



SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho
PARECER Nº , DE 2023

SF/23204.52253-04

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 66, de 2023, do Senador Jader Barbalho e outros, que *abre novo prazo de parcelamento especial de débitos dos municípios com seus Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos e com o Regime Geral de Previdência Social.*

Relator: Senador **CARLOS PORTINHO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 66, de 2023, cujo primeiro signatário é o Senador Jader Barbalho, que *abre novo prazo de parcelamento especial de débitos dos municípios com seus Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos e com o Regime Geral de Previdência Social.*

O art. 1º da PEC acrescenta os §§ 23 e 24 ao art. 100 da Constituição para prever que os pagamentos de precatórios devidos pelas Fazendas Municipais estarão limitados a 1% da receita corrente líquida apurada no exercício anterior, excluídos deste limite aqueles cujos pagamentos sejam feitos com base nos §§ 11 e 21 do mesmo dispositivo.

Ainda, o art. 1º adiciona os §§ 25 e 26 ao art. 100 da Constituição, para que, em 2030, existindo mora no pagamento de precatórios em virtude do limite fixado com base na receita corrente líquida, seja instituído um parcelamento especial, nos termos de lei municipal, com prazo máximo de 240 meses – medida essa que será renovada, com periodicidade de cinco anos, caso a referida mora persista.



SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

2

SF/23204.52253-04

O art. 2º da PEC, por sua vez, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para prorrogar, até 31 de dezembro de 2032, a desvinculação das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas prevista em seu art. 76-B – desvinculação essa que, mantida a redação atual do dispositivo, se encerra em 31 de dezembro de 2023.

O art. 2º também confere nova redação aos arts. 115, 116 e 117 do ADCT. Quanto ao art. 115, a alteração visa estender o marco temporal fixado pela Emenda Constitucional (EC) nº 113, de 2021, conferindo uma nova oportunidade para que os Municípios parcelam as contribuições previdenciárias e demais débitos com os respectivos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Assim, enquanto a EC nº 113, de 2021, autorizou o parcelamento das contribuições e débitos vencidos até 31 de outubro de 2021, a PEC pretende fixar tal marco em 30 de abril de 2023, mantida a exigência de autorização por lei municipal específica e as condições dispostas nos incisos subjacentes.

O art. 116, então, é alterado para que haja também uma nova oportunidade de parcelamento dos débitos dos Municípios com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os quais deverão estar vencidos até 30 de abril de 2023 – a redação atual dada pela EC nº 113, de 2021, previa o marco de 31 de outubro de 2021 – e poderão ser parcelados em até 240 prestações mensais.

O §3º do art. 116 é também modificado para prever a incidência de juros sobre as prestações mensais que equivalham ao menor valor entre a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) e a remuneração dos depósitos de poupança.

Ademais, a PEC acrescenta os §§ 6º e 7º ao art. 116 para prever que as prestações mensais supracitadas equivalerão ao menor valor entre o saldo da dívida fracionado em até duzentas e quarenta parcelas e 1% da média mensal da receita corrente líquida do Município, e que, persistindo resíduo de dívida não quitado, poderá ser feito pagamento à vista ou parcelado em até sessenta prestações, na forma da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.



SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

Quanto ao art. 117 do ADCT, a PEC o altera para fixar em 31 de dezembro de 2023 a data limite para que os Municípios formalizem os pedidos de parcelamento previstos pelos arts. 115 e 116 supracitados.

O art. 3º da PEC, por fim, fixa a vigência a partir da data da publicação.

A matéria foi distribuída a esta CCJ, onde fui designado relator. Não foram apresentadas emendas até o presente momento.

II – ANÁLISE

Nos termos do Capítulo I do Título IX do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ manifestar-se sobre a **admissibilidade** e o **mérito** da PEC nº 66, de 2023.

Quanto à **regimentalidade** da proposição, destaca-se que a PEC nº 66, de 2023, iniciou sua tramitação nesta Casa Legislativa e foi despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania segundo o rito disposto no art. 356 do RISF, tendo sido subscrita por 27 senadores – um terço – conforme disposição do inciso I do art. 212 do RISF (art. 60, I, Constituição Federal).

