

Aviso nº 624 - GP/TCU

Brasília, 9 de agosto de 2023.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1476/2023, para conhecimento, em especial quanto à informação constante do subitem 9.3 da referida Deliberação proferida pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 19/7/2023, ao apreciar os autos do TC-038.225/2021-2, da relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

O mencionado processo trata de Representação com o objetivo de “avaliar os reais impactos e riscos orçamentários, financeiros e fiscais” da PEC 23/2021, denominada “PEC dos Precatórios”, geradora das Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021.

Por oportuno, informo que o inteiro teor da citada Decisão pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Respeitosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO PACHECO
Presidente do Congresso Nacional
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 1476/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.225/2021-2.
- 1.1. Apensos: 042.137/2021-7; 042.650/2021-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Economia (extinto); Presidência da República; Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: Ana Sylvia da Fonseca Pinto Coelho (42428/OAB-DF), Susana Botar Mendonca (44.800/OAB-DF) e outros, representando Fabio Ricardo Trad; Ana Sylvia da Fonseca Pinto Coelho (42428/OAB-DF), Susana Botar Mendonca (44.800/OAB-DF) e outros, representando Israel Matos Batista.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelos então deputados federais Fábio Trad (PSD/MS) e Professor Israel (PV/DF), com o objetivo de “avaliar os reais impactos e riscos orçamentários, financeiros e fiscais” da PEC 23/2021, denominada “PEC dos Precatórios”, geradora das Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da representação, quanto ao aspecto de avaliação de riscos inerentes ao equilíbrio fiscal das contas públicas decorrentes das Emendas Constitucionais 113 e 114/2021, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, recomendar ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento que adotem, de forma coordenada, as providências necessárias à elaboração de estimativas anuais do passivo acumulado em decorrência dos limites de pagamento de precatórios instituídos pela EC 114/2021, com indicação de medidas compensatórias para manutenção do equilíbrio fiscal, baseando-se em diferentes cenários de evolução de valores;

9.3. dar ciência ao Congresso Nacional quanto ao vencimento do prazo definido no art. 6º da EC 114/2021, para criação da comissão mista nele prevista, destinada ao “exame analítico dos atos, dos fatos e das políticas públicas com maior potencial gerador de precatórios e de sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União” e análise de “mecanismos de aferição de risco fiscal e de prognóstico de efetivo pagamento de valores decorrentes de decisão judicial, segregando esses pagamentos por tipo de risco e priorizando os temas que possuam maior impacto financeiro”;

9.4. dar ciência deste Acórdão aos seguintes destinatários, informando que seu teor integral poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

- 9.4.1. autores da representação;
- 9.4.2. Ministério da Fazenda;
- 9.4.3. Ministério do Planejamento e Orçamento;
- 9.4.4. Casa Civil da Presidência da República; e
- 9.4.5. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata nº 29/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 19/7/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1476-29/23-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

VOTO

Trata-se de representação formulada, de forma conjunta, pelos então deputados federais Fábio Trad (PSD/MS) e Professor Israel (PV/DF), com o objetivo de “avaliar os reais impactos e riscos orçamentários, financeiros e fiscais” da PEC 23/2021, denominada “PEC dos Precatórios”, que, após a autuação deste processo, culminou com a promulgação da Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021.

2. Conforme visto no Relatório, a justificativa do Poder Executivo ao apresentar o referido projeto de emenda constitucional foi compatibilizar as demandas orçamentárias para pagamento de precatórios com o Novo Regime Fiscal, estatuído na EC 95/2016, conhecido também como “Teto de Gastos”.

3. A circunstância imediata que, segundo informado, motivou a proposição do Governo Federal foi o impacto orçamentário advindo do acréscimo de obrigações com precatórios, elevadas ao montante de R\$ 90 bilhões para o exercício de 2022, que implicaria redução do limite de despesas discricionárias.

4. Nesse quadro, o objetivo maior da proposta, conforme a justificativa então apresentada, seria “evitar um colapso financeiro e da máquina pública diante do esvaziamento quase que completo dos recursos discricionários pelas despesas decorrentes de condenações em sentenças judiciais”.

5. Já os autores da representação expuseram as seguintes motivações:

- a avaliação técnica realizada pela Instituição Fiscal Independente (IFI), do Senado Federal, apontou riscos fiscais decorrentes da alteração constitucional, em face da transferência de recursos originalmente destinados ao pagamento de precatórios para outras despesas, em valores na faixa de R\$ 32,4 a 47,4 bilhões para o exercício de 2022;

- a aprovação da PEC implicaria “burla ao teto fiscal”, com reflexos sobre o aumento da dívida pública;

- o atraso no pagamento dos precatórios da União, despesas obrigatórias de esteio constitucional, implicará efeito de “bola de neve”, com o acúmulo crescente, por exercícios sucessivos, de dívidas judiciais;

- risco ao pacto federativo, “na medida em que afeta a repartição de recursos da União com Estados e Municípios”, monitorados pelo Tribunal de Contas da União.

6. Segundo bem anotado pelo *Parquet* especializado, as Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021, decorrentes da PEC 23/2021, criaram, com vigência até o final do exercício de 2026, limites anuais para alocações orçamentárias e pagamento de precatórios, modificando, ainda, o critério de correção do teto de gastos estabelecido pela EC 95/2016. Tais alterações estão contempladas na nova redação do art. 107 e no acrescido art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devidamente transcritos no Relatório.

7. As alterações constitucionais também preveem mecanismos negociais para redução de valores ou compensação de créditos decorrentes de precatórios judiciais (§§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal, e §3º da art. 107-A do ADCT) e o pagamento parcelado de “precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)” (art. 4º da EC 114/2021), entre outras alterações, de menor relevo ao caso em análise.

8. A instrução processual também abrangeu questões oriundas de dois apensos: TC 042.137/2021-7 (relator: Ministro Aroldo Cedraz) e TC 042.650/2021-6 (relator: Ministro Raimundo Carreiro),

ambos alusivos a representações do Ministério Público junto a este Tribunal, a versar igualmente sobre riscos fiscais associados à PEC 23/2021.

9. A primeira representação suscitou a necessidade de “conhecer, avaliar e impedir o governo federal, no que diz respeito a recentes medidas destinadas a flexibilizar o teto de gastos, de comprometer o equilíbrio fiscal das contas públicas e de desrespeitar princípios elementares do Direito Financeiro e da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF”.

10. Por meio do **Acórdão 1.250/2022-Plenário**, o Tribunal considerou o feito improcedente, em face da ausência de indícios suficientes de irregularidades sujeitas à apuração pela Corte de Contas.

11. Em face da estreita conexão de objetos, rememoro algumas considerações expendidas pelo Ministro Aroldo Cedraz no voto condutor do precitado acórdão, quanto aos limites de competência da jurisdição de controle externo para sindicat aspectos de mérito do processo legislativo em sentido amplo, o que inclui, com mais intensidade, o poder constituinte derivado:

7. Prosseguindo em sua análise, a Semag discorreu sobre o tema relacionado à PEC 23/2021, a que alude a representação do Ministério Público de Contas, versando acerca da proposta legislativa de possível mudança no regime de pagamento de precatórios, e sobre os limites da atuação do TCU, ressaltando que, “conquanto seja dever inarredável desta Corte de Contas zelar pelo erário público, não figura entre suas competências constitucionais dispostas no art. 71 da CF/1988 qualquer atuação no curso do processo legislativo de emendas à Constituição (...)” e que não cabe ao TCU exercer qualquer controle acerca do disposto na PEC 23/2021, ainda que sob a forma de eventual alerta de possível risco fiscal.

8. Nesse passo, a corroborar a manifestação da unidade técnica especializada, julgo pertinente reforçar que o exame sobre dispositivos constantes de matéria legislativa em curso de formação, como era o caso da PEC 23/2021 (já transformada em norma jurídica com a promulgação da Emenda Constitucional n. 113/2021, em 08/12/2021), se encontra fora dos limites de atuação desta Corte.

9. Inexiste tanto o controle preventivo político de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas (tal controle é exercido dentro do devido processo legislativo, mas por meio das Comissões de Constituições e Justiça, ou pelo Poder Executivo no caso de veto Presidencial), quanto emissão de alerta sobre risco fiscal, este último ponto conforme anotado pela Semag.

10. Nessa seara, insta ressaltar que falece competência a esta Corte de Contas para deliberar firmando entendimento acerca de suposta desconformidade de matéria que ainda estaria em trâmite no Congresso Nacional, de reserva exclusiva da atividade-fim própria do Poder Legislativo, consoante sedimentado em orientação jurisprudencial do STF, a exemplo do MS 32.033/DF (...).

12. Não obstante a limitação assinalada, o Ministro Aroldo Cedraz bem pontou importante aspecto associado à matéria de fundo, que atrai a competência do controle externo incumbido a este Tribunal: os riscos fiscais decorrentes das PECs 113 e 114/2022.

13. E nesse passo, consignou as iterativas fiscalizações realizadas por esta Corte de Contas sobre o tema, notadamente nas auditorias e acompanhamentos para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, sendo desnecessário aqui reprisar os inúmeros exemplos então arrolados.

14. Convém aduzir que o acompanhamento deste Tribunal sobre a aderência da despesa pública federal aos ditames de responsabilidade fiscal é disciplinado também em nossas normas internas, mais precisamente nas Resoluções 142/2001 (dispõe sobre as competências atribuídas na Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal) e 291/2017 (estabelece normas e procedimentos relativos

ao processo de apreciação das Contas do Presidente da República e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas da União).

15. Essa competência foi reforçada, em certa medida, pela própria Emenda Constitucional 114/2021 – enfocada nestes autos –, que, entre outras disposições, incumbiu ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e do Conselho Nacional de Justiça, de realizar “exame analítico” das principais causas geradoras de precatórios contra a União, incluindo “mecanismos de aferição de risco fiscal”. É o que estatuiu o art. 6º da EC 114/2021:

*Art. 6º No prazo de 1 (um) ano a contar da promulgação desta Emenda Constitucional, o Congresso Nacional promoverá, por meio de **comissão mista**, exame analítico dos atos, dos fatos e das políticas públicas com maior potencial gerador de precatórios e de 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 e poderá requisitar informações e documentos de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, buscando identificar medidas legislativas a serem adotadas com vistas a trazer maior segurança jurídica no âmbito federal.

*§ 2º O exame de que trata o caput deste artigo analisará os **mecanismos de aferição de risco fiscal** e de prognóstico de efetivo pagamento de valores decorrentes de decisão judicial, segregando esses pagamentos por tipo de risco e priorizando os temas que possuam maior impacto financeiro.*

§ 3º Apurados os resultados, o Congresso Nacional encaminhará suas conclusões aos presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, para a adoção de medidas de sua competência. (Grifei).

16. Dessarte, em que pese os limites de atuação desta Corte de Contas, a impedir valoração de mérito sobre o processo legislativo em sentido amplo, especialmente o poder constituinte derivado, cumpre-nos o dever de fiscalizar e acompanhar a aderência da atuação governamental, no âmbito da União, aos primados de responsabilidade fiscal.

17. São esses fundamentos que endossam a proposta de conhecimento da presente representação, a ser analisada no estrito escopo de avaliação de riscos inerentes ao equilíbrio fiscal das contas públicas.

18. Quanto à representação versada no TC 042.650/2021-6, relatada pelo Ministro Raimundo Carreiro, seu escopo foi circunscrito aos possíveis riscos fiscais e descumprimento do teto de gastos previsto na EC 95/2016, decorrentes da realocação de recursos de precatórios para o custeio do programa Auxílio Brasil em 2022 (sucedido pelo Bolsa Família), em virtude da PEC 23/2021, para eventual emissão de “alertas ao governo federal”.

19. Com base nas mesmas premissas do Acórdão 1.250/2022-Plenário, quanto aos limites constitucionais de atuação deste Tribunal, a representação foi conhecida e julgada parcialmente procedente por meio do **Acórdão 3.230/2021-Plenário**, por relação, que também determinou o apensamento dos autos a este processo, por conexão de objetos, nos seguintes termos:

(...) o impacto fiscal, orçamentário e financeiro do Auxílio Brasil poderá ser realizado no âmbito do processo TC 038.225/2021-2, como também nos acompanhamentos bimestrais de que trata a Resolução-TCU 278/2016 e/ou em ações de controle específicas, bem como por ocasião da apreciação das Contas dos respectivos exercícios, nos termos da Resolução-TCU 291/2017.

20. Dito isso, passo à análise de mérito.

21. A instrução do feito, incumbida à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), baseou-se em estudos técnicos produzidos por entes especializados da Administração Pública (Instituição Fiscal Independente – IFI, vinculado ao Senado Federal; Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – Conof/CD; Consultoria de Orçamentos do Senado Federal – Conorf/SF; Secretaria de Política Econômica – SPE/ME – e Secretaria de Orçamento Federal – SOF/ME, ambas vinculadas ao então Ministério da Economia).

22. Também foi realizada diligência junto à Secretaria-Executiva do então Ministério da Economia, para a coleta de “estimativas atualizadas dos impactos orçamentários e financeiros a partir do exercício de 2022” decorrentes das Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021, e “do impacto fiscal do Programa Auxílio Brasil no exercício de 2022”, consoante o precitado Acórdão 3.230/2021-TCU-Plenário, bem como dos possíveis riscos fiscais apontados pelos representantes.

23. Entre os principais achados e conclusões da unidade técnica, merecem destaque:

- a mudança na metodologia de cálculo do Teto de Gatos advinda das ECs 113 e 114/2021 ampliou o limite total das despesas primárias em R\$ 69,6 bilhões para o exercício de 2022;

- a postergação, para 2027, do pagamento de precatórios autorizada pelas ECs 113/2021 e 114/2021, embora surta efeitos positivos mais imediatos na execução orçamentária, contribui, a médio prazo, para o aumento da dívida pública derivada dos precatórios, culminando com um passivo estimado em 2% do PIB, a ser pago em 2027 (Relatório de Acompanhamento Fiscal da IFI 64/2022; peça 56);

- a despesa orçamentária anual com precatórios federais não apresenta comportamento previsível, apesar do expressivo aumento verificado entre os exercícios de 2021 e 2022, de 85,4%, conforme ilustrado na tabela a seguir (Nota Técnica 19304/2022/ME; peça 45, p. 6):

Despesa com Precatórios

<i>Ano</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Varição</i>
2008	6.460.806.409	-
2009	9.642.367.931	49,2%
2010	9.292.207.208	-3,6%
2011	9.455.333.181	1,8%
2012	8.221.868.842	-13,0%
2013	9.464.851.823	15,1%
2014	11.613.619.241	22,7%
2015	15.908.055.949	37,0%
2016	19.285.618.787	21,2%
2017	19.267.882.986	-0,1%
2018	22.465.699.162	16,6%
2019	24.519.625.662	9,1%
2020	33.955.697.011	38,5%
2021	35.760.355.046	5,3%
2022	66.314.673.348	85,4%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop.
Elaboração: CGDPS/Seafi/SOF/Seto.

