV e V do caput deste artigo serão remunerados pela TJLP.

§ 2º O disposto neste artigo não afasta a aplicação da TJLP nas finalidades previstas em legislação específica.

Trata-se, com efeito, de hipótese de caráter temporário que decorre justamente do objetivo de preservar a segurança jurídica do BNDES e dos beneficiários finais em relação àquelas operações já contratadas ou em vias de contratação, durante o período de transição fixado pelo legislador.

O legislador, quando da edição da referida regra, teve como objetivo primordial preservar as relações jurídicas preexistentes, de modo que, aplicando-se a nova taxa apenas para os contratos celebrados a partir da vigência da norma, evita-se um descasamento entre passivos (relação do BNDES com o FAT) e ativos (relação do Banco com seus tomadores, por meio dos contratos de financiamento anteriores ao advento da nova norma). Dessa forma, dado que esses financiamentos continuam sendo remunerados pela TJLP, o BNDES continuaria remunerando os recursos do FAT nele alocados igualmente pela TJLP.

Em função das regras de transição previstas nos arts. 9º e 12 da Lei 13.483/2017, a taxa de remuneração dos recursos aplicados nessas operações continuará sendo a TJLP, conforme definida pela Lei 9.365/1996 e recentemente regulamentada pela Resolução do Conselho Monetário Nacional 4.645/2018.

Assim, a partir da vigência da Lei 13.483/2017, o tipo de alocação dos recursos em quaisquer das quatro hipóteses – (i) operações novas (TLP); (ii) operações de reconhecida inserção internacional (taxas de juros internacionais); (iii) operações contratadas até 31 de dezembro de 2017 ou sob a regra de transição (TJLP); e (iv) recursos não aplicados em operações de financiamento (Taxa Média Selic) –

assume importância crítica para efeito de determinação da taxa de juros aplicável aos recursos repassados ao BNDES.

Nesse sentido, a nova sistemática, especialmente no que diz respeito ao aspecto binário da remuneração dos recursos do FAT (pela TLP, enquanto aplicados em operações, e pela Taxa Média Selic, enquanto disponíveis no BNDES), aproxima-se da anterior já adotada para o FAT-Depósitos Especiais,<sup>19</sup> atualmente também substituída pelo regramento da TLP (art. 10 da Lei 13.483/2017).

## Da estrutura de capital do FAT e da hipótese de saque dos recursos repassados ao BNDES

Diferentemente de dívidas comuns, os recursos do FAT-Constitucional, repassados ao BNDES, não têm prazo determinado para amortização ou resgate do principal, de modo que assumem caráter de dívida quase perpétua.

São, além disso, classificados como dívida subordinada do BNDES (art. 34 da Lei 6.024/1974 c/c art. 83, inciso VIII, alínea “b”, da Lei 11.101/2005) e ainda integram seu patrimônio de referência para fins regulatórios (Resolução do Conselho Monetário Nacional 4.192/2013).<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Ver art. 9º da Lei 8.019/1990.

<sup>20</sup> Recentemente, por meio da Resolução 4.679/2018, o Conselho Monetário Nacional (CMN) estabeleceu a eliminação gradual (*phasing out*) do cômputo dos recursos do FAT no capital regulatório do BNDES (nível II do patrimônio de referência), reduzindo-se 10% a cada ano a partir de 2020.

Desconsiderando-se o FAT-Constitucional, o restante do patrimônio do FAT é composto: (i) pela parcela remanescente do produto da arrecadação das contribuições para o PIS-Pasep, não vinculada ao BNDES; (ii) pelo retorno dos encargos remuneratórios das aplicações de seus recursos no BNDES, em depósitos especiais e em títulos públicos; e, ainda, (iii) por outros recursos que eventualmente lhe sejam destinados pelo Tesouro Nacional ou outras fontes (art. 11 da Lei 7.998/1990).<sup>21</sup> Essa parcela remanescente de seu patrimônio, excetuado o FAT-Constitucional, constitui as chamadas “disponibilidades financeiras” do FAT (art. 9º da Lei 8.019/1990).

O conceito de disponibilidade financeira diz respeito à parcela do patrimônio da qual seu titular pode dispor sem impedimentos de ordem legal ou negocial e sem prejuízo para o desempenho normal de suas funções ou cumprimento de suas obrigações, conforme a lição de Diógenes Gasparini:

Disponibilidade, no aspecto econômico e financeiro, segundo De Plácido e Silva, é o vocábulo que exprime a “soma de bens de que se pode dispor, sem qualquer ofensa à normalidade dos negócios de uma pessoa” – física ou jurídica, acrescentamos, com a devida vênua. Por essa palavra, são indicados os recursos, seja em bens móveis ou imóveis, em títulos ou em dinheiro, que possam ser usados (vendidos, trocados, alienados), sem acarretar dificuldades de qualquer espécie a quem deles dispõe – completa o dicionarista. **Sendo assim, é certa a afirmação de que numerário vinculado a determinada utilização não**

---

<sup>21</sup> Há previsão, no § 4º do art. 239 da CF/1988, de uma contribuição adicional pelo índice de rotatividade que serviria como fonte de custeio adicional do seguro-desemprego, que, todavia, ainda não foi instituída.

**integra o conceito de disponibilidade de caixa (GASPARINI, 2006, p. 627, grifos nossos).**

No caso do FAT, o conceito de disponibilidade financeira é obtido por exclusão: são considerados disponibilidades financeiras todos os recursos que integram o patrimônio do fundo (art. 9º da Lei 8.019/1990), excluídos aqueles constitucionalmente vinculados ao financiamento de projetos de desenvolvimento por meio do BNDES (FAT-Constitucional – art. 2º da Lei 8.019/1990).

A aplicação das disponibilidades financeiras do fundo segue regime bastante diverso do FAT-Constitucional, sendo disciplinada pelo art. 9º da Lei 8.019/1990, com redação dada pela Lei 8.352/1991:

Art. 9º As disponibilidades financeiras do FAT poderão ser aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil, e em depósitos especiais, remunerados e disponíveis para imediata movimentação, nas instituições financeiras oficiais federais de que trata o art. 15 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.<sup>22</sup>

Os recursos que constituem disponibilidades financeiras do FAT, nos termos do art. 9º da Lei 8.019/1990, somente podem ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional e em depósitos especiais em instituições financeiras oficiais federais.

---

<sup>22</sup> A redação original do art. 9º da Lei 8.019/1990, anterior ao advento da Lei 8.352/1991, somente admitia a aplicação das disponibilidades financeiras do FAT em títulos públicos federais, por meio do Banco do Brasil. Depois da Lei 8.352/1991, passou-se a admitir também a aplicação das disponibilidades financeiras em depósitos especiais remunerados em instituições financeiras oficiais federais. Simultaneamente, a Lei 8.352/1991 previu a manutenção de uma reserva mínima de liquidez, cuja aplicação em títulos públicos continuaria mandatória, para garantir o pagamento tempestivo dos benefícios sociais.

Os depósitos especiais são aplicações financeiras realizadas pelo FAT em instituições financeiras oficiais federais, formalizadas por meio de instrumentos denominados Termo de Alocação de Recursos dos Depósitos Especiais (Tade) destinados ao repasse de recursos por intermédio de programas e linhas de crédito para geração de emprego e renda instituídos ou apoiados pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)<sup>23</sup> e operados por aquelas instituições oficiais, na condição de agentes financeiros, nos termos da Resolução Codefat 439/2005.

A exemplo do FAT-Constitucional, sob a vigência da Lei 13.483/2017, os depósitos especiais também seguem a mesma sistemática de remuneração que lhes é peculiar, prevista no art. 10 da Lei 13.483/2017, ou seja, de remuneração pela TLP, enquanto aplicados em operações de financiamento, e pela Taxa Média Selic, enquanto disponíveis no BNDES.

Todavia, diferentemente dos recursos do FAT-Constitucional vinculados ao BNDES, no caso dos depósitos especiais, consoante o art. 10, parágrafo único, da Lei 13.483/2017, os critérios de aplicação dos recursos em programas de desenvolvimento são estabelecidos pelo próprio Codefat.

Além disso, tais depósitos têm prazo certo para amortização, o chamado “reembolso automático”<sup>24</sup> de 1% ou 2% a.m., a depender da linha ou programa. Têm, outrossim, liquidez imediata, na medida em que podem ser sacados a qualquer tempo, caso as disponibilidades

---

23 O Codefat é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto de representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que atua como gestor do FAT, nos termos do art. 18 da Lei 7.998/1990.

24 Art. 6º da Resolução Codefat 439/2005.

financeiras do FAT atinjam nível abaixo da reserva mínima de liquidez (art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei 8.019/1990, e cláusula de compromisso constante dos Tade celebrados).<sup>25</sup>

No âmbito das disponibilidades financeiras do FAT, existe ainda outra parcela menor, reservada por lei, com destinação prudencial específica de garantir o pagamento em tempo hábil dos benefícios do seguro-desemprego e do abono. É a denominada “**reserva mínima de liquidez**”, definida no art. 9º, §§ 1º e 3º, da Lei 8.019/1990:

Art. 9º [...]

§ 1º Parcela das disponibilidades financeiras do FAT constitui a **reserva mínima de liquidez**, destinada a **garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa do Seguro-Desemprego e do Abono** de que trata o art. 239 da Constituição Federal.

§ 2º O montante da reserva estabelecida no parágrafo anterior não pode ser inferior ao maior dentre os seguintes valores:

I – a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições de que trata o art. 239 da Constituição Federal e o montante global dos pagamentos efetuados por conta das dotações orçamentárias para atender as despesas com o Programa do

---

25 Tade: “[...] A Instituição Financeira compromete-se a aplicar os recursos do FAT em conformidade com este TADE e o Plano de Trabalho aprovado, e na estrita observância das normas do CODEFAT, manifestando concordância com os termos e condições estabelecidas neste TADE, zelando pela boa e regular aplicação, bem como, **declara estar ciente da legislação que disciplina a alocação de recursos do FAT, em depósitos especiais remunerados especialmente quanto a possibilidade de resgate imediato dos recursos, caso a disponibilidade financeira do Fundo demonstre-se em nível abaixo da Reserva Mínima de Liquidez de que dispõe o art. 1º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991**” (grifos nossos).

Seguro-Desemprego, com o Abono Salarial e com o Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES, custeados pela referida arrecadação;  
II – o resultado da adição: (Incluído pela Lei nº 8.352, de 1991)

a) dos valores pagos a títulos de benefícios do seguro-desemprego nos seis meses anteriores, atualizados mês a mês pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou na sua ausência, pela variação de índice definido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), nos termos do inciso IX do art. 19 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e

b) de cinquenta por cento dos valores pagos a títulos de abono, nos termos do art. 9º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, nos doze meses anteriores, atualizados na forma prevista na alínea anterior.

§ 3º Os recursos da reserva mínima de liquidez somente poderão ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil (grifos nossos).

De modo semelhante aos depósitos especiais, a reserva mínima de liquidez tem disponibilidade imediata, visando garantir, em tempo hábil, o pagamento dos benefícios sociais de responsabilidade do fundo. Diferentemente daqueles, porém, sua aplicação é bem mais restrita: nos termos do § 3º do art. 9º, os recursos da reserva mínima de liquidez somente poderão ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional.

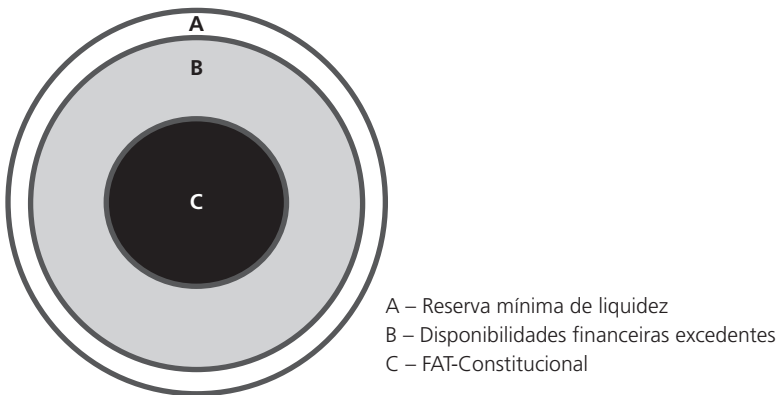
O emprego da expressão “em tempo hábil” permite inferir que a reserva pode ser sacada eventualmente antes dos depósitos especiais,



não dependendo de maiores burocracias. No entanto, na medida em que for sendo utilizada, a reserva mínima de liquidez deve ser reconstituída por meio do saque de depósitos especiais<sup>26</sup> ou, caso já esgotados estes, por outras fontes de recursos.

Com base nessa breve exposição, é possível visualizar o panorama completo da estrutura de capital do FAT e sua lógica de funcionamento para atendimento das despesas com benefícios sociais de sua responsabilidade (Figura 1).

Figura 1 • Estrutura de capital do FAT em ordem decrescente de liquidez



Fonte: Elaboração própria.