No que diz respeito à **constitucionalidade** e aderência às limitações formais e materiais previstas na Carta Magna, não se registram quaisquer lesões. De fato, embora conceda papel de destaque aos Municípios e tangencie o arranjo federativo do País, a proposição dá substância ao poder reformador do Congresso Nacional dentro do previsto no § 4º do art. 60 da Constituição Federal. No corpo da proposição visualiza-se não apenas a manutenção da autonomia dos entes federados, como também o estabelecimento de incentivos para a cooperação entre eles, dadas as limitações operacionais enfrentadas nas estruturas fazendárias municipais. No que diz respeito às limitações circunstanciais, não se encontram presentes as hipóteses do § 1º do art. 60 da Constituição Federal. Portanto, reputa-se a matéria como oportuna.

Quanto à técnica legislativa, a PEC cumpre as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Há, contudo, a necessidade de ajuste redacional em seu texto, para fins de adequação de escrita e da



SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

terminologia adotada – na ementa, por exemplo, é utilizado o termo “Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos”, porém a referência escoreta a ser empregada é tão somente “Regimes Próprios de Previdência Social”.

Sendo atendidos os requisitos constitucionais, regimentais e de técnica legislativa, reputa-se a proposição como admissível para apreciação desta Casa.

Avança-se, então, ao **mérito** da proposição.

A PEC insere-se no contexto de grave crise fiscal pela qual passam os Municípios do país, que enfrentam um cenário de receitas claudicantes e dispêndios ascendentes em função das prementes necessidades de nossa população.

A título de exemplo, pelo lado das receitas, os repasses do FPM nos meses de agosto¹, setembro² e outubro³ de 2023 apresentaram queda real de 12,23%, 1,78% e 6,03% em relação aos valores de 2022 – utilizando-se, para tal cálculo, o IPCA como deflator interanual.

Destaca-se, ainda, que o FPM é a principal fonte de receita de 70% dos nossos municípios, conforme estimativas⁴ da Confederação Nacional de Municípios (CNM), o que demonstra o impacto sistêmico gerado por sua queda em termos reais.

Pelo lado dos dispêndios, podem ser citados os recentes reajustes do piso nacional do magistério e do salário-mínimo, bem como a crescente demanda por serviços públicos de saúde, haja vista a acelerada transição demográfica em curso no país.

¹ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-mensal-do-fpm-fpe-e-ipi-exportacao/2023/8>

² <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-mensal-do-fpm-fpe-e-ipi-exportacao/2023/9>

³ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-mensal-do-fpm-fpe-e-ipi-exportacao/2023/10>

⁴ https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202304_ET_FIN_Perspectivas_Repases_FPM.pdf



SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

Como resultado desse cenário de desequilíbrio fiscal, a CNM aponta que 51% dos nossos Municípios⁵ estão em situação de insolvência, o que reforça a pertinência e a necessidade de aprovação desta PEC.

A PEC permite que os Municípios limitem os gastos com precatórios a 1% da receita corrente líquida, apurada no exercício financeiro anterior, até 2030, o que amplia o espaço fiscal para os demais dispêndios e investimentos públicos até tal ano.

A partir de 2030, contudo, caso persista a mora no pagamento dos precatórios, deverá ser instituído pelo ente um parcelamento especial com prazo máximo para pagamento de 240 meses – medida essa que deverá ser refeita a cada cinco anos, caso perdure a mora.

Outra medida que visa conferir uma maior adaptabilidade à estrutura fiscal dos Municípios é a prorrogação da desvinculação de receitas prevista pelo art. 76-B do ADCT até 31 de dezembro de 2032, uma vez que o prazo atualmente previsto pelo dispositivo encerra em 31 de dezembro deste ano.

Trata-se de desvinculação que está em vigor desde a EC nº 93, de 2016, e que, portanto, já se encontra introjetada no cotidiano das administrações fazendárias dos municípios, motivo pelo qual não se admite sua interrupção neste momento de fragilidade fiscal.

A PEC também confere uma nova oportunidade para que os Municípios parem seus débitos com os respectivos RPPS e com o RGPS, conforme proposto anteriormente pela Emenda Constitucional (EC) nº 113, de 2021.

A PEC, contudo, vai além e torna esses parcelamentos mais atrativos para os Municípios, pois a taxa de juros aplicável será o mínimo entre a taxa Selic e a remuneração da poupança, bem como a parcela será dada pelo mínimo entre um duzentos e quarenta avos do saldo da dívida e 1% da média mensal da receita corrente líquida (RCL) – métrica essa já anteriormente

⁵ <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/crise-mais-de-51-dos-municipios-estao-no-vermelho-cenario-traz-cerca-de-2-mil-gestores-a-brasilia>



SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

adotada nos parcelamentos autorizados pela Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017.