- não foram encontradas evidências de que as ECs 113/2021 e 114/2021 impliquem risco ao pacto federativo sob o argumento de que reduzirão a repartição de receitas da União aos entes federados;

- especificamente quanto ao impacto fiscal do Programa Auxílio Brasil (sucedido, em 2023, pelo Programa Família), “houve incremento de R\$ 54,4 bilhões no valor alocado em ações relacionadas ao Auxílio Brasil durante a tramitação do PLOA 2022 no Congresso Nacional. O valor

inicialmente fixado no PLOA 2022 de R\$ 35,3 bilhões passou para R\$ 89,7 bilhões quando da sanção da LOA 2022”.

24. Em conclusão, a unidade técnica propôs o conhecimento do feito e, no mérito, sua procedência parcial, em virtude do reconhecimento de riscos fiscais decorrentes da alteração constitucional sob análise, a ser acompanhados pelo Tribunal em futuras ações de controle. Sugeriu também a remessa de cópia das peças integrantes da presente deliberação “aos representantes, bem como aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional”.

24. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, endossou, na essência, as conclusões da unidade técnica, aduzindo análises complementares e propondo, ainda:

- recomendação ao Ministério da Fazenda para “que elabore estimativa do passivo que poderá ser acumulado até o final de 2026, em decorrência do limite de pagamento de precatórios instituído pela EC 114/2021, com indicação das medidas a serem tomadas para o equacionamento desse passivo, visando ao equilíbrio fiscal”;

- ciência ao Congresso Nacional sobre a “necessidade de dar cumprimento ao art. 6º da EC 114/2021, caso ainda não o tenha feito, haja vista o esgotamento do prazo de 1 ano fixado no *caput* do referido dispositivo”.

25. A recomendação alvitrada pelo *Parquet* decorreu do não atendimento aos pontos da diligência encaminhada à Secretaria Executiva do então Ministério da Economia, para obtenção de “estimativa e memória de cálculo do passivo” de precatórios acumulado até 2026, em razão do limite previsto no art. 107-A, *caput* e § 1º, do ADCT (incluídos pela EC 114/2021) e de “avaliação circunstanciada” do passivo potencial decorrente dessas alterações constitucionais, incluindo “eventuais medidas prudenciais a serem adotadas, com vistas à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.

26. A Coordenação-Geral de Estudos Econômicos-Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional afirmou não possuir tais estimativas e que as estimativas requeridas não podem ser estendidas até 2026, porque o Poder Judiciário só as tem para um exercício fiscal. Aduz, no entanto, que monitoramento dessas despesas é feito “nos instrumentos de planejamento orçamentário disponíveis, dentre eles o Anexo de Riscos Fiscais, onde são apresentados os riscos relativos às ações judiciais contra a União”.

27. A Coordenação-Geral de Despesas com Pessoal e Sentenças da Secretaria de Orçamento Federal também aduziu a dificuldade em estabelecer estimativas seguras sobre a evolução do passivo acumulado de precatórios não pagos por força da EC 114/2021, em virtude da imprevisibilidade das demandas judiciais, causada por fatores diversos, inclusive os novos instrumentos de negociação de créditos de precatórios, com possibilidade de redução de valores e compensação de obrigações, conforme previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º do art. 107-A do ADCT.

28. Não obstante, o representante do Ministério Público especializado pontua que, a despeito da imprevisibilidade dos valores de precatórios contra a União para além de um exercício, é viável a produção de estudos e estimativas, a exemplo daqueles realizados pelas consultorias especializadas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e pela Instituição Fiscal Independente (IFI).

29. Sustenta, nesse passo, que:

...as dificuldades suscitadas pela STN e pela SOF não justificam a omissão do Poder Executivo em elaborar estimativas do passivo potencial decorrente da postergação do pagamento de

precatórios, acumulado até 2026, e adotar medidas prudenciais para gerenciar os riscos fiscais decorrentes de tal passivo.

É certo que o valor exato do montante total dos precatórios expedidos só é conhecido em abril de cada ano, porém isso não significa que não seja possível estimar tal montante, com base no histórico dos precatórios de exercícios anteriores, na análise das ações judiciais em andamento com risco provável de perda para União (discriminadas no Anexo de Riscos Fiscais da LDO) e no estabelecimento de premissas e de cenários alternativos.

... é necessário que o Poder Executivo elabore tais projeções, pois conhecer, acompanhar e avaliar o endividamento público faz parte de gestão fiscal responsável, a qual, nos termos da Lei Complementar 101/2000, pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

30. Em reforço, o órgão ministerial arrola informações relevantes que, em tese, confirmam o risco do efeito “bola de neve” – alertado pelos autores da representação – no aumento da dívida pública decorrente das limitações ao pagamento de precatórios por seguidos exercícios. Isso é demonstrado na tabela a seguir, elaborada a partir das informações coligidas no Relatório:

Estoques acumulados de precatórios a pagar (em bilhões de Reais)

Fonte da informação	2022	2023 (estimado)	2026 (estimado)
Nota Técnica Conjunta 5/2022, da COFC/SF e COFF/CD (peça 55)	22,31	56,85	----
Nota Informativa 7/2021, da COFF/CD (peça 22)	----	----	121,3
Nota Informativa sobre a PEC 23/2021, de 2021 (peça 15), da COFC/SF	----	----	219,8
Comentários da IFI 14, 2021 (peça 21) – Cenário 1 (conservador: crescimento com base na variação do IPCA e da Selic)	----	----	420,9
Comentários da IFI 14, 2021 (peça 21) – Cenário 2 (pessimista: não limitado pelo IPCA e pela Selic)	----	----	744,1

31. O Relatório de Acompanhamento Fiscal 64, de 18/5/2022, da IFI, também projeta uma “piora no endividamento público decorrente da postergação do pagamento de precatórios” (peça 56).

32. Note-se que o expressivo aumento do saldo de precatórios a pagar decorre não apenas do crescimento anual dos valores de condenações da União, mas também, e em grande medida, pelos saldos acumulados de precatórios não pagos nos exercícios anteriores por força dos limites impostos pela EC 114/2021. Isso é bem demonstrado nas seguintes tabelas do parecer do *Parquet*:

<i>A. Saldo de precatórios a pagar do exercício de 2021</i>	<i>0</i>
<i>B. Precatórios expedidos para 2022, excetuados os do Fundef</i>	<i>R\$ 42,17 bilhões</i>
<i>C. Pagamento de precatórios dentro do limite de 2022</i>	<i>R\$ 19,87 bilhões</i>
<i>D. Estoque de precatórios a pagar ao final de 2022 (=A+B-C)</i>	<i>R\$ 22,31 bilhões</i>

<i>A. Saldo de precatórios a pagar do exercício de 2022</i>	<i>R\$ 22,31 bilhões</i>
<i>B. Precatórios expedidos para 2023, excetuados os do Fundef</i>	<i>R\$ 51,68 bilhões</i>
<i>C. Pagamento de precatórios dentro do limite de 2023</i>	<i>R\$ 17,14 bilhões</i>
<i>D. Estoque de precatórios a pagar ao final de 2023 (=A+B-C)</i>	<i>R\$ 56,85 bilhões</i>

33. O amplo leque de informações apresentadas endossa a conclusão dos pareceres, quanto à procedência parcial da representação, no que tange aos riscos fiscais associados ao aumento da dívida pública derivado das limitações de pagamentos de precatórios para o custeio de outras ações governamentais ao longo dos cinco exercícios previstos na EC 114/2021 (2022 a 2026).

34. A equação é clara. De um lado, tem-se o diferimento do pagamento de dívidas da União, com o consequente acúmulo das obrigações ao longo de cinco exercícios. De outra banda, os respectivos saldos orçamentários são aplicados no custeio de despesas correntes (transferência direta de renda e seguridade social, conforme *caput* e inciso I do art. 107-A do ADCT, incluído pela EC 114/2021). Para os exercícios de 2023 a 2026, os incisos II e III do art. 107-A do ADCT não vinculam a destinação do saldo decorrente da limitação anual de pagamento de precatórios, o que admite sua aplicação igualmente em gastos correntes. O resultado lógico é o aumento da dívida pública, cenário que pode ser agravado pelo efeito dos juros incidentes sobre os saldos acumulados de precatórios, que, no panorama atual, superam em muito as taxas de inflação e de crescimento do PIB.

35. Nessa toada, assiste razão ao Ministério Público de Contas ao propor, em adição ao encaminhamento formulado pela AudFiscal, a recomendação ao Ministério da Fazenda e a cientificação do Congresso Nacional, ambas no sentido de conferir efetividade ao acompanhamento de riscos fiscais decorrentes das ECs 113 e 114/2021, notadamente em face do que dispõe o já citado artigo 6º desta última, que incumbe ao Poder Legislativo o acompanhamento do impacto fiscal decorrente da nova sistemática de pagamento de precatórios da União.

36. Especificamente quanto à recomendação a ser dirigida ao Ministério da Fazenda, as informações aqui apresentadas (vide tabela do §30) confirmam a impossibilidade de estimativas precisas sobre a evolução do passivo decorrente de precatórios não pagos por força da EC 114/2021. Segundo os estudos consultados, as projeções para 2026 variam dentro de uma faixa muito ampla: de R\$ 121,8 bilhões a R\$ 744,1 bilhões.

37. Entretanto, é razoável admitir a possibilidade de tal estimativa, caso seja feita de forma anual e a partir da evolução média histórica das obrigações anuais de precatórios da União. Conforme se depreende da tabela contida no § 30 da instrução coligida no Relatório, replicada no § 23 deste Voto, apesar de grandes oscilações anuais, a taxa de crescimento é quase sempre positiva, convergindo para uma média de 18,1% a.a. ao longo dos quatorze anos da série analisada. Portanto, entende-se possível elaborar estimativas sob diferentes cenários, em determinada faixa de variação calculada com base na média histórica de crescimento das dívidas com precatórios e outras variáveis que se possam identificar.

38. Ainda nessa linha, observo que, nos termos do multicitado art. 6º da EC 114/2021, o Conselho Nacional de Justiça também prestará colaboração ao Congresso Nacional nos estudos de impacto fiscal previstos naquele dispositivo, o que se espera venha agregar informações mais precisas à elaboração das estimativas.

39. Apoiado nessas considerações, acolho a recomendação proposta pelo *Parquet* de Contas, dirigindo-a aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, com a seguinte redação:

- recomendar ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento que adotem, de forma coordenada, as providências necessárias à elaboração de estimativas *anuais* do passivo acumulado em decorrência dos limites de pagamento de precatórios instituídos pela EC 114/2021, com indicação de medidas compensatórias para manutenção do equilíbrio fiscal, *baseando-se em diferentes cenários de evolução de valores*.

40. Quanto à cientificação do Congresso Nacional acerca da exigência prevista no art. 6º da EC 114/2021, nada tenho a ressaltar, pois, conforme anotado pelo Ministério Público de Contas, embora o prazo de um ano estabelecido no art. 6º da EC 114/2021 tenha se esgotado em 15/12/2022, “não se tem notícia, até o momento, da realização dos estudos de impacto nele previstos.

41. Para finalizar, consigno o ajuizamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.047 e 7064, em face das EC 113 e 114/2021, distribuídas ao Ministro Luiz Fux. A primeira, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista, e a segunda, apresentada, de forma conjunta, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, pela Associação dos Magistrados Brasileiros e por quatro confederações nacionais de servidores (estas últimas reclassificadas pelo Relator como *amici curiae*). Porém, até o presente momento não há decisão de mérito nem suspensão cautelar.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de julho de 2023.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 038.225/2021-2 [Aposos: TC 042.137/2021-7, TC 042.650/2021-6]

Natureza(s): Representação

Órgãos/Entidades: Ministério da Economia (extinto); Presidência da República

Representação legal: Ana Sylvia da Fonseca Pinto Coelho (42428/OAB-DF), Susana Botar Mendonca (44.800/OAB-DF) e outros, representando Fabio Ricardo Trad; Ana Sylvia da Fonseca Pinto Coelho (42428/OAB-DF), Susana Botar Mendonca (44.800/OAB-DF) e outros, representando Israel Matos Batista.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE PARLAMENTARES. ALEGAÇÃO DE RISCOS FISCAIS DECORRENTES DA PEC 23/2021 (“PEC DOS PRECATÓRIOS”), GERADORA DAS EC 113 E 114/2021. ESTABELECIMENTO DE LIMITES ANUAIS, POR CINCO EXERCÍCIOS (2022 A 2026), PARA O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS DEVIDOS PELA UNIÃO, COM DESTINAÇÃO DOS SALDOS ORÇAMENTÁRIOS PARA OUTRAS DESPESAS. PREVISÃO DE CRESCIMENTO ACENTUADO DO SALDO ACUMULADO DE PRECATÓRIOS A PAGAR ATÉ 2026, COM REFLEXO SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO AO MINISTÉRIOS DA FAZENDA E DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PARA ELABORAÇÃO COORDENADA DE ESTIMATIVAS ANUAIS DO IMPACTO FISCAL DECORRENTE DAS ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL ACERCA DA MORA NA IMPLANTAÇÃO DA COMISSÃO MISTA PREVISTA NO ART. 6º DA EC 114/2021 (PARA AVALIAÇÃO DE IMPACTO FISCAL DECORRENTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL). CIÊNCIA AOS DEMAIS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada, de modo conjunto, pelos então deputados federais Fábio Trad (PSD/MS) e Professor Israel (PV/DF), por intermédio de seus representantes legais (peças 9 e 10), com o objetivo de “avaliar os reais impactos e riscos orçamentários, financeiros e fiscais da PEC 23/2020 [sic]”, denominada “PEC dos Precatórios”.

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), cujas conclusões foram endossadas pela direção da unidade (peças 57 a 59):

(...)

2. *Os autores desta representação pugnam pela avaliação dos reais impactos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 23/2021 e mencionam a avaliação feita pela Instituição Fiscal Independente (IFI), que apontou a materialização de risco fiscal e a suposta falta de atendimento*

ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que exige estimativa de impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas (peça 1, p. 22). Ademais, concluem que a PEC 23/2021 (peça 1, p. 22):

- (i) propõe o deliberado atraso no pagamento dos precatórios da União, despesas obrigatórias de esteio constitucional, com previsão orçamentária e pagamentos em dia, em verdadeiro efeito de “bola de neve”;
- (ii) pretende criar, artificialmente, espaço no orçamento público, para outros compromissos, em burla ao teto de gastos (“pedalada constitucional”), gerando risco fiscal, como apontado pelo Instituto Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, e, ainda, incerteza jurídica, social, econômica e política, com impacto direto na economia; e
- (iii) põe em risco o pacto federativo (art. 1º e 18 da Constituição), na medida em que afeta a repartição de recursos da União com Estados e Municípios, que são monitorados por este TCU.

HISTÓRICO

3. A PEC 23/2021 foi apresentada pelo então Presidente da República ao Congresso Nacional em 10/8/2021 nos seguintes termos (peça 13, p. 6-7):

2. (...) segundo as informações encaminhadas pelo Poder Judiciário para composição da próxima Lei Orçamentária, cerca de R\$ 90 bilhões deveriam ser direcionados para gastos com sentenças judiciais no Orçamento federal de 2022, o que representa um elevado comprometimento das despesas discricionárias e uma variação positiva de 143% se comparados com os montantes de 2018.