O FAT, nos termos definidos pela Constituição (art. 239) e por sua instituição pela Lei 8.019/1990, pode ser descrito como um fundo público constituído por “camadas sobrepostas” de capital. As camadas exteriores gozam de maior liquidez (assim, a reserva mínima de

<sup>26</sup> Ver, na nota de rodapé anterior, a redação da cláusula-padrão de resgate imediato constante dos Tades.

liquidez e as disponibilidades financeiras excedentes), enquanto seu núcleo interior é semi-imobilizado (FAT-Constitucional). Por meio dessa arquitetura, busca-se atender, simultaneamente, à necessidade de garantir o pagamento dos benefícios sociais (seguro-desemprego e abono), bem como à de preservar a estabilidade do *funding* de longo prazo para o financiamento de projetos de desenvolvimento por meio do BNDES.

Enquanto as camadas de reserva mínima de liquidez (títulos públicos) e de disponibilidades financeiras excedentes (títulos públicos e depósitos especiais) gozam de extrema liquidez (“disponíveis para imediata movimentação”, nos termos do art. 9º da Lei 8.019/1990) e estão livres para utilização imediata em caso de necessidade de pagamento dos benefícios sociais, o FAT-Constitucional (repasses ao BNDES para programas de desenvolvimento) tem liquidez reduzida e saque legalmente condicionado, nos termos do art. 7º da Lei 8.019/1990:

Art. 7º Em caso de insuficiência de recursos para o Programa de Seguro-Desemprego e o pagamento do Abono Salarial, decorrente do efetivo aumento destas despesas, serão recolhidas ao FAT, pelo BNDES, a cada exercício, as seguintes parcelas dos saldos de recursos repassados para financiamento de programas de desenvolvimento econômico:

I – no primeiro e segundo exercícios, até 20%;

II – do terceiro ao quinto exercícios, até 10%;

III – a partir do sexto exercício, até 5%.

§ 1º Os percentuais referidos nos incisos do caput deste artigo incidirão sobre o saldo ao final do exercício anterior, assegurada a correção monetária até a data do recolhimento.

O *caput* do art. 7º deixa claro que não é qualquer hipótese que autoriza o saque do FAT-Constitucional, mas apenas a “**insuficiência de recursos**” para pagamento de seguro-desemprego e abono, e desde que essa insuficiência seja decorrente “**destas**” despesas, e não de outras despesas, eventualmente geradas ou assumidas pelo fundo.

O § 2º do art. 7º da Lei 8.019/1990, a seu turno, estabelece que compete ao Codefat “**definir as condições e os prazos de recolhimento de que trata o caput deste artigo**”. Para fazê-lo, o Codefat deverá, em primeiro lugar, constatar a efetiva ocorrência da hipótese do *caput*, para, somente a partir daí, definir as condições e os prazos de recolhimento das parcelas em cada exercício, observados os limites legais.

Disso resulta, à evidência, uma ordem preferencial de saque. Essa ordem preferencial de saque para atendimento das despesas com os benefícios sociais do FAT deve ser observada pelo órgão gestor do fundo (Codefat), porque assim estabelecem a Constituição e a Lei 8.019/1990, as quais, nesse aspecto, o vinculam de maneira plena e absoluta, sem deixar qualquer margem para apreciação subjetiva ou discricionariedade.

Em relação aos recursos do FAT-Constitucional, inexistente discricionariedade para saque por parte do Codefat. Haja vista se tratarem de recursos objeto de vinculação constitucional (art. 239, § 1º, CF/1988), deve-se respeitar a ordem de preferência estabelecida pela Constituição e pela Lei 8.019/1990, as quais determinam a utilização: (i) em primeiro lugar, da reserva mínima de liquidez (art. 9º, § 1º, Lei 8.019/1990), respeitada a exigência de recomposição imediata; (ii) em segundo lugar, das disponibilidades financeiras excedentes, aí incluídos os depósitos especiais (art. 9º, *caput*, Lei 8.019/1990); e (iii) em terceiro lugar, do FAT-Constitucional

(art. 239, § 1º, CF/1988; art. 2º, Lei 8.019/1990), observado, no último caso, o regramento para saque previsto no art. 7º da Lei 8.019/1990.

## Conclusões

Conforme se analisou neste artigo, o desenvolvimento é um processo complexo, de longo prazo, que perpassa as dimensões econômica, social e de sustentabilidade. Na busca pelo desenvolvimento, é importante saber como medi-lo, a fim de embasar melhores decisões sobre políticas públicas.

O direito ao desenvolvimento, amplamente consagrado pela CF/1988, apresenta diversas manifestações, subjetivas e objetivas, mas, para fins deste estudo, optou-se por focar na função pública de indução ao desenvolvimento.

No âmbito das políticas públicas de indução ao desenvolvimento, a Carta de 1988 destacou-se ao constitucionalizar o arranjo do FAT, baseado na vinculação de receitas de contribuições tributárias ao pagamento de benefícios assistenciais aos trabalhadores (seguro-desemprego e abono) e na aplicação de pelos menos 40% dessas receitas no financiamento a projetos de desenvolvimento por meio do BNDES, com remuneração que lhes preserve o valor, de forma a torná-lo autossuficiente e sustentável.

O referido arranjo, ao ser constitucionalizado, assumiu o caráter de política de Estado, e não de um simples governo, garantindo a permanência e a estabilidade necessárias para o atingimento de seus objetivos.

O arcabouço legal do FAT passou por diversas mudanças ao longo do tempo, sendo o destaque mais recente para a Lei 13.483/2017,

que introduziu a TLP como critério de remuneração dos recursos repassados ao BNDES, enquanto aplicados em operações de financiamento relacionadas a programas de desenvolvimento.

A estrutura de capital do FAT é organizada por meio de “camadas sobrepostas”, em que as exteriores gozam de maior liquidez (assim a denominada reserva mínima de liquidez e as disponibilidades financeiras excedentes) enquanto seu núcleo interior é semi-imobilizado (FAT-Constitucional).

Por meio dessa arquitetura, busca-se atender, simultaneamente, à necessidade de garantir o pagamento dos benefícios sociais (seguro-desemprego e abono), bem como à de preservar a estabilidade do *funding* de longo prazo para o financiamento de projetos de desenvolvimento por meio do BNDES.

## Referências

ABRAHAM, M. *Curso de Direito Financeiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BECK, U. *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage, 1992.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>.: Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L1628.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1628.htm)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5662.htm)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6024.htm)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990a*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990b*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9365.htm)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005*. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11101.htm)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13483.htm)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. *Resolução nº 439, de 2 de junho de 2005*. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Res439.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Monetário Nacional. *Resolução nº 4.192, de 1º de março de 2013*. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49007/Res\\_4192\\_v8\\_P.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49007/Res_4192_v8_P.pdf)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Monetário Nacional. *Resolução nº 4.645, de 16 de março de 2018*. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50549/Res\\_4645\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50549/Res_4645_v1_O.pdf)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 4.679, de 31 de julho de 2018*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50631/Res\\_4679\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50631/Res_4679_v1_O.pdf)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

DICKINSON, E. GDP: a brief history. *Foreign Policy*, 2 fev. 2011. Disponível em: <[www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/02/gdp\\_a\\_brief\\_history](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/02/gdp_a_brief_history)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

EL-ERIAN, M. A. *The only game in town: central banks, instability, and avoiding the next collapse*. New York: Random House, 2017.

GASPARINI, D. Disponibilidade de caixa do poder público. In: CARDOZO, J. *et al. Curso de Direito Administrativo Económico*. v. II. São Paulo: Malheiros, 2006.

KAHN, J.; YARDLEY, J. As China roars, pollution reaches deadly extremes. *New York Times*, 26 ago. 2007. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2007/08/26/world/asia/26china.html>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

KEKIC, L. The Economist Intelligence Unit's index of democracy. *The World in 2007*. Disponível em: <[https://economista-chefe/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](https://economista-chefe/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

NUSDEO, F. Desenvolvimento económico – um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, C. *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. 1986. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Relatório Brundtland – nosso futuro comum (Our common future)*. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Notas técnicas ao Relatório do Desenvolvimento Humano 2013. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2013\\_en\\_technotes.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2013_en_technotes.pdf)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

RODRIG, D. *One economics, many recipes: globalization, institutions e economic growth*. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

SERRA, J. Um jota a menos, um problema a mais. *O Estado de S. Paulo*, 27 jul. 2017. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,um-jota-a-menos-um-problema-a-mais,70001907334>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J.-P. *Mis-measuring our lives: why GDP doesn't add up – the report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. New York: The New Press, 2010.

TORRES, R. L. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: valores e princípios constitucionais tributários*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005a.

\_\_\_\_\_. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: os direitos humanos e a tributação – imunidades e isonomia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005b.

UN – UNITED NATIONS. Res. 41/128 – Declaration on the right to development. Dec. 4, 1986. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

WANG, J. Revive China's green GDP programme. *Nature International Journal of Science*, 2 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/534037b>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

WOLFFENBÜTTEL, A. O que é? - Índice de Gini. *Desafios do Desenvolvimento*, ano 1, edição 4, 2004. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28)>. Acesso em: 1º dez. 2018.