Ainda tratando do parcelamento, a PEC deve ser emendada para que as condições impostas pelos incisos do art. 115 do ADCT aos Municípios, que tratam da reforma das regras previdenciárias dos respectivos RPPS e da instituição do regime de previdência complementar, **apenas sejam exigidas a partir do término do segundo semestre de 2025.**

Assim, os Municípios poderão aderir normalmente ao parcelamento, porém a efetiva implementação das reformas nos RPPS levará em consideração a viabilidade imposta pelo ciclo político-eleitoral de 2024 e o início dos mandatos municipais em 2025. Caso, porém, as referidas reformas não sejam executadas **a partir do segundo semestre de 2025 – ou seja, até 31 de dezembro de 2025 –**, os parcelamentos com o respectivo RPPS e o RGPS serão suspensos e os entes serão impedidos de realizar nova negociação até que as reformas previdenciárias sejam realizadas.

Quanto ao prazo para adesão conferido pela PEC através da nova redação dada ao art. 117 do ADCT, reputamos que 31 de dezembro de 2023 é um limite exíguo para os Municípios interessados no parcelamento, sobretudo quando se percebe que a PEC ainda seguirá para apreciação pela Câmara dos Deputados e que há necessidade de regulamentação infraconstitucional. Por esse motivo, **estamos propondo que tal prazo seja estendido até 1º de outubro de 2024 – ou seja, até o segundo semestre do próximo ano –**, concedendo, assim, um prazo análogo ao que foi dado pela EC nº 113, de 2021.

Ainda, em atenção ao disposto no art. 113 do ADCT, o impacto financeiro-orçamentário da PEC sobre a União deve ser aferido através de uma análise de cenários que seja capaz de mensurar o valor presente dos fluxos financeiros sob análise.

Inicialmente, contudo, deve-se registrar que as estimativas partem: do valor do estoque de dívida dos Municípios com o RGPS de R\$ 190,2 bilhões – aferido em 31/12/2022, conforme justificção da PEC; da projeção da Selic em patamar igual ou superior a 8,5% para os próximos anos – em consonância com o Relatório Focus de dezembro de 2023⁶; da diferença média entre a

⁶ <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20231201.pdf>



SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

remuneração da poupança e a Selic em 3% a.a.; e, da Selic como *proxy* para o custo médio da dívida pública federal (DPF)⁷ – que representa, por sua vez, o custo de oportunidade do erário ao oferecer um parcelamento com juros atenuados.

A partir desses valores, nosso cenário base é aquele em que: o estoque é ajustado pela Selic acumulada em 12,04% de 1º de janeiro até 1º de dezembro de 2023 – totalizando, assim, R\$ 213 bilhões; o desconto médio por adesão ao parcelamento é de 30% – em virtude do disposto no § 2º do art. 116 do ADCT; a taxa de adesão ao parcelamento é de 30% do estoque de débitos; a taxa de inadimplemento entre as adesões é de 60% – ou seja, 60% do valor que aderiu ao parcelamento não seria honrado, sob as atuais circunstâncias, junto ao RGPS; e, não há saldo remanescente após 240 meses nem limitação de parcelas.

Nesse cenário base, o impacto líquido sobre o erário, descontando-se a valor presente todas as parcelas, é positivo em R\$ 7,43 bilhões. Frisa-se que este valor não reflete o ingresso de recursos em um ano específico, mas sim o valor presente de todo o fluxo financeiro dos 240 meses do parcelamento.

Esse resultado líquido positivo ocorre porque o impacto negativo sobre o erário proveniente do desconto previsto pelo § 2º do art. 116 do ADCT e da correção minorada em virtude da aplicação do índice de remuneração da poupança – inferior, portanto, ao custo de financiamento da DPF – é compensado pelo aumento de arrecadação advindo da adesão ao parcelamento por parte dos Municípios que deixariam de honrar, integral ou parcialmente, seus débitos com o RGPS. Ou seja, se por um lado a União oferece melhores condições em termos de descontos e juros aos Municípios, por outro lado ela terá uma maior fração dos débitos dos Municípios sendo efetivamente pagos.