(...)

4. (...). Com os limites para o Poder Executivo estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, a inclusão do montante necessário à honra das sentenças judiciais ocupará espaço relevante que poderia ser utilizado para realização de relevantes investimentos, bem como aperfeiçoamentos de programas e ações do Governo Federal e provimento de bens e serviços públicos.

(...)

6. Sendo assim, de forma a evitar um colapso financeiro e da máquina pública diante do esvaziamento quase que completo dos recursos discricionários pelas despesas decorrentes de condenações em sentenças judiciais, sugere-se, à sua elevada consideração, proposta de alteração do Texto Constitucional (...).

4. Sem adentrar no mérito da proposta, a intenção oficial do Poder Executivo era compatibilizar a despesa de precatórios a partir do exercício de 2022 com o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016, também conhecido como “Teto de Gastos”.

5. À época da tramitação da PEC 23/2021, foram autuadas ao menos duas representações no âmbito deste Tribunal: TC 042.137/2021-7, rel. min. Aroldo Cedraz, e TC 042.650/2021-6, rel. min. Raimundo Carreiro. O primeiro feito foi considerado improcedente, nos termos do Acórdão 1.250/2022-TCU-Plenário. O segundo processo foi apreciado na forma do Acórdão 3.230/2021-TCU-Plenário, tendo sido informado que o impacto fiscal do Programa Auxílio Brasil poderia ser realizado no âmbito do presente processo, que versa sobre a PEC 23/2021.

6. Em paralelo, ao menos oito estudos técnicos oficiais acerca dos impactos e riscos fiscais da PEC 23/2021 foram elaborados ao longo das discussões legislativas dessa proposição. O primeiro – denominado Comentários da IFI 12, de 10/8/2021 (peça 3), é de autoria da IFI e embasa a presente representação. Posteriormente em 29/11/2021, houve nova edição de Comentários da IFI sobre o tema, sob o número 14, cuja versão atualizada foi publicada em 3/12/2021 (peça 21). A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD) também apresentou dois estudos, nos termos da Nota Técnica 50/2021, de setembro de 2021 (peça 14), e da Nota Informativa 8/2021, de 2/12/2021 (peça 22). O quinto

estudo foi consubstanciado na Nota Informativa de 10/11/2021 da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal – Conorf/SF (peça 15).

7. Merecem destaque, ainda, o estudo divulgado pelo próprio Poder Executivo em 10/8/2021, porém datado de 2/8/2021, qual seja, a Nota Informativa da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia – SPE/ME (peça 16), bem como as apresentações realizadas pela Secretaria de Orçamento Federal também do Ministério da Economia (SOF/ME) em outubro (peça 17) e novembro (peça 18) de 2021.

8. Considerando que todas essas informações foram produzidas durante as fases de discussão e votação da PEC 23/2021, que houve mudanças substanciais em relação ao texto original da proposta, conforme se depreende do teor das ECs 113 e 114 promulgadas em dezembro de 2021, diligenciou-se à Secretaria-Executiva do Ministério da Economia (SE/ME), com vistas à obtenção de estimativas atualizadas dos impactos orçamentários e financeiros a partir do exercício de 2022 decorrentes das mudanças promovidas pelas ECs 113/2021 e 114/2021 nas sistemáticas de correção do Teto de Gastos e de programação e execução orçamentária da despesa com precatórios, além do impacto fiscal do Programa Auxílio Brasil no exercício de 2022, consoante o Acórdão 3.230/2021-TCU-Plenário, bem como dos possíveis riscos fiscais apontados pelos representantes, nos termos a seguir (peça 23, p. 7-8):

b) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU e na delegação de competência conferida pelo art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-AAA 1/2022, à Secretaria-Executiva do Ministério da Economia para que, no prazo de vinte dias, encaminhe a este Tribunal as seguintes informações:

b.1) metodologia e memória de cálculo detalhada referente à aplicação do disposto no art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT, com redação dada pela EC 113/2021, à LOA 2022 (Lei 14.303/2022), especificando o montante apurado como novo limite para cada Poder e Órgão autônomo;

b.2) cópia do Parecer 2362/2022/ME, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN);

b.3) estimativas atualizadas e memórias de cálculo dos impactos orçamentários e financeiros para o exercício financeiro de 2022 decorrentes do Programa Auxílio Brasil;

b.4) estimativas atualizadas e memórias de cálculo dos impactos orçamentários e financeiros para o exercício financeiro de 2022 decorrentes da limitação orçamentária da despesa com precatórios e da mudança da base de correção do Teto de Gastos, nos mesmos moldes das apresentações efetuadas pela SOF/ME em outubro e novembro de 2021, mas considerando os textos promulgados das ECs 113/2021 e 114/2021;

b.5) comprovação de atendimento ao disposto no art. 107-A, inciso I, do ADCT, incluído pela EC 114/2021: destinação do espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no caput do art. 107-A no exercício de 2022 ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal;

b.6) estimativa e memória de cálculo do montante das despesas com precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos estados e municípios por conta do Fundef para o exercício de 2022, as quais não se incluem nos limites estabelecidos nos arts. 107 e 107-A do ADCT, consoante disposto no art. 4º, parágrafo único, da EC 114/2021;

b.7) estimativa e memória de cálculo do passivo que poderá vir a ser acumulado até o exercício financeiro de 2026 em decorrência dos precatórios que não forem pagos em razão do limite previsto no art. 107-A, caput e § 1º, do ADCT, incluídos pela EC 114/2021;

b.8) avaliação circunstanciada acerca do passivo potencial decorrente dos precatórios que não forem pagos, informando eventuais medidas prudenciais a serem adotadas, com vistas à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

c) encaminhar cópia da peça 1 e da presente instrução à Secretaria-Executiva do Ministério da Economia para manifestação, no prazo de vinte dias, acerca do teor da representação oferecida pelos

deputados federais Fábio Trad (PSD/MS) e Professor Israel (PV/DF), em especial quanto aos seguintes pontos:

c.1) se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 23/2021 propôs o deliberado atraso no pagamento dos precatórios da União, despesas obrigatórias de esteio constitucional, com previsão orçamentária e pagamentos em dia, em verdadeiro efeito de “bola de neve”;

c.2) se a PEC 23/2021 pretendeu criar, artificialmente, espaço no orçamento público, para outros compromissos, em burla ao teto de gastos (“pedalada constitucional”), gerando risco fiscal, como apontado pelo Instituto Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, e, ainda, incerteza jurídica, social, econômica e política, com impacto direto na economia;

c.3) se a PEC 23/2021 pôs em risco o pacto federativo (art. 1º e 18 da Constituição), na medida em que afetou a repartição de recursos da União com Estados e Municípios;

9. *Em resposta, a Secretaria-Executiva do Ministério da Economia (SE/ME) encaminhou suas manifestações, as quais encontram-se relacionadas à peça 54.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. *Registre-se que a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU (RITCU), haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsáveis sujeitos a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço dos representantes, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.*

11. *Além disso, os deputados federais possuem legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso III do art. 237 do RITCU.*

12. *Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução-TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois as regras dispostas nas Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021 podem acarretar impactos e riscos fiscais significativos às contas públicas.*

EXAME TÉCNICO

Síntese das respostas apresentadas

13. *Em resposta aos itens “b.1” e “b.2” da diligência, o Ministério da Economia (ME) encaminhou a Nota Técnica 19650/2022/ME (peça 44) e o Parecer 2362/2022/ME (peça 31). Por meio da Nota Técnica 19650/2022/ME, informou que (peça 44, p.1):*

3. Quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para 2022 – PLOA-2022, a Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021 – EC 113/2021, ainda não havia sido promulgada, razão pela qual os limites estabelecidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT foram calculados pelo Poder Executivo com base na metodologia anterior, utilizando, portanto, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulado para o período de doze meses encerrado em junho. Assim, o cálculo considerou o índice fixo de correção de 7,20% para 2017 e a variação do IPCA, de julho a junho do exercício anterior, de 3,00% para 2018, 4,39% para 2019, 3,37% para 2020, 2,13% para 2021 e 8,35% para 2022.

4. Após a promulgação da EC 113/2021, quando da apreciação da LOA-2022 pelo Congresso Nacional, aquela casa recalculou os valores dos limites individualizados de despesas primárias, utilizando, para o Autógrafo, a nova regra de atualização do Teto de Gastos. Na ocasião, considerou-se, para a obtenção dos limites de 2022, o IPCA acumulado estimado até dezembro de 2021 divulgado pelo Relatório Focus, publicado pelo Banco Central do Brasil, em 6 de dezembro de 2021, que era de 10,18%. O fator de correção aplicado considerou também índice fixo de 7,20% para 2017; e, para

2018 a 2021, a variação do IPCA, entre janeiro e dezembro do exercício anterior, de 2,95%, 3,75%, 4,31% e 4,52%, respectivamente.

14. Na ocasião, foi apresentada tabela com os limites das despesas primárias por Poder antes e após a edição da EC 113/2021 (peça 44, p. 1-2), onde restou demonstrado que a mudança de metodologia impactou o cálculo do Teto de Gastos em R\$ 69,6 bilhões. Ademais, no que se refere ao possível ajuste no Teto de 2022, considerando o valor do IPCA acumulado ao longo de 2021 divulgado pelo IBGE em janeiro de 2022, o ME esclareceu que (peça 44, p. 2):

7. Cabe registrar que o IPCA acumulado para o ano de 2021, divulgado pelo IBGE em 11 de janeiro, foi de 10,06%, o que, quando aplicado ao cálculo do limite constitucional primário em questão, resulta em um valor dos limites inferior em R\$ 1.829,3 milhões àquele que consta da Lei Orçamentária Anual, que havia sido calculado com base em índices estimados. Todavia, da leitura literal do art. 107 do ADCT, corroborada pelo Parecer SEI nº 2362/2022/ME, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, anexo a este processo (Documento 24302441), o ajuste necessário no cálculo dos limites somente ocorrerá por ocasião da elaboração do PLOA-2023.

17. Do exposto, em resposta à consulta formulada pela Secretaria de Orçamento Federal, conclui-se pela adequação da interpretação dos dispositivos constantes da Emenda Constitucional nº 113/2021 pela Secretaria de Orçamento Federal, no sentido de que a aplicação da estimativa de correção do "Teto de Gastos", nos termos ali preconizados, deve ser exigida do Poder Executivo a partir do PLOA encaminhado no exercício seguinte ao em que foi aprovada a Emenda Constitucional (nesse caso, relativamente ao PLOA-2023), mostrando-se desnecessário ajuste de limites de despesas primárias relativamente ao PLOA 2022.

15. No que se refere ao item "b.3" da diligência, o ME se manifestou por meio de Despacho SOF de 5/5/2022 (peça 53), encaminhando planilha com as projeções atualizadas do Programa Auxílio Brasil para o exercício de 2022 (peça 53, p. 3).

16. Com relação aos itens "b.4" e "b.6", foram encaminhados a Nota Técnica 19304/2022/ME (peça 45), a Nota Técnica 19650/2022/ME (peça 44), bem como o Despacho SOF-CGDPS de 9/5/2022 (peça 50). No referido despacho foi apresentada tabela relativa aos impactos orçamentários e financeiros para o exercício de 2022 decorrentes da limitação orçamentária da despesa com precatórios e do montante das despesas com precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos estados e municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) para o exercício de 2022 (peça 50, p. 1-2), onde constam os seguintes esclarecimentos:

2. Deste modo, informa-se que o valor de R\$ 23.986.844.784 (D), identificado na tabela como "Espaço Fiscal", refere-se à diferença entre a totalidade do valor constante do PLOA 2022 para as sentenças judiciais, no valor de R\$ 89.115.761.136 (A), o total constante do autógrafo do PLOA 2022 com efeito sobre o teto de gastos, no valor de R\$ 45.603.207.913 (C), e o montante, no valor de R\$ 19.525.708.439 (E), que deverá ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, nos moldes do disposto no inciso I do art. 107-A do ADCT.

3. O valor de R\$ 19.525.708.439 (E) refere-se, por sua vez, à diferença entre o total de precatórios expedidos para o exercício de 2022 (entre 02.07.2020 e 01.07.2021), no montante de R\$ 59.979.545.432 (F), e o limite para a alocação na proposta orçamentária para 2022 dos recursos voltados ao pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor, nos termos do caput do art. 107-A do ADCT, totalizando 40.453.836.992 (G), calculado na forma do dispositivo constitucional mencionado (...)

17. Em resposta ao item "b.5", o ME encaminhou a Nota Técnica 19650/2022/ME (peça 44), onde consta tabela que demonstra o incremento de alocação nas ações do Programa Auxílio Brasil e demais ações de Seguridade Social, bem como as seguintes informações (peça 44, p. 3):

11. Registra-se, primeiramente, que houve um incremento da ordem de R\$ 54,4 bilhões no valor

alocado em ações relacionadas ao Programa Auxílio Brasil (ações 21DP e 21DR) durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária - PLOA referente ao exercício financeiro de 2022 no Congresso Nacional, saindo de R\$ 35,3 bilhões (PLOA) para R\$ 89,7 bilhões (LOA). Em adição ao acréscimo verificado nas ações do Programa Auxílio Brasil, verificou-se também um incremento de R\$ 37,6 milhões nas demais ações relativas à Seguridade Social (Esfera 20).

(...)

12. Considerando as despesas relativas à Seguridade Social como um todo, verificou-se, portanto, um acréscimo de R\$ 92,0 bilhões em despesas primárias entre o PLOA e o Autógrafo, enquanto o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no caput do art. 107-A no exercício financeiro de 2022 é de R\$ 19,5 bilhões, conforme explicitado na já mencionada Nota Técnica SEI nº 19304/2022/ME (documento SEI 24534267) constante do presente processo SEI.

13. Apesar de os números, quando analisados de forma isolada, apontarem que o incremento da alocação nas ações do Programa Auxílio Brasil e demais despesas relativas à seguridade social é superior ao espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no caput do art. 107-A no exercício financeiro de 2022, outros pontos que impactam a alocação devem ser levados em consideração, como a prerrogativa do Congresso Nacional de revisar os valores de receitas e despesas constantes do PLOA enviado pelo Poder Executivo quando de sua apreciação.

18. No que se refere aos itens “b.7” e “b.8”, o ME encaminhou o Despacho Cesef de 26/4/2022 (peça 32) e a Nota Técnica 19304/2022/ME (peça 45), destacando que a despesa orçamentária com precatórios federais expedidos pelo Poder Judiciário anualmente não apresenta comportamento previsível, devido à incidência de muitas variáveis no processamento das causas e, conseqüentemente, na prolação de decisão judicial com expedição de requisitório. Nesse sentido, a título exemplificativo, mencionou alguns dos fatores que podem causar variação na despesa com precatórios federais, como a elevação da produtividade do Poder Judiciário decorrente dos avanços tecnológicos, a expansão da atividade jurisdicional no território nacional e arranjos administrativos tendentes a gerar ganhos de eficiência, como a criação recente do Tribunal Regional Federal da 6ª Região.

19. Ademais, na página 6 da Nota Técnica 19304/2022/ME (peça 45), há uma tabela informando o montante da despesa orçamentária com precatórios federais nos últimos doze anos e demonstrando a imprevisibilidade da referida despesa ao comparar as variações relativas dos valores dos precatórios federais de um ano para o outro. Por fim, salientou-se que (peça 45, p. 6):

32. Desse modo, observa-se que o montante do passivo potencial decorrente dos precatórios que não forem pagos em razão do limite estabelecido depende, essencialmente, do montante de requisitórios expedidos pelo Poder Judiciário e informados na forma do § 5º do art. 100 da Constituição Federal. A exemplo, cita-se a expedição de precatórios pelo Supremo Tribunal Federal, que, excepcionalmente, para o ano de 2022, resultou em R\$ 16,63 bilhões, dos quais R\$ 15,59 bilhões identificados como referentes às causas do Fundef; para o exercício de 2023, entretanto, considerando a nova data limite de apresentação de 2 de abril, o tribunal em questão sinalizou que não havia precatório a apresentar.

33. Outra variável fundamental para tais estimativas e, ainda, de caráter imprevisível, refere-se à adesão aos procedimentos constantes dos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal, bem como do § 3º do art. 107-A do ADCT. Observa-se que as referidas alterações possuem o fulcro de propiciar a negociação entre os credores dos requisitórios e a própria Fazenda Pública, no sentido de desonerar tanto em termos processuais quanto em termos financeiros e orçamentários a quitação de débitos entre as partes, notadamente quando porventura venham a configurar pólos opostos, ou seja, credoras e devedoras, em objetos distintos que podem se comunicar.

34. Portanto, a referida adesão depende de um fator especial, alheio à gerência deste órgão, qual seja, o comportamento dos credores em questão, desprovido de precedentes próximos no cenário jurídico pátrio.

35. Assim, importa mencionar que qualquer estimativa traçada no presente cenário, de posse das informações ora dispostas, pode apresentar relevante variação frente aos valores efetivamente realizados nos exercícios futuros. Como se pode observar, em consonância a todos os argumentos acima delineados, esse opinativo reforça que as alterações na Constituição Federal introduzidas pelas ECs n°s 113 e 114, de 2021, trouxeram profundas e substanciais inovações quanto ao rito de pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor pela Fazenda Pública federal, alterações tais sem precedentes desde a edição da referida Carta Magna, em 1988.

20. No que se refere aos itens “c.1” e “c.2” da diligência, foram encaminhados os seguintes documentos: Nota Técnica 19304/2022/ME (peça 45), Nota Técnica 4590/2022/ME (peça 52), Despacho SOF-CGDPS de 11/8/2021 (peça 41), Nota Técnica 41796/2021/ME (peça 42) e Nota Técnica 35700/2021/ME (peça 43). Por meio da Nota Técnica 35700/2021/ME, a SOF apresentou posicionamento técnico acerca da Minuta de Proposta de Emenda à Constituição – PEC 23/2021. No que se refere à Nota Técnica 4590/2022/ME, a SOF elencou subsídios técnicos à Consultoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União – CGU/AGU para defesa da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra as ECs 113 e 114 de 2021.

21. Com relação ao item “c.3” da diligência, foi encaminhada a Nota Técnica 17054/2022/ME (peça 33). Por meio do referido documento, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informou que o repasse extraordinário de recursos para entes federativos tem finalidade definida, de forma que 60% desses recursos devem ser destinados ao pagamento de professores, conforme o parágrafo único do art. 5º da EC 114/2021. Salientou que a regra apresentada não apresenta risco para o pacto federativo, visto que a base desse pacto não deve ser amparada por recursos extraordinários. Ademais, mencionou o acréscimo realizado pela EC 113/2021, feito pelo art. 1º, que, além de outras alterações, introduziu o § 2º ao art. 160 da Constituição Federal (CF/1988), estabelecendo que (peça 33, p. 1):

§ 2º Os contratos, os acordos, os ajustes, os convênios, os parcelamentos ou as renegociações de débitos de qualquer espécie, inclusive tributários, firmados pela União com os entes federativos conterão cláusulas para autorizar a dedução dos valores devidos dos montantes a serem repassados relacionados às respectivas cotas nos Fundos de Participação ou aos precatórios federais.

22. Feitas essas considerações, a STN concluiu que (peça 33, p. 2):

6. (...) os contratos de refinanciamento sob gestão da COAFI/STN já preveem legalmente o oferecimento de garantias lastreadas pelo Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e por receitas próprias dos estados e municípios, cujos recursos se destinam ao pagamento das obrigações financeiras não liquidadas. Todavia, no que se refere ao uso dos precatórios para essa finalidade, ainda restam dúvidas quanto a essa operacionalização, as quais serão dirimidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), órgão competente para pronunciamentos acerca de matéria eminentemente jurídica no âmbito do Ministério da Economia.

Análise

23. Conforme respostas apresentadas nos itens “b.1” a “b.8”, esta unidade técnica pôde obter estimativas atualizadas dos impactos orçamentários e financeiros a partir do exercício de 2022 decorrentes das mudanças promovidas pelas ECs 113/2021 e 114/2021 nas sistemáticas de correção do Teto de Gastos e de programação e execução orçamentária da despesa com precatórios, além do impacto fiscal do Programa Auxílio Brasil no exercício de 2022.

24. De acordo com as informações prestadas, verifica-se o aumento dos limites das despesas primárias por Poder após a edição da EC 113/2021 (peça 44, p. 1-2), em que se observa que a mudança de metodologia impactou o cálculo do Teto de Gastos em R\$ 69,6 bilhões. Ademais, conforme informações constantes do Despacho SOF-CGDPS de 9/5/2022 (peça 50), verifica-se que o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite

estabelecido no caput do art. 107-A do ADCT no exercício de 2022 foi de R\$ 19,5 bilhões, destinados ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da CF/1988. Registre-se, também, de acordo com o referido despacho, a abertura de espaço fiscal não vinculado ao art. 107-A do ADCT no valor de R\$ 23,99 bilhões.

25. Conforme restou registrado no âmbito do Acórdão 3.230/2021-TCU-Plenário, a análise do impacto fiscal do Programa Auxílio Brasil poderia ser realizada no âmbito do presente processo. Com relação a este ponto, verifica-se da tabela seguinte extraída da Nota Técnica 19650/2022/ME (peça 44, p. 3), que houve incremento da ordem de R\$ 54,4 bilhões no valor alocado em ações relacionadas ao Programa Auxílio Brasil durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da União para o exercício de 2022 no Congresso Nacional. O valor inicialmente fixado no PLOA 2022 de R\$ 35,3 bilhões passou para R\$ 89,7 bilhões quando da apreciação legislativa que redundou na respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA). Além do acréscimo verificado nas ações do Programa Auxílio Brasil, observa-se incremento de R\$ 37,6 bilhões nas outras ações referentes à Seguridade Social (Esfera 20).

Incremento de alocação nas ações do Programa Auxílio Brasil e demais ações da Seguridade Social (Esfera 20)

			R\$ milhões
Discriminação	PLOA-2022*	LOA-2022	Diferença
21DP - Transferência de Renda para Pagamento dos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil	34.668,87	89.064,01	54.395,15
21DR - Apoio aos Entes Federados por Meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Auxílio Brasil – IGD - PAB	608,64	624,53	15,89
Esfera 20 **	1.186.939,46	1.224.527,67	37.588,21
Total	1.222.216,96	1.314.216,21	91.999,25
* Os valores de PLOA-2022 consideram as Mensagens Modificativas enviadas ao Congresso Nacional.			
** Despesas Primárias Sujeitas ao Teto de Gastos Exceto 21DP e 21DR.			
Elaboração: SEAFI/SOF/SETO/ME.			

26. No que se refere às despesas relativas à Seguridade Social, observa-se acréscimo de R\$ 92 bilhões em despesas primárias entre o PLOA e a LOA 2022, sendo que o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no caput do art. 107-A no exercício de 2022 foi de R\$ 19,5 bilhões, conforme explicitado na Nota Técnica 19304/2022/ME (peça 45).

27. Nesse sentido, conforme registrado na Nota Técnica 19650/2022/ME (peça 44), verifica-se que os valores demonstram incremento nas ações do Programa Auxílio Brasil e demais despesas relativas à Seguridade Social bem superior ao espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no caput do art. 107-A do ADCT no exercício de 2022, devendo ser considerados outros pontos que impactam a alocação de recursos na Seguridade Social, como a prerrogativa do Congresso Nacional de revisar valores de receitas e despesas do PLOA enviado pelo Poder Executivo.

28. Feitas essas considerações, passa-se à análise das respostas do ME aos demais itens da diligência acerca dos possíveis riscos fiscais apontados pelos representantes, quais sejam: c.1) atraso deliberado no pagamento dos precatórios; c.2) criação de espaço artificial no orçamento público para acomodação de outros compromissos em afronta aos pressupostos do Novo Regime Fiscal; e c.3) risco ao pacto federativo.

29. Com relação ao item “c.1” da diligência, ressalte-se inicialmente, conforme manifestação

da STN à peça 45, p. 6, que:

36. (...) não compete a este órgão de natureza executora avaliar o mérito de espécie normativa prevista no art. 59 da Constituição Federal que cumpriu o seu devido processo legislativo no Congresso Nacional, especialmente no caso de emenda à Constituição, a qual, uma vez aprovada, não perpassa por processo de sanção pelo Poder Executivo. No mais, a única atividade cabível a esta Secretaria é propiciar os meios legais e operacionais para se colocar em prática as novas disposições.

30. Posto isto, vale salientar, conforme destacado no item 16 desta instrução, que a despesa orçamentária com precatórios federais expedidos pelo Poder Judiciário anualmente não apresenta comportamento previsível, fato que pode ser verificado na tabela extraída da Nota Técnica 19304/2022/ME (45, p. 6):

Despesa com Precatórios

Ano	Valor (R\$)	Varição
2008	6.460.806.409	-
2009	9.642.367.931	49,2%
2010	9.292.207.208	-3,6%
2011	9.455.333.181	1,8%
2012	8.221.868.842	-13,0%
2013	9.464.851.823	15,1%
2014	11.613.619.241	22,7%
2015	15.908.055.949	37,0%
2016	19.285.618.787	21,2%
2017	19.267.882.986	-0,1%
2018	22.465.699.162	16,6%
2019	24.519.625.662	9,1%
2020	33.955.697.011	38,5%
2021	35.760.355.046	5,3%
2022	66.314.673.348	85,4%

Planejamento e

Fonte: Sistema Integrado de Orçamento – Siop.
Elaboração: CGDPS/Seafi/SOF/Seto.

31. Da tabela acima, pode-se observar não só a imprevisibilidade do comportamento das despesas com precatórios ao longo dos anos, bem como o expressivo aumento de 85,4% entre os exercícios de 2021 e 2022.

32. Ressalte-se, conforme apontado no item 33 da Nota Técnica 19304/2022/ME (peça 45, p. 6), a existência de outra variável que também pode afetar o passivo potencial referente à adesão do credor aos procedimentos constantes dos §§ 11 e 21 do art. 100 da CF/1988, bem como do § 3º do art. 107-A do ADCT, visto que possibilitam a negociação entre os credores dos requisitórios e a própria Fazenda Pública, no sentido de desonerar tanto em termos processuais quanto em termos financeiros e orçamentários a quitação de débitos entre as partes.

33. De acordo com a Nota Técnica Conjunta 5/2022 (peça 55), publicada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que fornece subsídios à apreciação do PLOA 2023, o limite para pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs) em 2023 corresponde a R\$ 43,3 bilhões, conforme se verifica na tabela a seguir:

Definição do limite para pagamento de Precatórios para 2023

R\$ bilhões	
Item	Valor
Limite para pagamento de precatórios e RPVs (A)	43,3
Valor estimado para RPVs (B)	26,2
Valor para pagamento de precatórios (C = A - B)	17,1

Fonte: Nota Técnica Conjunta 5/2022.

34. Em decorrência desse limite, o estoque de precatórios a pagar ao final do exercício de 2023 é estimado em R\$ 51,2 bilhões, sendo que R\$ 22,31 bilhões se referem a precatórios apresentados até 1º/7/2021 e não pagos em 2022.

Estoque de Precatórios a pagar

Item	R\$ bilhões	
	2022	2023**
Saldo Precatórios – Exercício anterior (A)	-	22,31
Precatórios expedidos no ano* (B)	42,17	51,68
Saldo de Precatórios a Pagar no Exercício (C=A+B)	42,17	73,99
Pagamento de precatórios dentro do limite – art. 107-A, § 1º, ADCT (D)	19,87	17,14
Estoque de Precatórios a Pagar	22,31	51,16

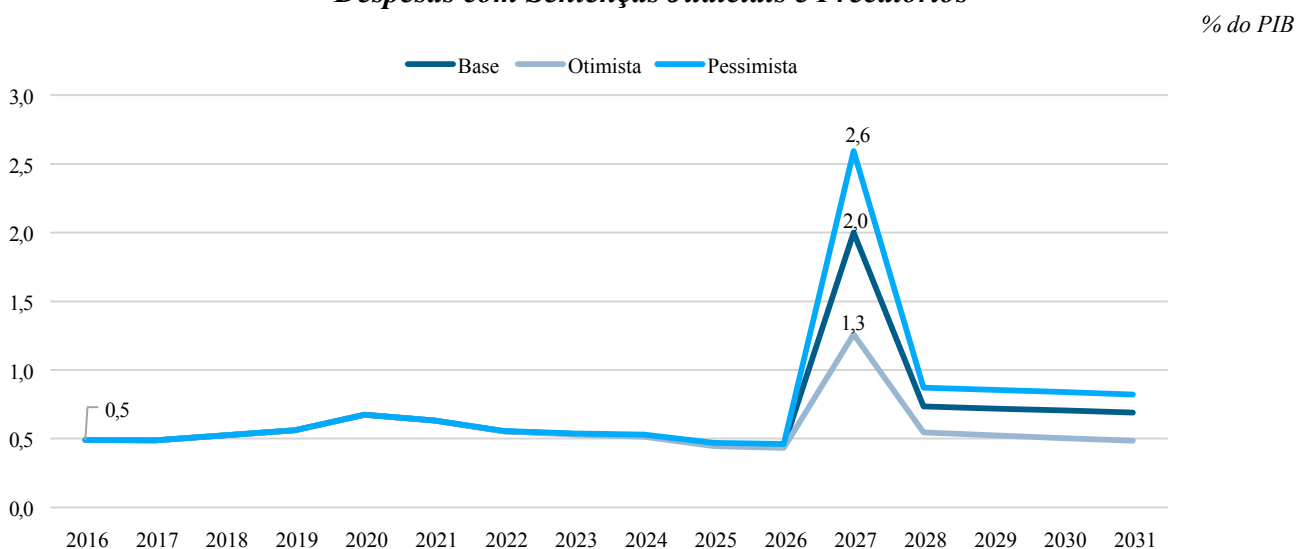
* Descontados os referentes a demandas do Fundef.

** Considerando adesão de 10% dos credores aos acordos com deságio, em 2023.

Fonte: Apresentação do PLOA/2023 – Ministério da Economia.

35. Feitas essas considerações, observa-se que, apesar de as ECs 113/2021 e 114/2021 trazerem um alívio imediato, propiciando a abertura de espaço fiscal, elas postergam o pagamento de precatórios, sendo o estoque de precatórios a pagar estimados para o final de 2023 da ordem de R\$ 51,2 bilhões. Conforme o Relatório de Acompanhamento Fiscal da IFI 64, de 18/5/2022 (peça 56), o limite de gastos com precatórios alivia a execução orçamentária no curto prazo, mas pressiona no médio prazo, piorando no cenário-base projetado o resultado primário de 2027 em dois pontos percentuais do PIB.

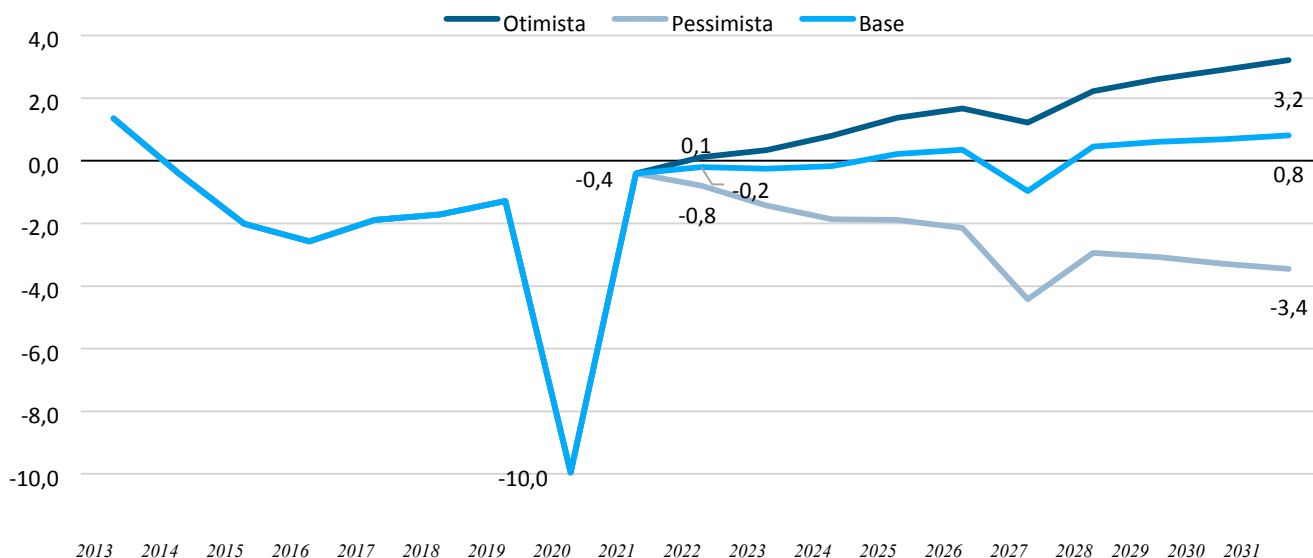
Despesas com Sentenças Judiciais e Precatórios



36. Ademais, conforme cenário-base projetado pela IFI, o resultado primário seria superavitário em 2025, mas em 2027 apresentaria déficit devido ao encerramento da vigência da regra que limita o pagamento dos precatórios e sentenças judiciais (peça 56, p. 43).

Resultado Primário – Cenários IFI

% do PIB



Fontes: STN (2013 a 2021) e IFI (anos seguintes).

37. Ante o exposto, entende-se que as ECs 113/2021 e 114/2021 abriram espaço fiscal no Teto de Gastos para novas despesas, o que propiciou a ampliação do gasto social por meio do programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da CF/1988, nos moldes do disposto no inciso I do art. 107-A do ADCT. Entretanto, apesar da melhora no cenário de curto prazo, a regra do teto de despesas com precatórios gera um passivo que deverá ser pago em 2027, que segundo estimativas da IFI, levará o resultado primário para um déficit de 1,0% do PIB.

38. No que se refere ao item “c.2”, cabe mencionar, conforme informado pela SOF na Nota Técnica 19304/2022/ME (peça 45, p. 2-3), que:

12. Em suma, as medidas possuíam o condão de construir alternativas que viabilizassem o adequado pagamento dos precatórios apresentados em desfavor da Fazenda Pública federal, despesa que demonstrava tendências de crescimento acelerado nos últimos anos, e, ao mesmo tempo, possibilitar o cumprimento, pela União, das regras fiscais vigentes sem colocar em risco o funcionamento da administração pública federal e a manutenção das políticas públicas prioritárias para o Poder Executivo.

13. O expressivo aumento da despesa com precatórios expedidos pelo Poder Judiciário, alheia à gestão do Poder Executivo, vem ocorrendo diante de um cenário econômico no qual, mesmo antes da deflagração da situação de emergência decorrente da pandemia da Covid-19, para evitar o desrespeito às regras fiscais vigentes, os gastos discricionários da União têm sido paulatinamente estrangulados, a ponto de colocar em risco a capacidade operacional de órgãos e entidades federais, visto que parte expressiva desses dispêndios englobam o pagamento de aluguel, manutenção, segurança, limpeza e outros essenciais ao funcionamento de qualquer estrutura administrativa.

14. A título exemplificativo, para o exercício financeiro de 2022, com o volume de precatórios apresentados, estimava-se que R\$ 89.115,8 milhões de recursos primários seriam necessários ao custeio das despesas decorrentes de condenações judiciais, o que equivaleria a mais de dois terços de todo o orçamento federal destinado a despesas discricionárias.

39. De fato, conforme também informado na mensagem presidencial de encaminhamento da PEC 23/2021, o elevado comprometimento do orçamento de 2022 para o pagamento de sentenças judiciais da ordem de R\$ 90 bilhões, superior em 60,7% ao de 2021 (R\$ 54,4 bilhões) constituía risco na gestão orçamentária, ocupando “espaço relevante que poderia ser utilizado para realização de relevantes investimentos, bem como aperfeiçoamentos de programas e ações do Governo Federal e provimento de bens e serviços públicos” (peça 13, p. 6).

40. Posto isso, além da motivação expressa nos documentos encaminhados pela SOF, bem

como na mensagem encaminhada pelo Presidente da República que justificam o encaminhamento da PEC 23/2021, a proposta de emenda à Constituição cumpriu o processo legislativo sem vícios materiais e formais. Com relação a esse ponto, cabe mencionar excerto do exame proferido pela procuradora Cristina Machado, representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) no âmbito do processo TC 042.137/2021-7 (peça 12 daqueles autos, p. 5):

17. A aprovação da PEC n.º 23/2021 foi desmembrada em duas partes. A primeira resultou na promulgação da EC n.º 113/2021, datada de 8/12/2021, contendo os primeiros trechos da PEC considerados consensuais entre o Senado e a Câmara. Em seguida, foi promulgada a EC n.º 114/2021, na data de 16/12/2021, com a segunda parte da chamada PEC dos Precatórios. Em suma, as emendas alteraram a Constituição Federal e o ADCT 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.

18. No que tange às normas de processo legislativo, observa-se que a Carta Magna prevê algumas limitações de forma ao poder de reforma constitucional, dentre as quais encontra-se o rol restrito de legitimados para apresentar proposta de emenda à Constituição, que inclui o Presidente da República (art. 60, inciso II). Sob esse critério, a proposta que resultou na PEC n.º 23/2021 não incorreu em vício de iniciativa.

19. Como pontuou a Semag, a PEC apresentada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional teve por justificativa o aumento expressivo, para o exercício de 2022, da previsão de gastos com sentenças judiciais no orçamento federal, com elevação das despesas discricionárias e variação positiva de 143% se comparados com os montantes de 2018. O Poder Executivo sinalizou preocupação com a compatibilização do crescente montante para honrar as sentenças judiciais com as limitações globais de gastos estabelecidas pelo Novo Regime Fiscal em 2016, sobretudo com o risco de perda de espaço orçamentário para a União realizar investimentos relevantes, aperfeiçoar programas e ações do governo e prover bens e serviços públicos.

20. Nesse contexto, não se vislumbra, na motivação ou nos elementos constituintes do ato de proposição da PEC n.º 23/2021, que tenha ocorrido alguma irregularidade formal ou material que possa ser interpelada pelo TCU, considerando o rol de competências da Corte de Contas definido no art. 71 da Constituição. A decisão do Presidente da República de submeter ao Congresso Nacional proposta de alteração da Constituição para modificação da regra do teto, com o intuito de superar contingências orçamentárias que, pelo planejamento do governo, poderiam afetar o regular funcionamento da máquina pública no exercício de 2022, não nos parece ter violado a liberdade discricionária outorgada ao chefe do Poder Executivo Federal para deflagrar o processo de emenda, nos termos autorizados pela Constituição.

21. Não cabe ao TCU interferir sobre o mérito de proposta político-jurídica que vise adequar as regras de elaboração do orçamento às necessidades públicas de natureza contingente, uma vez que é do Parlamento a atribuição de deliberar sobre as proposições, bem assim de avaliar alternativas e dimensionar os impactos das modificações sobre o equilíbrio e preservação fiscal. Fato é que arguir ilegalidades de decisões políticas, sem comprovação cabal de violação à ordem jurídica, não está entre as atribuições do Tribunal. No entanto, no caso vertente, nada impede que eventuais riscos fiscais relativos à implementação das emendas aprovadas sejam tratados no processo do parecer prévio das contas anuais do Presidente da República referentes a 2021, ou em outra ação de controle voltada a esse objetivo.

41. Feitas tais considerações, entende-se que, apesar de a regra do teto de despesas com precatórios gerar um passivo que deverá ser pago em 2027, restaram justificadas as necessidades públicas contingentes que redundaram no encaminhamento da PEC 23/2021 e sua consequente aprovação por meio das ECs 113/2021 e 114/2021. Com relação a esse ponto, conforme destacou a procuradora Cristina Machado em seu parecer, “não se vislumbra, na motivação ou nos elementos constituintes do ato de proposição da PEC n.º 23/2021, que tenha ocorrido alguma irregularidade formal ou material que possa ser interpelada pelo TCU”. Nesse sentido, no que se refere ao item “c.2” da diligência, não assiste razão aos representantes.

42. Com relação ao item “c.1” da diligência, afigura-se adequado considerar a presente representação parcialmente procedente ante o passivo que a nova regra de pagamento dos precatórios poderá gerar para 2027, mesmo reconhecendo a necessidade pública de natureza contingente que levou à promulgação das ECs 113/2021 e 114/2021. Entretanto, entende-se desnecessária a adoção de medidas subsequentes nestes autos, sem prejuízo de que eventuais riscos fiscais relativos à implementação das emendas aprovadas sejam examinados por esta Corte de Contas em futuras ações de controle.
43. Conforme respostas apresentadas referentes ao item “c.3”, não parece razoável que as ECs 113/2021 e 114/2021 tenham colocado em risco o pacto federativo ao prever a possibilidade de a União deduzir dos valores devidos por estados e municípios em acordos, ajustes, parcelamentos e renegociações de débitos montantes referentes às cotas nos fundos de participação ou aos precatórios federais. Conforme informado pela STN, os contratos de refinanciamento sob gestão daquela Secretaria já preveem o oferecimento de garantias lastreadas pelo Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e por receitas próprias desses entes. Ademais, conforme informado pela STN, ainda existem dúvidas quanto à operacionalização da utilização de precatórios como garantia, que serão dirimidas junto à Procuradoria-Geral da Fazenda (PGFN), órgão que trata de matéria jurídica no âmbito do Ministério da Economia (atual Ministério da Fazenda). Posto isto, no que se refere ao item “c.3” da diligência, não assiste razão aos representantes.
44. Por fim, cabe mencionar a publicação recente de dois normativos que estabelecem procedimentos para a oferta de créditos para compra de imóveis públicos de propriedade da União, na forma prevista no art. 100, § 11, da CF/1988, incluído pela EC 113/2021: a Portaria Conjunta SPU/ME 9.650/2022 e o Decreto 11.249/2022, que estabelecem regras e procedimentos para compra de imóveis da União por meio de créditos líquidos e certos reconhecidos pela União, suas autarquias e fundações públicas, ou por decisão transitada em julgado, sendo o precatório um exemplo desses créditos.

CONCLUSÃO

45. O elevado comprometimento do orçamento de 2022 para o pagamento de sentenças judiciais da ordem de R\$ 90 bilhões, superior em 60,7% ao de 2021 (R\$ 54,4 bilhões) constituía risco na gestão orçamentária, ocupando, conforme informado na mensagem presidencial de encaminhamento da PEC 23/2021, “espaço relevante que poderia ser utilizado para realização de relevantes investimentos, bem como aperfeiçoamentos de programas e ações do Governo Federal e provimento de bens e serviços públicos” (peça 13, p. 6).
46. Nesse sentido, a aprovação da PEC 23/2021, por meio das ECs 113/2021 e 114/2021, alterou a metodologia do cálculo do Teto de Gastos, ampliando o limite total das despesas primárias em R\$ 69,6 bilhões. Ademais, com a promulgação das referidas emendas, abriu-se espaço fiscal no Teto de Gastos para novas despesas, o que propiciou a ampliação do gasto social autorizado em R\$ 19,5 bilhões para o exercício de 2022, por meio do programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da CF/1988, nos moldes do disposto no inciso I do art. 107-A do ADCT. Registre-se, também, a abertura de espaço fiscal não vinculado ao inciso I do art. 107-A do ADCT no valor de R\$ 23,99 bilhões.
47. Conforme restou registrado no âmbito do Acórdão 3.230/2021-TCU-Plenário, o impacto fiscal do Programa Auxílio Brasil poderia ser realizado no âmbito do presente processo. Com relação a este ponto, houve incremento de R\$ 54,4 bilhões no valor alocado em ações relacionadas ao Auxílio Brasil durante a tramitação do PLOA 2022 no Congresso Nacional. O valor inicialmente fixado no PLOA 2022 de R\$ 35,3 bilhões passou para R\$ 89,7 bilhões quando da sanção da LOA 2022. Além do acréscimo verificado nas ações do Programa Auxílio Brasil, observou-se incremento de R\$ 37,6 bilhões nas outras ações referentes à Seguridade Social.

48. *No que se refere às despesas relativas à Seguridade Social, observou-se acréscimo de R\$ 92 bilhões em despesas primárias entre o PLOA e a LOA 2022, valor bem superior ao espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no caput do art. 107-A do ADCT para o exercício de 2022, que foi de R\$ 19,5 bilhões. Conforme restou consignado na Nota Técnica 19650/2022/ME com relação ao aumento de despesas primárias entre o PLOA e a LOA 2022, devem ser considerados outros fatores que impactam a alocação de recursos na Seguridade Social, como a prerrogativa do Congresso Nacional de revisar valores de receitas e despesas do PLOA enviado pelo Poder Executivo.*

49. *Apesar de as ECs 113/2021 e 114/2021 trazerem alívio imediato, propiciando a abertura de espaço fiscal, elas postergaram o pagamento de precatórios para 2027, sendo o estoque de precatórios a pagar estimados para o final de 2023, da ordem de R\$ 51,2 bilhões. Conforme o Relatório de Acompanhamento Fiscal 64 da IFI, o limite de gastos com precatórios alivia a execução orçamentária no curto prazo, mas pressiona no médio prazo.*

50. *Feitas essas considerações, entende-se que a regra do teto de despesas com precatórios gerará um passivo estimado em 2% do PIB, que deverá ser pago em 2027. Entretanto, a PEC 23/2021 continha uma escolha política de manejo da realidade fiscal diante da projeção de significativo crescimento das despesas com precatórios e da legislação vigente. Escolha esta que é prerrogativa do Poder Executivo, cuja proposta de emenda cumpriu o processo legislativo sem vícios materiais e formais e resultou na promulgação das ECs 113/2021 e 114/2021. Diante da existência de risco fiscal dessa magnitude, afigura-se adequado considerar a presente representação parcialmente procedente sendo, no entanto, desnecessária a adoção de outras medidas nestes autos. Sem prejuízo de que os eventuais riscos fiscais relativos à implementação das emendas aprovadas sejam examinados por esta Corte de Contas em futuras ações de controle.*

51. *Por fim, cumpre informar que o membro do MPTCU sorteado para representar o Parquet de Contas nestes autos requereu a oportunidade de officiar após a instrução técnica (peça 11). Como guardião da lei e fiscal de sua fiel execução, compete ao MPTCU dizer de direito em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal. Considerando a complexidade técnico-jurídica da matéria em exame, bem como o manifesto interesse de agir do nobre procurador, entende-se conveniente e oportuno o deferimento do pleito, consoante os arts. 62, inciso III, e 157 do RITCU.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) preliminarmente, deferir, com fulcro nos arts. 62, inciso III, e 157 do RITCU, o requerimento de oitiva do Ministério Público junto ao TCU, dada a complexidade técnico-jurídica da matéria em exame;

b) com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso III, do RITCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, dispensando-se a adoção de outras medidas nestes autos, sem prejuízo de que eventuais riscos fiscais relativos à implementação das Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021 sejam examinados por esta Corte de Contas em futuras ações de controle;

c) enviar cópia da decisão que vier a ser proferida aos representantes, bem como aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do RITCU.

II

3. A matéria foi encaminhada ao descortino do Ministério Público de Contas, representado no feito pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, que emitiu o seguinte parecer, parcialmente

concordante com a unidade técnica (peça 63), *verbis*:

Trata-se de representação (peça 1) formulada pelos deputados federais Fábio Ricardo Trad (PSD/MS) e Israel Matos Batista (PV/DF), para que sejam avaliados os reais impactos e riscos orçamentários e financeiros da Proposta de Emenda à Constituição 23/2021, denominada “PEC dos Precatórios”, em razão dos riscos fiscais apontados pela Instituição Fiscal Independente do Senado Federal (IFI) e da falta de atendimento do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Os representantes trazem, como indicio de possível irregularidade, a avaliação realizada pela IFI no Comentário 12, de 10/8/2021 (peça 3), que apontou a materialização de risco fiscal com a PEC dos Precatórios e ressaltou que os efeitos sobre os juros e a dívida pública poderiam anular os potenciais ganhos contábeis de curto prazo.

Os representantes afirmam que a PEC 23/2021, que objetivou postergar o pagamento de precatórios, põe fim ao histórico positivo da União de ser boa pagadora. Além disso, a proposta teria a intenção de criar, artificialmente, espaço no orçamento público, para a reformulação do programa Bolsa Família, com possíveis fins eleitoreiros.

Aduzem que o alto valor dos precatórios previsto para 2022 (R\$ 89 bilhões) não era surpresa, já que a Constituição ordena que os precatórios devem ser inscritos até 1º de julho para serem pagos até o fim do exercício seguinte. Afirmam que os principais créditos decorrem de condenações judiciais em favor de Estados, em parte destinados à educação pública, cujos valores já estavam há tempos no radar da Advocacia-Geral da União (AGU) e foram devidamente comunicados ao governo. Salientam que o Governo Federal poderia ter acompanhado o trabalho de suas procuradorias jurídicas, para saber quais os processos de alta repercussão financeira que estão em vias de trânsito em julgado. Lembram que os precatórios já são um instrumento criado justamente para dar racionalidade e previsibilidade às dívidas do Poder Público.

Afirmam que já havia orçamento suficiente para o pagamento tempestivo dos precatórios em 2022 e que a PEC 23/2021 pretende, deliberadamente, atrasar dívidas que poderiam ser pagas em dia, com a finalidade exclusiva de abrir espaços para novos compromissos. Sustentam que a ampliação do Bolsa Família deve realmente ser prioridade, mas que existem alternativas à “gambiarra fiscal” objeto da PEC 23/2021, a exemplo da revisão do regramento do teto de gastos e do corte das emendas parlamentares do “orçamento secreto”.

Ressaltam que a PEC 23/2021 constitui, além de verdadeiro calote, evidente burla ao teto de gastos, pois, sem qualquer corte de despesas obrigatórias, abre-se um espaço de R\$ 32,4 a R\$ 47,4 bilhões no orçamento de 2022, segundo cálculos da IFI. Com isso, a proposta significaria a institucionalização da “pedalada fiscal”, dado que despesas obrigatórias são apenas roladas para frente para abrir espaço a outros gastos correntes, de maior interesse político, criando-se uma verdadeira “bola de neve”.

Aduzem que, além da insegurança jurídica, a PEC 23/2021 traz impactos na economia real, pelo aumento dos juros, da taxa de inflação e do risco de insustentabilidade da dívida.

Acrescentam que a PEC também viola o regular funcionamento do pacto federativo, ao autorizar que a União retire recursos dos entes subnacionais por meio do uso dos precatórios para amortizar dívidas ou da dedução direta de valores dos Fundos de Participação.

Em conclusão, afirmam que a PEC 23/2021 (grifos originais):

- (i) propõe o **deliberado** atraso no pagamento dos precatórios da União, despesas obrigatórias de esteio constitucional, com previsão orçamentária e pagamentos em dia, em verdadeiro efeito de “bola de neve”;*

(ii) pretende criar, artificialmente, espaço no orçamento público, para outros compromissos, em burla ao teto de gastos (“pedalada constitucional”), gerando risco fiscal, como apontado pelo Instituto Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, e, ainda, incerteza jurídica, social, econômica e política, com impacto direto na economia; e

(iii) põe em risco o pacto federativo (art. 1º e 18 da Constituição), na medida em que afeta a repartição de recursos da União com Estados e Municípios, que são monitorados por este TCU.

A então Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), ao analisar a representação em caráter preliminar, manifestou-se pelo seu conhecimento e pela realização de diligência à Secretaria-Executiva do Ministério da Economia, além de oitiva desse mesmo órgão, nos seguintes termos (peças 23 e 24):

(...) [reprodução da proposta de diligência da unidade técnica, já coligida no item 8 da instrução coligida na primeira parte deste Relatório]

Após as respostas à diligência e à oitiva (cf. peça 54), a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) formulou a seguinte proposta de encaminhamento ao Tribunal (peças 57 a 59):

a) preliminarmente, deferir, com fulcro nos arts. 62, inciso III, e 157 do RITCU, o requerimento de oitiva do Ministério Público junto ao TCU, dada a complexidade técnico-jurídica da matéria em exame;

b) com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso III, do RITCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, dispensando-se a adoção de outras medidas nestes autos, sem prejuízo de que eventuais riscos fiscais relativos à implementação das Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021 sejam examinados por esta Corte de Contas em futuras ações de controle;

c) enviar cópia da decisão que vier a ser proferida aos representantes, bem como aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do RITCU.

Em seguida, Vossa Excelência deferiu o pedido à peça 11, formulada por este Procurador, para colher o parecer do Ministério Público de Contas (peça 60).

II

O Ministério Público de Contas manifesta-se, no essencial, de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica, sem prejuízo dos comentários e dos acréscimos feitos neste parecer.

De início, concorda-se com a proposta de conhecimento da representação, pois foram preenchidos os requisitos de admissibilidade dispostos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014.

A PEC 23/2021, ao ser apreciada pelo Congresso Nacional, sofreu alterações e deu origem às Emendas Constitucionais 113 e 114, que, no seu conjunto, estabeleceram novo regime de pagamentos de precatórios, modificaram normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizaram o

parcelamento de débitos previdenciários dos municípios, além de darem outras providências. A EC 113 foi promulgada em 8/12/2021, e a EC 114, em 16/12/2021.

No que interessa à presente representação, as principais mudanças promovidas pelas citadas emendas constitucionais foram a criação de um limite para a alocação orçamentária e o pagamento de precatórios em determinado exercício e a modificação do critério de correção do teto de gastos. Tais alterações constam dos arts. 107 e 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os quais são parcialmente transcritos a seguir, já com as alterações promovidas pela EC 126, de 2022 (grifou-se):

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) (Vide) (Vide Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

(...)

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

~~II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)~~

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021) (Revogado pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

(...)

§ 12. Para fins da elaboração do projeto de lei orçamentária anual, o Poder Executivo considerará o valor realizado até junho do índice previsto no inciso II do § 1º deste artigo, relativo ao ano de encaminhamento do projeto, e o valor estimado até dezembro desse mesmo ano. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

§ 13. A estimativa do índice a que se refere o § 12 deste artigo, juntamente com os demais parâmetros macroeconômicos, serão elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à comissão mista de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

§ 14. O resultado da diferença aferida entre as projeções referidas nos §§ 12 e 13 deste artigo e a efetiva apuração do índice previsto no inciso II do § 1º deste artigo será calculado pelo Poder Executivo, para fins de definição da base de cálculo dos respectivos limites do exercício seguinte, a qual será comunicada aos demais Poderes por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

~~Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido na forma do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (Vide)~~

Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido, para o exercício de 2017, em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento) e, para os exercícios posteriores, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

I - no exercício de 2022, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no caput deste artigo deverá ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

II - no exercício de 2023, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 2 de julho de 2021 e 2 de abril de 2022 e o limite de que trata o caput deste artigo válido para o exercício de 2023; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (Vide MI 7300)

III - nos exercícios de 2024 a 2026, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 3 de abril de dois anos anteriores e 2 de abril do ano anterior ao exercício e o limite de que trata o caput deste artigo válido para o mesmo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

§ 1º O limite para o pagamento de precatórios corresponderá, em cada exercício, ao limite previsto no caput deste artigo, reduzido da projeção para a despesa com o pagamento de aquisições de pequeno valor para o mesmo exercício, que terão prioridade no pagamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

§ 2º Os precatórios que não forem pagos em razão do previsto neste artigo terão prioridade para pagamento em exercícios seguintes, observada a ordem cronológica e o disposto no § 8º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

§ 3º É facultado ao credor de precatório que não tenha sido pago em razão do disposto neste artigo, além das hipóteses previstas no § 11 do art. 100 da Constituição Federal e sem prejuízo dos procedimentos previstos nos §§ 9º e 21 do referido artigo, optar pelo recebimento, mediante acordos diretos perante Juízes Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal, em parcela única, até o final do exercício seguinte, com renúncia de 40% (quarenta por cento) do valor desse crédito. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

§ 4º O Conselho Nacional de Justiça regulamentará a atuação dos Presidentes dos Tribunais competentes para o cumprimento deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

§ 5º Não se incluem no limite estabelecido neste artigo as despesas para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo, bem como a atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

§ 6º Não se incluem nos limites estabelecidos no art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o previsto nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

§ 7º Na situação prevista no § 3º deste artigo, para os precatórios não incluídos na proposta orçamentária de 2022, os valores necessários à sua quitação serão providenciados pela abertura de créditos adicionais durante o exercício de 2022. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

§ 8º Os pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal serão realizados na seguinte ordem: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

I - obrigações definidas em lei como de pequeno valor, previstas no § 3º do art. 100 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

II - precatórios de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham no mínimo 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

III - demais precatórios de natureza alimentícia até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

IV - demais precatórios de natureza alimentícia além do valor previsto no inciso III deste parágrafo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

V - demais precatórios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

Especificamente em relação aos precatórios relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a EC 114 estabeleceu o seguinte (grifou-se):

Art. 4º Os precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) serão pagos em 3 (três) parcelas anuais e sucessivas, da seguinte forma:

I - 40% (quarenta por cento) no primeiro ano;

II - 30% (trinta por cento) no segundo ano;

III - 30% (trinta por cento) no terceiro ano.

Parágrafo único. Não se incluem nos limites estabelecidos nos arts. 107 e 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a partir de 2022, as despesas para os fins de que trata este artigo.

O novo regime de pagamento de precatórios representou substancial mudança em relação à sistemática anteriormente vigente. Antes da EC 114/2021, os precatórios expedidos até 1º de julho de cada exercício deveriam ser inteiramente incluídos no orçamento do exercício seguinte e nele pagos (art. 100, § 5º, da Constituição, com a redação dada pela EC 62/2009). Com a entrada em vigor da EC 114/2021, além de a data final de expedição do precatório ter sido antecipada de 1º de julho, para 2 de abril (válida a partir do orçamento de 2023), foi estabelecido um limite para o pagamento de precatórios e de Requisições de Pequeno Valor (RPVs), baseado no valor da despesa paga em 2016, corrigido pela mesma regra de correção do teto de gastos. O saldo de precatórios não pago em razão do limite estabelecido é, então, transferido para o exercício seguinte, quando terá prioridade no pagamento (art. 107-A, § 2º, do ADCT), obedecida a ordem estabelecida pelo art. 107-A, § 8º, do ADCT e respeitado o limite de pagamento fixado para tal exercício, de acordo com o regramento contido nas leis de diretrizes orçamentárias (a exemplo do art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 14.436/2022) e na Resolução 303/2019, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), alterada pela Resolução 482/2022.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual referente a 2022 (PLOA/2022), encaminhado ao Congresso Nacional antes da promulgação da EC 114/2021, havia previsto despesas totais com sentenças judiciais (precatórios, RPVs e demais sentenças) no montante de R\$ 89.115.761.136,00, dos quais R\$ 59.979.545.432,00 correspondiam aos precatórios expedidos de 2/7/2020 a 1/7/2021 (incluindo R\$ 17,58 bilhões de precatórios do Fundef – peça 14, p. 39), e R\$ 19.892.562.392,00 correspondiam às RPVs (peça 50).

Por força da EC 114/2021, o limite para pagamento de precatórios e RPVs em 2022 foi calculado em R\$ 40.453.836.992,00 (art. 107-A, caput, do ADCT). Esclareça-se que tal limite não se aplica aos parcelamentos de precatórios de anos anteriores (art. 100, § 20, da Constituição), aos encontros de contas previstos no art. 100, §§ 11 e 21, da Constituição, à recomposição dos precatórios cancelados pela Lei 13.463/2017, à atualização monetária dos precatórios expedidos (art. 107-A, § 5º, do ADCT), aos acordos com deságio de 40% (art. 107-A, § 3º, do ADCT) e aos precatórios do Fundef (art. 4º, parágrafo único, da EC 114/2021).

Abatendo-se do limite de R\$ 40.453.836.992,00 o valor das RPVs estimadas para 2022 (R\$ 19.892.562.392,00), com amparo no art. 107-A, §1º, do ADCT, chega-se ao valor de R\$ 20.560.974.600,00, que representou o valor máximo para pagamento de precatórios no referido exercício (peça 50).

Diante do limite estabelecido pela EC 114/2021, a Lei Orçamentária Anual de 2022 (LOA/2022 – Lei 14.303/2022), aprovada pelo Congresso Nacional, fixou as despesas totais com

sentenças judiciais em R\$ 57.198.662.762,00, dos quais R\$ 20.560.974.600,00 se referem a parte dos precatórios expedidos de 2/7/2020 a 1/7/2021, R\$ 19.892.862.392,00 se referem a RPVs, e R\$ 7.515.469.497,00 se referem à 1ª parcela dos precatórios do Fundef (peça 50).

Na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2022 (peça 61), é informado que os precatórios pagos em 2022, incluindo correção monetária, totalizaram R\$ 33.862.468.392,92, conforme tabela a seguir:

(R\$)

Ação Orçamentária	Dotação Inicial (LOA/2022)	Dotação Final (Lei + Créditos)	Pago
<i>Ação 0005 – Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)</i>	20.560.974.600,00	22.150.960.076,00	22.138.573.201,40
<i>Ação 0EC7 – Precatórios relativos à Complementação da União ao Fundef</i>	7.515.469.497,00	7.979.126.457,00	7.968.325.912,79
<i>Ação 0EC8 – Precatórios Parcelados ou Objetos de Acordos</i>	4.079.985.352,00	4.117.748.814,00	3.755.569.278,73 ¹
<i>Ação 0Z01/UO 71103 – Correção Monetária dos Precatórios submetidos ao limite do caput do artigo 107-A do ADCT²</i>	2.746.146.231,00	0	0
TOTAL	34.902.575.690,00	34.247.835.347,00	33.862.468.392,92

Fonte: peça 61, p. 246.

¹ Trata-se de valor referente ao parcelamento de dois precatórios de grande vulto expedidos nos exercícios de 2018 e 2019, na forma do art. 100, § 20, da Constituição.

² Os valores previstos referentes à atualização monetária e aos juros de mora dos precatórios federais a serem pagos no exercício são alocados em reserva primária na Lei Orçamentária e integralizados na Ação Orçamentária 0005, no decorrer do exercício correspondente, por meio de crédito adicional.

Segundo dados da Nota Técnica Conjunta 5/2022, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (peça 55), o estoque de precatórios a pagar ao final de 2022, em razão do limite estabelecido pela EC 114, excetuados os precatórios parcelados do Fundef, foi de **R\$ 22,31 bilhões**, assim calculado (peça 55, p. 79):

<i>A. Saldo de precatórios a pagar do exercício de 2021</i>	0
<i>B. Precatórios expedidos para 2022, excetuados os do Fundef</i>	R\$ 42,17 bilhões
<i>C. Pagamento de precatórios dentro do limite de 2022</i>	R\$ 19,87 bilhões
<i>D. Estoque de precatórios a pagar ao final de 2022 (=A+B-C)</i>	R\$ 22,31 bilhões

Isso significa que, ao final de 2022, foi constituída uma dívida de cerca de **R\$ 22,31 bilhões**, que deverá ser paga no futuro, com a devida correção monetária.

Para o exercício de 2023, o limite de pagamento de precatórios e RPVs é de R\$ 43,3 bilhões. Como o valor total estimado das RPVs é de R\$ 26,2 bilhões, o limite que sobrou para pagamento de precatórios em 2023 é de R\$ 17,1 bilhões (peça 55, p. 79), o qual sequer cobre o saldo da dívida deixado em 2022 (R\$ 22,31 bilhões). Considerando-se que os precatórios expedidos entre 2/7/2021 e 2/4/2022, excetuados os do Fundef, totalizaram R\$ 51,68 bilhões (peça 55, p. 79), o saldo de precatórios a pagar ao final de 2023, desconsiderando-se os possíveis

acordos com deságio e encontros de contas, pode chegar a **R\$ 56,85 bilhões**, como demonstrado na tabela a seguir:

<i>A. Saldo de precatórios a pagar do exercício de 2022</i>	<i>R\$ 22,31 bilhões</i>
<i>B. Precatórios expedidos para 2023, excetuados os do Fundef</i>	<i>R\$ 51,68 bilhões</i>
<i>C. Pagamento de precatórios dentro do limite de 2023</i>	<i>R\$ 17,14 bilhões</i>
<i>D. Estoque de precatórios a pagar ao final de 2023 (=A+B-C)</i>	<i>R\$ 56,85 bilhões</i>

Dada a tendência de crescimento anual dos valores de precatórios e RPVs, evidenciada pelo histórico contido nas tabelas à peça 14, pp. 12/3, e pelo aumento verificado entre os anos de 2022 e 2023, a dívida oriunda do não pagamento de precatórios provavelmente crescerá de forma considerável até 2026, quando termina a vigência do novo regime de pagamento estabelecido pela EC 114. Diante desse cenário de enorme risco fiscal, a unidade técnica diligenciou à Secretaria-Executiva do Ministério da Economia a fim de que apresentasse ao TCU (peça 23, p. 8):

b.6) estimativa e memória de cálculo do passivo que poderá vir a ser acumulado até o exercício financeiro de 2026 em decorrência dos precatórios que não forem pagos em razão do limite previsto no art. 107-A, caput e § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluídos pela Emenda Constitucional 114/2021;

b.7) avaliação circunstanciada acerca do passivo potencial decorrente dos precatórios que não forem pagos, informando eventuais medidas prudenciais a serem adotadas, com vistas à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;

Em resposta, foram apresentados a esta Corte o Despacho SEI 24314119, de 26/4/2022, da Coordenação-Geral de Estudos Econômicos-Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional - STN (peça 32), e a Nota Técnica 19.304/2022/ME, de 6/5/2022, da Coordenação-Geral de Despesas com Pessoal e Sentenças da Secretaria de Orçamento Federal - SOF (peça 45).

A Coordenação-Geral de Estudos Econômicos-Fiscais da STN afirmou que “não possui tais estimativas” e que (peça 32, grifou-se):

4. Adicionalmente, a título de comentário, destacamos que a preparação de tais estimativas de passivo potencial requereria cenário até 2026 do fluxo anual de novos precatórios. Como as informações fornecidas pelos órgãos judiciários acerca das projeções de precatórios para subsidiar o processo orçamentário contemplam o horizonte de apenas um (01) exercício fiscal, a construção de cenários alternativos ficaria demasiadamente condicionada à premissa de crescimento utilizada.

5. Dessa forma, ressalta-se a importância do monitoramento dessas despesas nos instrumentos de planejamento orçamentário disponíveis, dentre eles o Anexo de Riscos Fiscais, onde são apresentados os riscos relativos às ações judiciais contra a União.

A Coordenação-Geral de Despesas com Pessoal e Sentenças da SOF também não trouxe as informações solicitadas, argumentando o seguinte (peça 45, grifou-se):

30. Inicialmente, ressalta-se a dificuldade de se delinear as estimativas solicitadas, na medida em que tais montantes dependem de inúmeros fatores, muitos dos quais imprevisíveis, além do fato de que a nova dinâmica estabelecida determinou inovações jurídicas sem precedentes, tanto do ponto de vista legal-abstrato, como do ponto de vista técnico-operacional.

31. Em princípio, destaca-se que a despesa orçamentária com precatórios federais expedidos pelo Poder Judiciário anualmente não apresenta comportamento previsível, tendo em vista a incidência de múltiplas variáveis intervenientes no processamento das

causas e, conseqüentemente, na prolação de decisão judicial com expedição de requisitório. Embora apontar tais variáveis não perpassasse o metier técnico de responsabilidade desse órgão, é possível aventar, a título exemplificativo, algumas delas, como a elevação da produtividade do Poder Judiciário decorrente dos avanços tecnológicos atualmente disponíveis, a expansão da atividade jurisdicional no território nacional e arranjos administrativos tendentes a gerar ganho de eficiência, a exemplo da recente criação de novo Tribunal Regional Federal. Para exemplificar tal imprevisibilidade, apresenta-se quadro da referida despesa nos últimos 12 anos, e suas variações relativas ao exercício anterior, incluindo o montante de precatórios apresentados para o exercício de 2022:

(...)

32. Desse modo, observa-se que o montante do passivo potencial decorrente dos precatórios que não forem pagos em razão do limite estabelecido depende, essencialmente, do montante de requisitórios expedidos pelo Poder Judiciário e informados na forma do § 5º do art. 100 da Constituição Federal. A exemplo, cita-se a expedição de precatórios pelo Supremo Tribunal Federal, que, excepcionalmente, para o ano de 2022, resultou em R\$ 16,63 bilhões, dos quais R\$ 15,59 bilhões identificados como referentes às causas do Fundef; para o exercício de 2023, entretanto, considerando a nova data limite de apresentação de 2 de abril, o tribunal em questão sinalizou que não havia precatório a apresentar.

33. Outra variável fundamental para tais estimativas e, ainda, de caráter imprevisível, refere-se à adesão aos procedimentos constantes dos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal, bem como do § 3º do art. 107-A do ADCT. Observa-se que as referidas alterações possuem o fulcro de propiciar a negociação entre os credores dos requisitórios e a própria Fazenda Pública, no sentido de desonerar tanto em termos processuais quanto em termos financeiros e orçamentários a quitação de débitos entre as partes, notadamente quando porventura venham a configurar pólos opostos, ou seja, credoras e devedoras, em objetos distintos que podem se comunicar.

34. Portanto, a referida adesão depende de um fator especial, alheio à gerência deste órgão, qual seja, o comportamento dos credores em questão, desprovido de precedentes próximos no cenário jurídico pátrio.

35. Assim, importa mencionar que qualquer estimativa traçada no presente cenário, de posse das informações ora dispostas, pode apresentar relevante variação frente aos valores efetivamente realizados nos exercícios futuros. Como se pode observar, em consonância a todos os argumentos acima delineados, esse opinativo reforça que as alterações na Constituição Federal introduzidas pelas ECs nºs 113 e 114, de 2021, trouxeram profundas e substanciais inovações quanto ao rito de pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor pela Fazenda Pública federal, alterações tais sem precedentes desde a edição da referida Carta Magna, em 1988.

Ao ver do MP de Contas, as dificuldades suscitadas pela STN e pela SOF não justificam a omissão do Poder Executivo em elaborar estimativas do passivo potencial decorrente da postergação do pagamento de precatórios, acumulado até 2026, e adotar medidas prudenciais para gerenciar os riscos fiscais decorrentes de tal passivo.

É certo que o valor exato do montante total dos precatórios expedidos só é conhecido em abril de cada ano, porém isso não significa que não seja possível estimar tal montante, com base no histórico dos precatórios de exercícios anteriores, na análise das ações judiciais em

andamento com risco provável de perda para União (discriminadas no Anexo de Riscos Fiscais da LDO) e no estabelecimento de premissas e de cenários alternativos.

Tanto é viável a elaboração de estimativas, que a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, na Nota Informativa 7, de dezembro/2021, apresentou “as estimativas do volume de precatórios (pagos ou não) até o fim 2026, com base na redação da PEC 23/2021 aprovada no Senado Federal, bem como do parcelamento do Fundef” (peça 22, p. 7). De acordo com a Tabela 2 do referido documento, o passivo potencial decorrente dos precatórios expedidos e não pagos seria de **R\$ 121,3 bilhões ao final de 2026** (peça 22, p. 8). Transcreve-se, a seguir, excerto da nota informativa (peça 22, grifou-se):

Para fins de simulação, estima-se que cerca de 20% dos detentores de precatórios optarão pelo desconto de 40% para recebimento no exercício de 2022, saindo da “fila de postergação” e do limite de pagamento de precatórios.

Assim, **no final de 2026, haveria estoque de cerca de R\$ 121,3 bilhões de precatórios não pagos**. Nesse cálculo preliminar foram adotadas as seguintes premissas em um cenário prudencial: 1) IPCA de 2021: 10%; de 2022: 5%; demais exercícios 3,25%. 2) Crescimento do montante de RPVs e de precatórios apresentados em 2022 para o orçamento de 2023 no mesmo índice do IPCA de 2022 (5%) e sucessivamente nos demais exercícios em 3,25%. 3) 20% dos precatórios apresentados e não expedidos, em cada exercício, pagos em função de renúncia de 40% do valor pelo detentor do precatório (§ 3º do art. 107-A). 4) Fundef de 2022: R\$ 17,6 bilhões, sendo R\$ 16,35 bilhões de estados e estimativa de R\$ 70 bilhões a serem expedidos nos próximos exercícios de 2022 a 2025 no montante de R\$ 17,5 bilhões por exercício. 5) Desconsiderou-se qualquer encontro de contas entre entes. 6) Selic = IPCA.

Se considerada a média histórica dos últimos anos de crescimento das despesas com sentenças judiciais, esse valor de precatórios expedidos e não pagos poderá ser maior (o dobro).

A Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal também logrou elaborar estimativas do passivo decorrente do atraso no pagamento de precatórios, como se observa do item 3.1 da Nota Informativa sobre a PEC 23/2021, datada de 22/11/2021 (peça 15, pp. 28/39). As projeções, que consideraram a versão da PEC aprovada pela Câmara dos Deputados (posteriormente modificada pelo Senado Federal), foram elaboradas para diferentes cenários. Num deles, em que se levou em conta a tendência linear de crescimento real dos gastos com precatórios e RPVs, foi calculado que o estoque de precatórios a pagar alcançaria **R\$ 219,86 bilhões ao final de 2026**, e R\$ 1,2 trilhão ao final de 2036 (peça 15, pp. 33 e 57).

A Instituição Fiscal Independente (IFI) também elaborou suas próprias projeções, considerando dois cenários distintos para a evolução dos precatórios, a teor dos Comentários da IFI 14, de 3/12/2021, transcritos parcialmente a seguir (peça 21, grifou-se):

Adicionalmente, o represamento da expedição dos precatórios e sentenças judiciais produzirá um passivo com crescimento exponencial. A seguir, apresentamos duas simulações, com premissas distintas, para elucidar o problema. Por hipótese, **no Cenário 1** (Tabela 1-A), se o fluxo de precatórios crescer pelo IPCA e pela Selic, e dada a regra proposta já explicada, **esse passivo poderia alcançar R\$ 420,9 bilhões até 2026¹⁰**.

No Cenário 2 (Tabela 1-B), o fluxo de precatórios é corrigido pela média de crescimento dos precatórios e sentenças judiciais entre 2021 e 2022 (35,3%), considerando-se os valores previstos. O objetivo é evidenciar o risco associado à evolução dos passivos em um quadro mais pessimista, não limitado ao IPCA e à Selic. Neste caso, **o passivo total no início de 2026 chegaria a R\$ 744,1 bilhões**.

Como se vê, é perfeitamente possível elaborar projeções do passivo potencial gerado pelo novo regime de pagamento de precatórios instituído pela EC 114/2021. Além de possível, é necessário que o Poder Executivo elabore tais projeções, pois conhecer, acompanhar e avaliar o endividamento público faz parte de gestão fiscal responsável, a qual, nos termos da Lei

Complementar 101/2000, pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Ora, claro está que a postergação do pagamento de precatórios tende a gerar uma “bola de neve”, caracterizada pelo aumento exponencial do passivo a cada ano, que terá que ser quitado no futuro. O estabelecimento de limite para pagamento anual de precatórios não significou economia de recursos e sim abertura de espaço fiscal para realização de outras despesas consideradas mais prioritárias pelo governo ou pelo Congresso Nacional, a exemplo do Auxílio Brasil, de benefícios previdenciários e das emendas de Relator-Geral (peça 62, p. 32). Assim, além do aumento da dívida com precatórios, houve aumento de outras despesas primárias, o que certamente prejudica a estabilidade fiscal.

Consoante apontou a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, na Nota Técnica 50/2021 (peça 14, p. 45, grifou-se):

O mero diferimento de um gasto, tal como propõe a PEC nº 23/2021, não se confunde com a redução de despesa pública. Além disso, a diminuição do fluxo anual do pagamento de precatórios tem como contrapartida o acúmulo de passivos da União, conforme demonstrado nesta Nota. Não há, em suma, qualquer ganho econômico efetivo com o parcelamento de precatórios, a menos que o montante diferido fosse direcionado a investimento público com elevada taxa de retorno – o que não parece caso. O que há, reitere-se, é a abertura de espaço orçamentário para acomodar um volume maior de despesas anuais, predominantemente correntes – mesmo que meritórias no cenário de pós pandemia. A acomodação de despesa deve seguir o caminho da adequação orçamentária e da sustentabilidade fiscal.

Quanto à postergação do pagamento de precatórios, além de não reduzir o endividamento, traz consigo o risco de elevação das despesas com juros, que, embora não sejam despesas primárias, têm impacto sobre o déficit nominal e a dívida pública.

Sobre o impacto da PEC dos Precatórios no orçamento de 2022, a IFI assim se pronunciou no Relatório de Acompanhamento Fiscal 60, de 19/1/2022 (peça 62, grifou-se):

A tramitação do Orçamento de 2022 foi muito afetada pela PEC dos Precatórios.** A proposta, que resultou nas Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114, alterou o teto de gastos da União e estabeleceu um limite para a despesa com sentenças judiciais e precatórios. À espera da aprovação da PEC, o Auxílio Brasil, de R\$ 400,00 mensais, o reajuste de gastos indexados à inflação e outras demandas do Congresso, como as emendas de Relator-Geral do Orçamento e o aumento dos recursos para o financiamento das eleições. Promulgados os novos comandos constitucionais, o Congresso pôde enfim promover os ajustes na peça orçamentária. Ao fim do processo, o déficit primário do governo central para 2022, previsto no Orçamento, ficou em R\$ 79,4 bilhões, acima dos R\$ 49,6 bilhões da proposta encaminhada pelo Executivo em agosto e dos R\$ 38,2 bilhões calculados pela IFI para 2021 com base em dados coletados no sistema Siga Brasil. **O quadro fiscal, já impactado pelo aumento recente dos juros, piorou.

(...)

Na apreciação do Orçamento, o valor do espaço gerado pela PEC dos Precatórios foi de R\$ 113,1 bilhões.** Como o Relatório Final do PLOA considerou a estimativa de 10,18% para o IPCA, a margem para ampliação de despesas foi de R\$ 113,1 bilhões, diferente dos R\$ 112,6 bilhões calculados a partir do IPCA apurado em 2021 (10,06%). **Dos R\$ 113,1 bilhões, R\$ 69,6 bilhões decorrem do recálculo do teto de gastos e R\$ 43,5 bilhões da redução de gastos com sentenças judiciais e precatórios sujeitos ao teto de gastos.

No Relatório de Acompanhamento Fiscal 64, de 18/5/2022, a IFI projetou a piora no endividamento público decorrente da postergação do pagamento de precatórios, conforme excerto a seguir (peça 56, grifos originais):

Pagamento de precatórios a partir de 2027 vai provocar piora no resultado primário do setor público. Como mencionado na seção anterior, a introdução de um limite para despesas com precatórios na Constituição alivia a execução orçamentária no curto prazo, favorecendo o resultado primário do governo central até 2026. No entanto, pela regra constitucional, a partir de 2027, o passivo acumulado precisará ser quitado, o que produzirá piora no resultado primário do governo central (e do setor público, por consequente).

Com o pagamento dos precatórios, a IFI estima um incremento de 1,3 p.p. na DBGG em proporção do PIB, em 2027, no cenário base. O retorno dos pagamentos de precatórios em 2027 influencia a projeção da DBGG para aquele ano, quando o resultado primário do setor público deverá ser negativo em R\$ 126,4 bilhões, ante superavit de R\$ 43,8 bilhões a ser apurado em 2026. O pagamento de precatórios vai gerar um salto de 1,3 p.p. na DBGG, no cenário base, que subirá de 81,3% do PIB, em 2026, para 82,6% do PIB em 2027.

Diante de todos os riscos envolvidos com a postergação do pagamento de precatórios, é essencial que o governo federal adote providências para o seu adequado gerenciamento. E o primeiro passo para isso é conhecer o tamanho do problema, a partir da projeção do passivo que será gerado nos próximos anos.

Cabe ressaltar que, de acordo com o art. 4º, § 3º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), “a lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem” (grifou-se)

No Anexo de Riscos Fiscais da LDO/2023 (versão atualizada), o risco total decorrente de demandas judiciais foi calculado em R\$ 2.895,5 bilhões, em 2022, dos quais R\$ 2.367 bilhões se referem a ações classificadas como de risco possível (passivo contingente) e R\$ 528,5 bilhões tratam de ações classificadas como de risco provável (provisões no passivo do balanço patrimonial). No balanço patrimonial da União de 31/12/2022, o valor provisionado para perdas judiciais e administrativas foi de R\$ 818,17 bilhões (peça 61, pp. 493 e 620), e o valor provisionado para RPVs foi de R\$ 26,66 bilhões (peça 61, pp. 503 e 628). Transcreve-se, a seguir, trecho do Anexo de Riscos Fiscais da LDO/2023 (versão original), que trata da avaliação de risco das demandas judiciais (grifou-se):

“Conforme explicado anteriormente, apesar de provisionadas no BGU, as demandas judiciais de risco provável passaram a ser apresentadas com maior detalhamento neste Anexo V, devido à elevada possibilidade de que parte desse risco se transforme em precatórios no curto prazo, impactando as despesas previstas no orçamento da União. Desse modo, observa-se que o risco total de demandas judiciais, somando o risco provável e o possível, alcançou R\$ 2.132,3 bilhões, um aumento de R\$ 109,0 bilhões em relação ao observado em 2020, o que representa um acréscimo de 5,4%.

As ações classificadas como de risco possível alcançaram o valor de R\$ 1.260,4 bilhões em 2021, uma diminuição de R\$ 55,7 bilhões em relação ao observado em 2020, representando uma redução de 4,2%. Já as ações de risco provável totalizaram o montante de R\$ 871,9 bilhões, um aumento de R\$ 164,7 bilhões, ou 23,3% em relação a 2020.

Conforme mostra a Tabela 29, tanto para as ações classificadas como de risco possível quanto para as de risco provável, as demandas de natureza tributária apresentam a maior participação, sendo de aproximadamente 66,9% do total das ações de risco possível e de 70,4% do total de risco provável. Para as ações de risco provável,

também se destacam as ações contra a administração direta, em razão, sobretudo, das ações referentes ao FUNDEF, que estão estimadas em R\$ 132,5 bilhões.

(...)

*Além do caráter probabilístico da natureza dessas ações judiciais, há de se considerar as características próprias dos trâmites jurídicos, como, por exemplo, pendências de julgamento final, possibilidade de recursos em instâncias superiores, dificuldade de previsão de tempo e valor das causas. Essas características impõem uma avaliação e interpretação cautelosa dos valores apontados como passivos contingentes de ações judiciais. De qualquer forma, **o elevado montante relacionado às ações judiciais revela a necessidade de uma especial atenção ao tema.**”*

Observa-se, assim, que o Anexo de Riscos Fiscais traz informações sobre as ações judiciais com risco possível e provável de perda para a União, sendo que parte delas pode resultar na expedição de precatórios. Em face do elevado montante envolvido, ficou enfatizada no Anexo a necessidade de uma especial atenção ao tema. Faltam, contudo, maiores informações sobre as providências a serem tomadas caso os riscos se concretizem e sobre o passivo acumulado que pode ser gerado pela postergação do pagamento de precatórios.

Registre-se que a necessidade de uma especial atenção ao tema das despesas oriundas de demandas judiciais foi positivada pela EC 114/2021, a teor do seu art. 6º, a seguir transcrito:

Art. 6º No prazo de 1 (um) ano a contar da promulgação desta Emenda Constitucional, o Congresso Nacional promoverá, por meio de comissão mista, exame analítico dos atos, dos fatos e das políticas públicas com maior potencial gerador de precatórios e de 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 e poderá requisitar informações e documentos de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, buscando identificar medidas legislativas a serem adotadas com vistas a trazer maior segurança jurídica no âmbito federal.

§ 2º O exame de que trata o caput deste artigo analisará os mecanismos de aferição de risco fiscal e de prognóstico de efetivo pagamento de valores decorrentes de decisão judicial, segregando esses pagamentos por tipo de risco e priorizando os temas que possuam maior impacto financeiro.

§ 3º Apurados os resultados, o Congresso Nacional encaminhará suas conclusões aos presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, para a adoção de medidas de sua competência.

Embora o prazo de 1 ano estabelecido pela EC 114/2021 tenha se esgotado em 15/12/2022, não se tem notícia, até o momento, da realização do exame analítico dos atos, fatos e políticas públicas com maior potencial gerador de precatórios e sentenças judiciais desfavoráveis à União.

Nesse cenário, o MP de Contas propõe ao TCU a expedição das seguintes medidas:

a) recomendação ao Ministério da Fazenda, para que elabore estimativa do passivo que poderá ser acumulado até o final de 2026, em decorrência do limite de pagamento de precatórios instituído pela EC 114/2021, com indicação das medidas a serem tomadas para o equacionamento desse passivo, visando ao equilíbrio fiscal;

b) ciência ao Congresso Nacional da necessidade de dar cumprimento ao art. 6º da EC

114/2021, caso ainda não o tenha feito, haja vista o esgotamento do prazo de 1 ano fixado no caput do referido dispositivo.

No tocante aos demais aspectos objeto da representação, concorda-se com o exame realizado pela AudFiscal, cujas conclusões, em suma, foram as seguintes:

a) a mudança da metodologia de correção do teto de gastos, decorrente da EC 113/2021, gerou, em 2022, espaço fiscal de R\$ 69,6 bilhões (peça 44, p. 2). O MP de Contas acrescenta que esse espaço fiscal foi vinculado à ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza, bem como à saúde, à previdência e à assistência social, nos termos do art. 4º, § 6º, da EC 113/2021;

b) a mudança no regime de pagamento de precatórios, decorrente da EC 114/2021, gerou, em 2022, espaço fiscal vinculado (art. 107-A, inciso I, do ADCT) de R\$ 19,5 bilhões, e espaço fiscal não vinculado de R\$ 23,9 bilhões (peça 50);

c) durante a tramitação do PLOA/2022, houve incremento de R\$ 54,4 bilhões nas ações relacionadas ao Programa Auxílio Brasil, e de R\$ 37,6 bilhões nas demais ações da seguridade social (peça 44, p. 3);

d) a PEC 23/2021 continha uma escolha política de manejo da realidade fiscal diante da projeção de significativo crescimento das despesas com precatórios e da legislação vigente, escolha essa que é prerrogativa do Poder Executivo;

e) apesar de o limite de pagamento de precatórios gerar um passivo que deverá ser pago em 2027, restaram justificadas as necessidades públicas contingentes que redundaram no encaminhamento da PEC 23/2021 e na aprovação das ECs 113/2021 e 114/2021, não se vislumbrando irregularidade na proposição da PEC 23/2021 que possa ser interpelada pelo TCU;

f) não assiste razão aos representantes quanto à alegação de que a PEC 23/2021 pôs em risco o pacto federativo, pois os contratos de refinanciamento sob gestão da STN já preveem o oferecimento de garantias lastreadas pelo Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e por receitas próprias desses entes;

g) conforme Relatório de Acompanhamento Fiscal 64 da IFI (peça 56), o limite de gastos com precatórios alivia a execução orçamentária no curto prazo, mas a pressiona no médio prazo. O pagamento do passivo gerado pode resultar num déficit primário de 1% do PIB em 2027 (peça 56, pp. 43 e 52). Diante do risco fiscal dessa magnitude, a representação deve ser considerada parcialmente procedente.

Acrescente-se que, quanto à alegação de que a PEC 23/2021 violou o art. 113 do ADCT, o qual dispõe que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, o MP de Contas entende que não assiste razão aos representantes, pois o Poder Executivo apresentou a estimativa do impacto orçamentário e financeiro para o exercício de 2022, a teor dos documentos às peças 17 e 18.

Em conclusão, o MP de Contas propõe que a representação seja considerada parcialmente procedente, com a expedição de recomendação ao Ministério da Fazenda e de ciência ao Congresso Nacional, sem prejuízo de que os riscos fiscais decorrentes das ECs 113 e 114 possam ser examinados pelo TCU em futuras ações de controle.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o Tribunal:

a) conhecer da presente representação, porquanto satisfeitos os requisitos de

admissibilidade constantes dos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e considerá-la parcialmente procedente;

b) recomendar ao Ministério da Fazenda que elabore estimativa do passivo que poderá ser acumulado até o final de 2026, em decorrência do limite de pagamento de precatórios instituído pela EC 114/2021, com indicação das medidas a serem tomadas para o equacionamento desse passivo, visando ao equilíbrio fiscal;

c) dar ciência ao Congresso Nacional da necessidade de dar cumprimento ao art. 6º da EC 114/2021, caso ainda não o tenha feito, haja vista o esgotamento do prazo de 1 ano fixado no caput do referido dispositivo;

d) enviar cópia da decisão que vier a ser proferida aos representantes, bem como ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

É o Relatório.

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.624/2023-GABPRES

Processo: 038.225/2021-2

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Congresso Nacional - SLCN

Destinatário: PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA
LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 10/08/2023

(Assinado eletronicamente)

Fernanda Melo e Silva Moraes

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.