



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

PARECER Nº , DE 2021

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021, da Presidência da República, que *altera os arts. 100, 160 e 167 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.*

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 23, de 2021, de autoria da Presidência da República. A proposição apresenta sete artigos, dos quais o último constitui a cláusula de vigência, com a emenda constitucional entrando em vigor na data de sua publicação. O art. 1º da PEC nº 23, de 2021, trata de alterações aos arts. 100, 160 e 167 da Constituição Federal (CF).

No art. 100 da CF, são modificados os §§ 9º, 11 e 14 e incluídos os §§ 20 e 21. O § 9º passa a prever que, mediante comunicação da Fazenda Pública ao Tribunal de origem, o valor de eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor do requisitório será depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo, sem que haja interrupção no pagamento do precatório.



SF/21987.31039-99

Página: 1/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafd3e6f92b



**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

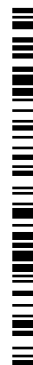
O § 11 possibilita ao credor de créditos líquidos e certos, nos termos de lei do correspondente ente devedor, com autoaplicabilidade no caso da União, poder escolher utilizar o crédito que tem direito a receber para: i) quitar débitos parcelados ou inscritos em dívida ativa do ente devedor, inclusive de suas autarquias e fundações; ii) comprar imóveis públicos disponíveis para venda; iii) pagar outorga de delegações de serviços públicos junto ao ente devedor; iv) adquirir participação societária do ente devedor; e v) comprar direitos do ente devedor postos à cessão, inclusive, no caso da União, antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.

O § 14 fixa que a cessão de precatórios produzirá efeitos após a comunicação por petição ao Tribunal de origem e ao ente da Federação devedor. Já o novo § 21 autoriza qualquer ente da Federação devedor de precatório, desde que autorizado pelo outro ente público credor, a utilizar o crédito decorrente do precatório para amortizar dívidas vencidas e vincendas do credor de precatório relativas: i) a refinanciamentos de dívidas não tributárias; ii) a contratos em que houve a prestação de garantia do devedor de precatório ao credor; iii) a parcelamentos tributários; e iv) a obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos.

O novo § 22 determina que a amortização recém-comentada será imputada primeiramente às parcelas mais antigas nas dívidas vencidas e equanimemente às prestações nas dívidas vincendas, sem alteração da duração original dos respectivos contratos.

Por sua vez, a modificação do art. 160 da CF trata do mesmo assunto dos dois novos parágrafos recém apresentados, impondo que os contratos, os acordos, os ajustes, os convênios, os parcelamentos e as renegociações de dívidas de qualquer espécie devem conter cláusulas autorizando a União a deduzir dos montantes a serem repassados aos demais entes, pelos fundos de participação de rendas ou pelo sistema de pagamento de precatórios, as parcelas por estes não pagas àquela.

No art. 167 da CF, são acrescentados os §§ 7º e 8º, para disciplinar a securitização de recebíveis da dívida ativa. O § 7º afasta as regras constitucionais de vinculação de receitas de impostos dos valores



SF/21987.31039-99

Página: 2/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafcd3e6f92b



**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

arrecadados pelos entes da Federação em processos de securitização de recebíveis da dívida ativa. O § 8º restringe a securitização a direitos decorrentes de créditos inscritos em dívida ativa em data anterior à da securitização e classificados como de difícil recuperação pelo órgão de cobrança, a partir de metodologia aprovada pelo tribunal de contas competente, caso não haja metodologia de classificação já aplicada pelo ente, anterior ao exercício de 2022.

O art. 2º da PEC nº 23, de 2021, trata de alterações aos arts. 101 e 107 e de acréscimos dos novos arts. 107-A, 115, 116 e 117 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O art. 101 do ADCT passa a vigorar acrescido de novo § 5º para estipular que os recursos de empréstimos contratados pelos estados, pelo Distrito Federal (DF) e pelos municípios para quitar débitos do regime especial de precatórios poderão ser destinados, por meio de atos do Poder Executivo, exclusivamente ao pagamento de precatórios por acordo direto com os credores nos termos das respectivas leis das entidades devedoras.

No art. 107 do ADCT, é alterado o inciso II do § 1º e são incluídos os novos §§ 12 a 15. No primeiro caso, a correção anual dos limites de despesas primárias dos Poderes e órgãos da União ocorrerá com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de janeiro a dezembro do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

No segundo caso, são explicadas as regras de operacionalização da mudança citada, quais sejam: i) o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) será elaborado com a variação efetiva do IPCA de janeiro a junho e a variação estimada de julho a dezembro; ii) o Poder Executivo enviará mensalmente à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização a estimativa da taxa de correção do Teto de Gastos junto com outros parâmetros macroeconômicos; iii) o Poder Executivo comunicará aos demais Poderes e órgãos sobre a diferença entre a projeção e a efetiva apuração da taxa de correção do Teto de Gastos; e iv) as emendas ao PLOA ou aos projetos que o mudem relacionadas com a correção de erros ou omissões de despesas obrigatórias só serão admitidas com o intuito de incorporar o impacto da variação de parâmetros macroeconômicos informados pelo Poder Executivo ou de atos legais supervenientes ao envio do PLOA ao Congresso Nacional.



SF/21987.31039-99

Página: 3/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafd3e6f92b



**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

O novo art. 107-A trata do regime temporário de pagamento de sentenças judiciais, propondo que, até o exercício de 2036, vigorará limite anual para as despesas relativas às sentenças judiciais para fins de alocação na proposta orçamentária, equivalente ao valor pago no exercício de 2016 corrigido pelas mesmas regras de correção do Teto de Gastos. Após a subtração da projeção para a despesa com requisições de pequeno valor desse limite, chega-se ao limite para a expedição de precatórios em cada exercício. Os precatórios não expedidos por falta de margem terão prioridade para expedição nos exercícios seguintes, observada a ordem cronológica.

Facultativamente o credor do precatório não expedido ou expedido, mas não incluído na proposta orçamentária de 2022, poderá optar pelo recebimento de seu crédito com renúncia de 40% até o final do exercício seguinte por meio da celebração de acordo direto perante os juízos de conciliação de condenações contra a Fazenda Pública. Ademais, do limite geral para quitação de sentenças judiciais e do Teto de Gastos serão excluídos os precatórios pagos com desconto e aqueles utilizados em compensação de dívidas com a União ou na compra de bens desta.

Também do limite geral descrito será excluída a atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício. Por sua parte, os precatórios relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) terão precedência de pagamento em relação às prioridades constantes do art. 100 da CF, salvo os precatórios expedidos em favor dos idosos, deficientes físicos e portadores de doença grave, devendo ser quitados em três parcelas anuais e sucessivas, a partir do ano seguinte ao de sua expedição, à proporção, respectivamente, de 40%, 30% e 30%.

O novo art. 115 do ADCT permite o parcelamento de contribuições previdenciárias e demais débitos dos municípios vencidos até 31 de outubro último junto aos seus respectivos regimes próprios de previdência social, ainda que parcelados anteriormente, em 240 prestações mensais no máximo.

Para tal, os municípios precisam de autorização em lei própria, com o cumprimento dos seguintes requisitos: i) adoção de regras de elegibilidade, de cálculo e de reajustamento das aposentadorias por



SF/21987.31039-99

Página: 4/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafd3e6f92b



**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

incapacidade permanente para o trabalho e por tempo de contribuição com idade mínima, assim como das pensões por morte, assemelhadas às aplicáveis aos servidores públicos federais do regime próprio; ii) restrição do rol de benefícios dos regimes próprios às aposentadorias e à pensão por morte; iii) adequação da alíquota da contribuição dos servidores, de modo que ela não seja inferior à vigente para os servidores federais; e iv) instituição de regime de previdência complementar e conformidade do órgão gestor do regime próprio.

O novo art. 116 do ADCT possibilita o parcelamento de contribuições previdenciárias, assim como de eventuais multas por infração de obrigações acessórias, dos municípios junto ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com vencimento até 31 de outubro último, no prazo máximo de 240 prestações mensais, mesmo que parceladas anteriormente ou em fase de execução ajuizada. Os débitos do novo parcelamento, que não incluem eventuais valores prescritos ou atingidos pela decadência, terão redução de 40% das multas de mora, de ofício e isoladas, de 80% dos juros de mora, de 40% dos encargos legais e de 25% dos honorários advocatícios.

O valor de cada prestação do parcelamento sofrerá a incidência de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulada mensalmente, entre o mês subsequente ao da consolidação do parcelamento até o mês anterior ao do pagamento. Os municípios com regimes próprios previdenciários somente poderão aderir ao parcelamento de débitos com o RGPS se comprovarem atendimento das quatro condições já expostas necessárias para o parcelamento de dívidas junto aos seus regimes próprios. Ademais, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) fixarão os critérios do parcelamento e disponibilizarão as devidas informações aos municípios sobre as dívidas passíveis de parcelamento.

O novo art. 117 do ADCT propõe que os parcelamentos a que se referem os arts. 115 e 116 recém-descritos devem ser formalizados até 30 de junho de 2022. A formalização ficará condicionada à vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios para o pagamento das prestações devidas em cada parcelamento, sob a seguinte ordem de preferência: i) prestação de garantia ou de contragarantia à União ou pagamento de débitos para com ela; ii) pagamento de prestações parceladas



SF/21987.31039-99

Página: 5/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf5a8584b565a24ffafcd3e6f92b



**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

devidas ao RGPS; e iii) pagamento de prestações parceladas devidas ao respectivo regime próprio previdenciário.

O art. 3º da PEC nº 23, de 2021, dispõe sobre a limitação de encargos ao prever que, em todas as discussões e condenações que envolvam a Fazenda Pública, o que abrange todos os tipos de precatórios, o índice da taxa Selic acumulado mensalmente será o fator a ser aplicado uma única vez para fins de atualização monetária, compensação da mora e remuneração do capital.

O art. 4º da PEC nº 23, de 2021, estabelece que os limites de despesas primárias resultantes da modificação do critério de atualização desses limites serão aplicáveis a partir do exercício de 2021, sendo que, em 2021, o aumento dos limites ficará restrito a até R\$ 15 bilhões, a ser destinado apenas para o atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relativas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico. As despesas que integrem esse montante serão atendidas por créditos extraordinários e financiadas por meio de operações de crédito, as quais serão contratadas como exceção ao disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, conhecida como “regra de ouro”.

O art. 5º da PEC nº 23, de 2021, prescreve que as modificações ao regime de pagamento de precatórios se aplicam a todos os requisitórios expedidos que constem dos orçamentos fiscal e da seguridade social de 2022 em diante.

O art. 6º da proposição, por sua vez, revoga o art. 108 do ADCT, que se refere à possibilidade de o Presidente da República propor, a partir do exercício financeiro de 2026, uma única vez por mandato presidencial, projeto de lei complementar para modificação do método de correção do Teto de Gastos.

Em 22 de novembro último, houve a realização de debate temático no Plenário Virtual sobre a proposição, em que, além da participação de diversos Senadores, participaram como convidados: a Srª Ana Claudia Castro Borges, Consultora-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal; o Sr. Esteves Colnago, Secretário de Orçamento do Ministério da Economia; o Sr. Felipe Scudeler Salto, Diretor-



SF/21987.31039-99

Página: 6/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafd3e6f92b



**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

Executivo da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal; o Sr. Ricardo Alberto Volpe, Consultor de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; e a Sr^a Tereza Campello, Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no período de 2011 a 2016.

Foram apresentadas à Proposta quarenta emendas de autoria de Senadoras e Senadores no âmbito desta Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ).

II – ANÁLISE

A PEC nº 23, de 2021, vem à CCJ para oferta de parecer em atendimento ao disposto no art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal. Atende, assim, às exigências relativas à regimentalidade, não havendo óbice a opor, dado que a proposição está sendo submetida à regular tramitação nesta Casa.

A técnica legislativa é adequada, não exige reparos, estando a construção da proposição, suas divisões internas, articulação e linguagem inteiramente compatíveis com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998. Todavia, para fins de clareza redacional, ofereceremos ao final três sugestões de adequação ao texto enviado pela Câmara dos Deputados.

Quanto à constitucionalidade, não se registram eventos de inconstitucionalidade formal por lesão às limitações circunstanciais e às limitações processuais ou formais. São mantidas híginas, igualmente, as limitações materiais expressas ao poder reformador do Congresso Nacional, inexistindo qualquer lesão, mesmo que oblíqua, ao art. 60, § 4º, da Carta da República.

Quanto ao mérito, é indiscutível a necessidade de abertura de espaço fiscal dentro do Teto de Gastos para abrigar um novo programa social robusto, tanto em termos do tamanho do público-alvo atendido quanto em termos do valor mensal dos benefícios disponibilizados às famílias. Caso aprovada, a proposição em exame contribuirá para que o número de famílias que serão atendidas pelo Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, salte de 14,6 milhões para 17 milhões. O aumento de 16,4% na cobertura do Auxílio Brasil significará que



SF/21987.31039-99

Página: 7/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffa3e6f92b



**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

a fila de espera de pessoas inscritas no Cadastro Único, mais conhecido como CadÚnico, e aptas a receber apoio financeiro assistencial do governo federal seja zerada. Com isso, cerca de 50 milhões de brasileiros, quase um quarto da população, terão apoio governamental para fugir da pobreza ou da extrema pobreza.

Outrossim, a aprovação da matéria permitirá que haja aumento no valor dos benefícios mensais pagos às famílias. Com o Programa Bolsa Família, o tíquete médio era de R\$ 186,68; com o Programa Auxílio Brasil, é atualmente de R\$ 224,41. Com maior espaço fiscal, será possível majorar substancialmente o tíquete médio do novo apoio assistencial e, além disso, implantar um piso de R\$ 400 mensais por beneficiário. Não há dúvidas de que o novo arcabouço social que se desenha amenizará as agruras financeiras atuais de contingente expressivo da população, impactando positivamente na redução da desigualdade de renda, que é um problema observado no País há longo tempo e necessita de soluções. O Auxílio Brasil, contudo, como se sabe, não se limita a apenas isso.

O Auxílio Brasil promove o enfrentamento da pobreza em dois momentos distintos, mas perfeitamente interligados. A curto prazo, o programa repassará recursos imprescindíveis à sobrevivência digna das pessoas. A longo prazo, em virtude do cumprimento de suas condicionalidades, ajudará que as crianças se tornem adultos com mais habilidades produtivas e, assim, saiam do ciclo de pobreza. É seguro dizer que o gasto social é condição necessária para que o País cresça economicamente a taxas mais altas hoje, por ativar a demanda interna, e amanhã, por ampliar a produtividade da força de trabalho. Todavia, é preciso que o gasto social se realize com respaldo em um conjunto de regras fiscais que preserve a confiança dos agentes econômicos na sustentabilidade da dívida pública, para que não aconteça um desarranjo permanente nos níveis gerais de preços, que, certamente, poria a perder toda a efetividade da política social que se busca ampliar.

A PEC nº 23, de 2021, possibilita a ampliação de espaço para a execução de gasto social com a preservação dos fundamentos do Teto de Gastos, que é a âncora que baliza a política fiscal. O aumento de despesa na área social continuará computado no limite de despesas primárias do Poder Executivo. Destarte, o efeito da proposição sobre o endividamento público será pouco expressivo em 2021 e 2022. Conforme os dados divulgados



SF/21987.31039-99

Página: 8/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafcd3e6f92b



**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

recentemente pelo Ministério da Economia em apresentação sobre a matéria, a aprovação da PEC nº 23, de 2021, aumentaria apenas marginalmente nestes dois anos o citado endividamento. Com efeito, a dívida bruta do governo geral (DBGG) seria de 80,8% do produto interno bruto (PIB) em 2021 e de 80% do PIB em 2022 no cenário sem a aprovação da PEC, e de 81% em termos do PIB tanto em 2021, quanto em 2022 no cenário com a aprovação da PEC.

É preciso reconhecer ainda que a alteração principal da matéria em relação ao Teto de Gastos, concernente à alteração da sua base de correção, é plenamente justificável. É compreensível que a correção do limite total de gastos primários acompanhe o mesmo período de referência para a correção das despesas primárias associadas ao salário mínimo, como os benefícios previdenciários, o abono salarial e os benefícios assistenciais de que trata a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993). Hoje os limites de despesas primárias são fixados antes de se conhecer com exatidão qual será o tamanho das despesas vinculadas ao salário mínimo para o exercício financeiro seguinte.

A PEC nº 23, de 2021, também contém outros aspectos meritórios. Comento alguns a seguir. Em primeiro lugar, a redação atual do § 11 do art. 100 da CF somente faculta ao credor a escolha da compensação para a compra de imóveis públicos do ente devedor. A nova redação permite que o credor tenha mais opções para usufruir do seu direito creditório. A possibilidade de aquisição de ações de empresas estatais com os créditos de requisitórios lembra as opções de o trabalhador poder aplicar o saldo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço em fundos de investimento dedicados à gestão de ações da Petrobras e da Vale do Rio Doce, que puderam ser exercidas em 2000 e 2002, respectivamente. No geral, as hipóteses de compensação têm efeito positivo sobre o cumprimento do Teto de Gastos no âmbito federal, pois a compensação de débitos e créditos evita o pagamento de despesa com sentenças judiciais, que, por ser despesa primária, reduz o espaço fiscal para a assunção de outras despesas de mesma natureza.

Em segundo lugar, ao implicar um relativo acerto de contas entre posições credoras e devedoras que não estejam em dia envolvendo os entes da Federação, os novos §§ 21 e 22 do art. 100, combinados com o art. 160, todos da CF, contribuem para preservar a higidez do pacto federativo.



SF/21987.31039-99

Página: 9/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafcd3e6f92b



**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

As novas regras buscam minimizar o risco moral associado à falta de empenho de alguns entes em equilibrar as suas finanças, que foi agravado recentemente pelas decisões judiciais provisórias contrárias à execução de contragarantias oferecidas à União em caso de inadimplência contratual, sob o argumento de que as retenções de valores pela União impactariam negativamente a execução de políticas públicas primordiais à população. Desse modo, evita-se a geração de encargos não pagos, que seriam transferidos para os futuros governantes.

Em terceiro lugar, o acréscimo de novo § 5º ao art. 101 do ADCT pode ser benéfica às finanças dos entes regionais e locais. A liquidação de precatórios vencidos com desconto superior aos encargos das operações de crédito que disponibilizarão a fonte de recursos para essa liquidação reduz o endividamento público. Isso visto que, nos termos do art. 30, § 7º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), os precatórios não quitados durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada do ente da Federação para fins de aplicação dos limites dessa dívida, quais sejam: de 200% da receita corrente líquida (RCL), no caso dos estados e do DF, e de 120% da RCL, no caso dos municípios

Em quarto lugar, a previsão contida no novo art. 116 do ADCT ajuda as finanças municipais gradualmente, mas sem criar uma renúncia de receita vultuosa de forma instantânea para a União, a ponto de inviabilizar o ajuste fiscal em curso. Consoante a Confederação Nacional dos Municípios, a dívida previdenciária dos municípios, de R\$ 104 bilhões junto ao RGPS, será reduzida em R\$ 36,3 bilhões, por causa do perdão de juros e multas dos débitos. O estoque administrado pela RFB cairá de R\$ 78 bilhões para R\$ 52,1 bilhões. Já o estoque administrado pela PGN passará de R\$ 26 bilhões para R\$ 15,6 bilhões. O novo parcelamento permitirá que os municípios em dificuldade financeira tenham alívio de liquidez para cumprir com as suas obrigações sociais perante a população local e com os demais credores.

A despeito do inegável urgência e oportunidade da proposição, permitimo-nos oferecer emendas que, em nosso sentir, aprimoram seu conteúdo. Ao longo dos trabalhos desta Relatoria, coube-nos debruçar de forma minuciosa sobre as sugestões materializadas nas diversas emendas apresentadas à matéria, que consubstanciam propostas dotadas de inegável mérito. Com vistas ao consenso necessário à aprovação dessa relevante



SF/21987.31039-99

Página: 10/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafcd3e6f92b



**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

matéria, envidamos esforços no sentido de atender, na medida do possível, a maior parte dos pleitos dos ilustres senadores, bem como de construir um texto consistente e que incorpore avanços em relação à proposição aprovada na Câmara dos Deputados.

Estabelecemos, em primeiro lugar, um complemento à regra de que os precatórios referentes ao Fundef deverão ser pagos em três parcelas anuais e sucessivas, a partir do ano seguinte ao da sua expedição. A fim de conferir um caráter de maior previsibilidade ao recebimento desses recursos pelos entes federados, garantindo-lhes a possibilidade de melhor planejar os investimentos a serem realizados com essa receita, incorporamos preceito que estabelece que as parcelas anuais desses precatórios do Fundef deverão ser pagas segundo um cronograma específico, qual seja, 40% do montante até o dia 30 de abril, 30% até 31 de agosto e o restante até 31 de dezembro.

A respeito ainda dos recursos a serem recebidos a título de precatórios do Fundef, nossa preocupação concentrou-se também em evitar que os expressivos recursos a serem pagos pela União fossem destinados a novas despesas obrigatórias de caráter continuado, que passassem, num futuro próximo, a onerar as finanças de estados e municípios. Até porque, em muitas situações, a receita será de elevada magnitude, mas terá caráter extraordinário, não cabendo seu direcionamento a gastos de natureza permanente, a bem da observância do princípio da responsabilidade fiscal. Propomos, nesse contexto, que as receitas devam ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério, em linha com o propósito do antigo Fundef. Mais ainda, definimos que ao menos 60% dos recursos devam ser repassados aos profissionais do magistério, inclusive aposentados e pensionistas, na forma de abono, vedada sua incorporação na remuneração, aposentadoria ou pensão.

Propomos, ademais, a supressão do § 15 do art. 100 do ADCT, na forma proposta pela PEC. Apesar de sua boa intenção, a vedação a emendas que tratem de despesas obrigatórias inviabilizaria a competência do Congresso Nacional de proceder a ajustes e correções na proposta de lei orçamentária. Além disso, a dificuldade de conceituação desse tipo de dispêndio poderia levar à blindagem de partes da proposta orçamentária, bastando apenas considerá-las como despesa obrigatória.



SF/21987.31039-99

Página: 11/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffa2c3e6f92b

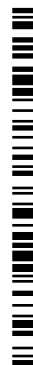


**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

Um outro aperfeiçoamento em relação à proposta proveniente da Câmara dos Deputados diz respeito à prerrogativa constitucional do Congresso Nacional de controle e acompanhamento dos gastos públicos. Não nos escapou o tema do contínuo crescimento das despesas da União com pagamentos de decisões judiciais. Para se ter uma ideia, em 2010, foram pagos R\$ 14,3 bilhões no programa orçamentário de cumprimento de sentenças judiciais, o que equivalia a 0,35% do PIB. Para 2022, a conta dos dispêndios de natureza primária envolvendo precatórios e RPVs alcançou surpreendentes R\$ 89,1 bilhões, ou 0,95% do PIB projetado. Os valores para cumprimento de sentenças judiciais encaminhados para 2022 representam aumento nominal de 78,7% em relação ao total pago no exercício de 2020 (R\$ 49,9 bilhões) e de 60,2% sobre o valor autorizado para 2021 (R\$ 55,6 bilhões). Os dados revelam que esse item de despesa alcança crescente magnitude dentro do orçamento público, chegando ao ponto de pressionar o atendimento de importantes demandas sociais e de investimento público.

Diante disso, evidencia-se a necessidade de o Congresso Nacional acompanhar institucionalmente e de forma propositiva o conjunto de atos que originam essas obrigações pecuniárias. Propomos, nessa linha, que o Congresso Nacional promova, por meio de comissão mista, uma avaliação dos atos e procedimentos geradores desses débitos de natureza judicial. A comissão deverá atuar em cooperação com o Conselho Nacional de Justiça, podendo requisitar informações e documentos de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Uma vez concluídos os trabalhos dessa comissão, seus resultados deverão ser encaminhados aos órgãos competentes.

Por outro lado, um dos pontos que dominaram os debates sobre a PEC nº 23, de 2021, foi a necessidade de incorporação ao texto constitucional das possíveis destinações do espaço fiscal gerado pela alteração do critério de cálculo do teto de gastos. Muitos senadores pretenderam, legitimamente, explicitar a principal motivação para a necessária mudança do critério, ou seja, viabilizar o financiamento de um programa de transferência de renda robusto, que assegure à população carente o recebimento do mínimo necessário a uma vida digna. A fim de atender esses pleitos, encaminhamos um texto que define que, no exercício de 2022, o espaço fiscal produzido pela mudança temporal aplicada no cálculo do teto de gastos seja direcionado:



SF/21987.31039-99

Página: 12/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafcd3e6f92b



**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

- 1) à ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza, de forma precípua ao Programa Auxílio Brasil;
- 2) ao atendimento dos limites individualizados e sublimites que decorram do novo cálculo do teto de gastos, que abrangem os limites individualizados dos Poderes e órgãos autônomos e o mínimo a ser gasto com Ações e Serviços Públicos de Saúde;
- 3) às outras despesas da Seguridade Social, contemplando as áreas da Saúde, da Previdência e da Assistência Social.

Avançamos ainda mais nessa seara, diante da necessidade de prever, no arcabouço constitucional, um programa perene de enfrentamento à pobreza. Propomos, assim, a inclusão de alguns dispositivos para deixar claro que o Auxílio-Brasil terá um caráter permanente, não obstante não possamos desde logo definir suas fontes de financiamento a partir do exercício de 2023. Nesse particular, introduzimos preceito no art. 203 da Constituição Federal, que trata da Assistência Social, para estipular como objetivo da política pública assistencial a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Além disso, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inserimos comando destinado ao legislador com vistas à fixação, até 31 de dezembro de 2022, dos limites, condições e normas de acesso do programa que viabilize o atendimento do novo objetivo incorporado ao art. 203 da Constituição Federal. A lei em tela fica dispensada da observância de limitações legais quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que enseje aumento de despesa. Trata-se de medida salutar que deverá facilitar a aprovação de uma lei que assegure, de forma permanente, os recursos necessários ao programa de transferência de renda destinado às famílias mais carentes.

Promovemos, ainda, uma mudança no prazo atual de apresentação dos precatórios a serem incluídos no orçamento do ano seguinte. O texto atual da Constituição prescreve a obrigatoriedade de inclusão, no orçamento, das dotações necessárias ao pagamento de precatórios apresentados pelo Poder Judiciário até 1º de julho de cada ano. Com vistas a permitir que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias,



SF/21987.31039-99

Página: 13/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafd3e6f92b



**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo até o dia 15 de abril, possa prever em seu anexo de riscos fiscais o montante a ser autorizado para pagamento no exercício seguinte, ajustamos o termo final para apresentação dos precatórios para 2 de abril. Essa providência vem no sentido de conferir maior previsibilidade ao processo de elaboração orçamentária, de modo a mitigar o risco de surpresas como o ocorrido em relação ao crescimento desmedido dessas despesas para o orçamento de 2022.

Finalmente, com a finalidade de melhorar a clareza e a coesão do texto enviado pela Câmara dos Deputados, em atendimento aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, procederemos a algumas adequações redacionais.

A primeira delas é no § 11 do art. 100 proposto pela PEC. Sua finalidade é deixar claro que a faculdade reservada ao credor para realizar o chamado encontro de contas entre o particular e o Poder Público abrange os créditos próprios, mas também os adquiridos de terceiros. A aquisição de créditos de terceiros, expressamente autorizada no mesmo art. 100, coloca o adquirente na condição de credor, devendo ficar claro seu amplo direito de utilização desses valores nas mesmas condições que os credores originais.

A segunda se limita à inclusão, para corrigir erro material, do pontilhado logo após o *caput* do art. 107 do ADCT. Se não o fizermos, restariam revogados os incisos daquele artigo, que delimita e especifica os órgãos que se submetem a cada limite do chamado teto de gastos.

Por último, também é necessário esclarecer melhor o sentido e alcance do § 8º do art. 107-A que se pretende acrescentar ao ADCT. A ideia era dar prioridade ao pagamento dos precatórios relacionados com o Fundef, mas sem prejudicar o sistema já existente no próprio art. 100 da CF, que dá absoluta prioridade aos débitos de natureza alimentar. Assim, restabelecemos a coesão do sistema, e evitamos interpretações que terminassem prejudicando os estados e municípios e até os próprios beneficiários da prioridade do § 2º. Aproveitamos, ainda, para corrigir o texto truncado que terminou sendo aprovado na Câmara dos Deputados.



SF/21987.31039-99

Página: 14/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafd3e6f92b





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2001, e, no mérito, por sua **aprovação**, com o acolhimento total ou parcial das emendas nºs 3, 13, 17, 18, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 33, 36 e 39, na forma das emendas abaixo, rejeitando-se as demais emendas, e com as seguintes adequações redacionais:

- 1) Insira-se a expressão “que originalmente lhe são próprios ou adquiridos de terceiros” logo após a expressão “líquidos e certos” no § 11 do art. 100 da Constituição Federal, na forma proposta pelo art. 1º da PEC nº 23, de 2021;
- 2) Insiram-se os pontos de separação logo após o *caput* do art. 107 do ADCT, na forma proposta pelo art. 2º da PEC nº 23, de 2021;
- 3) No § 8º do art. 107-A do ADCT, na forma proposta pelo art. 2º da PEC nº 23, de 2021, onde se lê “daqueles destinados a idosos, a deficientes físicos e a portadores de doença grave, e”, leia-se “dos débitos de que trata o §2º do mesmo artigo, devendo”.

EMENDA Nº - CCJ

Inclua-se, no art. 107-A, a ser acrescido ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pelo art. 2º da PEC nº 23, de 2021, o seguinte § 9º:

“Art. 107-A.

.....

§ 9º O pagamento das parcelas dos precatórios a que se refere o § 8º será feito, a cada ano, em três parcelas, da seguinte forma:

I – 40% (quarenta por cento) do montante até 30 de abril;

II – 30% (trinta por cento) do montante até 31 de agosto;



SF/21987.31039-99

Página: 15/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafcd3e6f92b





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

III – 30% (trinta por cento) do montante até 31 de dezembro.”

EMENDA Nº - CCJ

Inclua-se, onde couber, na PEC nº 23, de 2021, o seguinte artigo:

Art. ____. As receitas que os Estados e Municípios receberem a título de pagamentos da União por força de ações judiciais que tenham por objeto a complementação de parcela desta no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), deverão ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério, conforme destinação originária do Fundo.

Parágrafo único. Da aplicação de que trata o *caput*, no mínimo 60% (sessenta por cento) deverá ser repassado aos profissionais do magistério, inclusive aposentados e pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, aposentadoria ou pensão.

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o § 15 do art. 107 do ADCT, na forma proposta pelo art. 1º da PEC nº 23, de 2021.

EMENDA Nº - CCJ

Inclua-se, onde couber, na PEC nº 23, de 2021, o seguinte artigo:

Art. ____. No prazo de um ano a contar da promulgação desta Emenda Constitucional, o Congresso Nacional promoverá, por meio de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos, fatos e procedimentos geradores dos precatórios e sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União.

§ 1º A Comissão atuará em cooperação com o Conselho Nacional de Justiça e com o auxílio do Tribunal de Contas da União, podendo requisitar informações e documentos de órgãos e entidades



SF/21987.31039-99

Página: 16/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafd3e6f92b



**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º O exame de que trata o *caput*:

I - apurará o desempenho dos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela representação judicial e pelo acompanhamento dos riscos fiscais decorrentes das ações judiciais em curso;

II - segregará por tipo de precatórios ou risco fiscal, com ênfase nos de maiores valores e naqueles relacionados a benefícios previdenciários, trabalhistas, assistenciais e a servidores.

§ 3º Apurados os resultados, o Congresso Nacional encaminhará suas conclusões aos presidentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais Regionais Federais, bem como ao Procurador-Geral da República, para a prática de atos de sua competência.

EMENDA Nº - CCJ

Inclua-se, onde couber, na PEC nº 23, de 2021, o seguinte artigo:

Art. ____. No exercício de 2022, o aumento dos limites de que trata o *caput* do art. 4º desta Emenda Constitucional deverá ser destinado ao atendimento das seguintes despesas:

I – ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza;

II – atendimento dos limites individualizados e sublimites que decorram da aplicação do disposto no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

III – saúde, previdência e assistência social.

EMENDA Nº - CCJ

Inclua-se, no *caput* do art. 203 da Constituição Federal, na forma do art. 1º da PEC nº 23, de 2021, o seguinte inciso VI e, por conseguinte, inclua-se, no ADCT, na forma do art. 2º da PEC, o seguinte art. 118:

“Art. 1º



SF/21987.31039-99

Página: 17/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafd3e6f92b





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

.....
‘**Art. 203.**
.....

VI – a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.’
(NR)”

“**Art. 2º**
.....

‘**Art. 118.** Os limites, condições, normas de acesso e demais requisitos com vistas ao atendimento do disposto no inciso VI do art. 203 da Constituição Federal serão determinados, na forma da lei, até 31 de dezembro de 2022.

Parágrafo único. A lei de que trata o *caput* fica dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação ao § 5º do art. 100 da Constituição Federal, na forma proposta pelo art. 1º da PEC nº 23, de 2021:

“**Art. 1º**
.....

‘**Art. 100.**
.....

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

.....’ (NR)”

Sala das Comissões,



SF/21987.31039-99

Página: 18/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafd3e6f92b

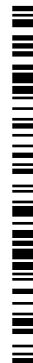




SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

, Presidente

, Relator



SF/21987.31039-99

Página: 19/19 24/11/2021 08:55:59

c4b785c2b22dbf55a8584b565a24ffafcd3e6f92b