Se, porém, a taxa de inadimplemento entre as adesões não for significativa, a estimativa orçamentária se inverte. Por exemplo, se ao invés de 60%, a taxa de inadimplemento efetivamente alcançada representar apenas 30% do valor total sob parcelamento, então o impacto será, a valor presente, negativo de R\$ 11,74 bilhões.

⁷ <https://www.tesourotransparente.gov.br/videos/a-divida-em-videos/3-quanto-custa-a-divida.pdf>



SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

Por sua vez, o impacto financeiro-orçamentário sobre os Municípios oriundo do parcelamento das dívidas com os respectivos RPPS dependerá dos termos das leis municipais previstas pelo *caput* do art. 115 do ADCT, bem como do teor das reformas empreendidas nas respectivas legislações previdenciárias a partir dos incisos do mesmo dispositivo.

Conclui-se, portanto, que a PEC impacta as finanças da União de forma diferida e potencialmente positiva, e constitui uma medida fundamental, adequada e precisa para que os Municípios possam enfrentar a crise fiscal pela qual estão passando e continuar prestando serviços essenciais à população brasileira, além de servir como incentivo para que tais entes reformem seus sistemas previdenciários.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 66, de 2023; e, no mérito, por sua **aprovação**, com as três emendas a seguir consignadas.

EMENDA Nº - CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 66, de 2023, e ao § 25 do art. 100 da Constituição, na forma do art. 1º da PEC nº 66, de 2023, a seguinte redação:

“Institui limite para o pagamento de precatórios pelas Fazendas Municipais, abre novo prazo de parcelamento especial de débitos dos Municípios com seus Regimes Próprios de Previdência Social e com o Regime Geral de Previdência Social, e dá outras providências.”

“Art. 100.

§ 25. Em 2030, verificando-se mora no pagamento de precatórios em virtude do limite de que trata o § 23, o valor devido deverá ser quitado mediante parcelamento especial, nos termos de lei municipal, com prazo máximo de 240 meses.



SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

.....” (NR)

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 115 – renumerando-se seu parágrafo único como § 1º – e ao art. 116 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), todos na forma do art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 66, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 115.** Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento das contribuições previdenciárias e dos demais débitos dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com os respectivos regimes próprios de previdência social, **com vencimento até 30 de abril de 2023, inclusive os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais**, mediante autorização em lei municipal específica, desde que comprovem, **até 31 de dezembro de 2025**, ter alterado a legislação do regime próprio de previdência social para atendimento das seguintes condições, cumulativamente:

.....
§ 1º

§ 2º O Município que não comprovar o atendimento das condições cumulativas dispostas no *caput* **até 31 de dezembro de 2025** terá seu parcelamento suspenso e não poderá renegociar a respectiva dívida até ulterior cumprimento das condições.” (NR)

“**Art. 116.** Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento dos débitos decorrentes de contribuições previdenciárias dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com o Regime Geral de Previdência Social, com vencimento até 30 de abril de 2023, ainda que em fase de execução fiscal ajuizada, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias e os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais.

§ 1º Os Municípios que possuam regime próprio de previdência social deverão comprovar, para fins de continuidade do parcelamento com o Regime Geral de Previdência Social, de que trata este artigo, terem atendido, **até 31 de dezembro de 2025**, as condições estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 115 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sob pena de suspensão do parcelamento e proibição de renegociação de suas respectivas dívidas



SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

até ulterior cumprimento das condições, conforme o § 2º do mesmo dispositivo.

.....
§ 3º O valor de cada parcela será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) ou à remuneração dos depósitos de poupança, a que for menor, acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento.

.....
§ 6º As parcelas a que se refere o *caput* deste artigo serão equivalentes ao saldo da dívida fracionado em até duzentas e quarenta parcelas ou a 1% (um por cento) da média mensal da receita corrente líquida do Município, o que resultar na menor prestação.

§ 7º Encerrado o prazo dos parcelamentos, eventual resíduo da dívida não quitada na forma prevista no *caput* deste artigo poderá ser pago à vista ou ser parcelado em até sessenta prestações, na forma prevista na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.” (NR)

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao *caput* do art. 117 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), na forma do art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 66, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 117** A formalização dos parcelamentos de que tratam os arts. 115 e 116 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverá ocorrer **até 1º de outubro de 2024** e ficará condicionada à autorização de vinculação do Fundo de Participação dos Municípios para fins de pagamento das prestações acordadas nos termos de parcelamento, observada a seguinte ordem de preferência:

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator