



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

**VOTO EM SEPARADO**  
(à PEC nº 23, de 2021)

SF/21893.68392-70

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

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 23, de 2021, que *altera os arts. 100, 160 e 167 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.*

Em seu art. 1º, a PEC altera os arts. 100, 160 e 167 da Constituição; e em seu art. 2º, modifica os arts. 101 e 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), assim como acrescenta a este os arts. 107-A, 115, 116 e 117.

O art. 3º da PEC trata da limitação de encargos ao prever que, em todas as discussões e condenações que envolvam a Fazenda Pública, o que abrange todos os tipos de precatórios, o índice da taxa Selic acumulado mensalmente será o fator a ser aplicado uma única vez para fins de atualização monetária, compensação da mora e remuneração do capital.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

O art. 4º da PEC define que os limites de despesas primárias resultantes da modificação do critério de sua atualização serão aplicáveis a partir do exercício de 2021.

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

Revoga-se, no art. 6º da PEC, o art. 108 do ADCT, prevendo que o Presidente da República poderá propor, a partir do exercício financeiro de 2026, uma única vez por mandato presidencial, projeto de lei complementar para modificação do método de correção do Teto de Gastos.

A cláusula de vigência encontra-se no art. 7º da PEC, sendo imediata à data de sua promulgação.

Foram apresentadas 52 emendas nesta Casa à PEC nº 23, de 2021.

Encaminhada à CCJ no último dia 10 de novembro, foi designado relator o Senador Fernando Bezerra Coelho, que apresentou parecer no último dia 24, com voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da PEC nº 23, de 2001, e, no mérito, por sua aprovação, com o acolhimento total ou parcial das emendas nºs 3, 13, 17, 18, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 33, 36 e 39, na forma das emendas sugeridas, rejeitando as demais emendas, e fazendo adequações redacionais.

## II – ANÁLISE

Apresentamos este voto em separado, com fulcro no art. 132, § 6º, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, em razão de discordarmos de grande parte do conteúdo do relatório apresentado a esta Comissão pelo Senador Fernando Bezerra Coelho.

SF/21893.68392-70



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Visamos a constituir alternativa mais estruturada, do ponto de vista de direitos sociais e das regras fiscais, à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 23, de 2021.

Em primeiro lugar, constitucionalizamos o direito à renda, nos termos da PEC nº 29, de 2020, já aprovada pelo Senado Federal. Além disso, a materialização do direito à renda deve observar: a priorização dos cidadãos em situação de insuficiência de renda; a articulação ao Sistema Único de Assistência Social; o reajuste periódico dos benefícios e linhas de pobreza e extrema pobreza, de acordo com índice oficial de inflação; a previsão de condicionalidades relacionadas à saúde e à frequência escolar.

As diretrizes estão em linha com as regras do Bolsa Família, programa internacionalmente premiado pela redução da pobreza e da desigualdade, mas extinto pelo atual governo brasileiro.

Desta forma, oferecemos alternativa ao precário arranjo institucional gestado para o Programa Auxílio Brasil, que só garante valores adicionais para o exercício de 2022, submetendo as famílias pobres à grande insegurança e ao risco de redução de sua renda. Para contornar o risco, é preciso assegurar na Constituição Federal o direito à renda e prover instrumentos (especialmente fiscais) para a materialização do direito.

Nossas simulações apontam que, com o atraso de pagamento de precatórios e a mudança da fórmula de cálculo do teto, propostos na PEC nº 23, de 2021, o governo terá um espaço fiscal próximo a R\$ 120 bilhões. As estimativas do governo – de R\$ 90 bilhões – não levam em conta a evolução do IPCA e as expectativas de mercado para os meses de novembro e dezembro deste ano.

O governo pretende utilizar os recursos com valores adicionais para o Auxílio Brasil (R\$ 50 bilhões), recomposição de benefícios do INSS, reajuste de despesas indexadas ao limite que atualiza o teto e gastos discricionários. Com a ampliação do espaço fiscal para 2021, o governo pode utilizar recursos vultosos de forma discricionária, em gastos pouco transparentes e com baixos efeitos redistributivos e multiplicadores.

SF/21893.68392-70



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Vale lembrar que os valores propostos para o Auxílio Brasil não são capazes de garantir renda aos beneficiários do auxílio emergencial, o que levará à desassistência de 27 milhões de beneficiários que recebiam o referido benefício.

Nossa proposta é tecnicamente preferível à PEC nº 23, de 2021, pois abre espaço fiscal de R\$ 120 bilhões em 2022 para o programa de renda básica, recomposição dos benefícios do INSS e despesas com vacinação. Ou seja, a abertura de espaço fiscal é da mesma ordem que o proposto pelo governo (R\$ 120 bilhões), mas ganha em transparência para a sociedade, canalizando recursos para finalidades públicas: transferência de renda, benefícios da segurança e vacinação da população contra a covid-19.

Em relação à transferência de renda, a ampliação dos valores viabilizaria, em 2022, um Programa de R\$ 120 bilhões (R\$ 35 bilhões já estão previstos no PLOA). Assim, evitaria a exclusão de 27 milhões de beneficiários que recebem auxílio emergencial e, mesmo no contexto de recrudescimento da pobreza, da fome e da desigualdade, ficarão excluídos do Auxílio Brasil, caso a PEC nº 23, de 2021, seja aprovada nos termos da Câmara dos Deputados. Prevemos que beneficiários do auxílio serão atendidos pelo programa de transferência de renda.

Além disso, é preciso assegurar que não haja solução de continuidade no atendimento às famílias pobres, prevendo-se valores fora das regras fiscais também para 2023 (R\$ 85 bilhões), já que a proposta orçamentária para o referido exercício é encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso em 2022. Novamente, convém registrar a necessidade de transparência na flexibilização fiscal proposta, evitando incertezas e impactos negativos sobre as expectativas dos agentes econômicos, com repercussões para o mercado de títulos públicos.

Economistas do Fundo Monetário Internacional (“Regras fiscais, cláusulas de salvaguarda e grandes choques”) afirmam que, diante de crises, é possível criar cláusulas de salvaguarda para regras fiscais, mas elas devem ser transparentes, de modo que **a flexibilização da regra deve explicitar as escolhas feitas para combater a crise.**

SF/21893.68392-70



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

“Quando uma cláusula de salvaguarda deve ser acionada? Os eventos que desencadeiam o acionamento de uma cláusula normalmente abrangem recessões econômicas graves, grandes desastres naturais e estados de emergência. Também é importante para a credibilidade das regras que essas cláusulas sejam acionadas apenas quando necessário para responder a esses eventos, ou seja, **o nível do desvio deve estar vinculado às políticas destinadas a debelar a crise**. Vários países adotaram cláusulas de salvaguarda em seus quadros de regras fiscais nos últimos anos, sobretudo após a crise financeira mundial. Por exemplo, **novas cláusulas de salvaguarda foram criadas em 2011 no quadro fiscal da União Europeia (UE)**.”

Neste sentido, não apenas canalizamos a ampliação fiscal para rubricas específicas, atendendo à necessidade da população (benefícios sociais e vacinação), como determinamos os valores adicionais de transferência de renda em 2023. Afinal, a segurança jurídica também deve valer para os mais pobres. Convém lembrar que a restrição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina fonte de compensação para o aumento da despesa obrigatória de caráter continuado, não se aplica a programas existentes como o Bolsa Família, reforçando que ele seria a solução natural para atender à população no momento atual, por meio da ampliação de benefícios e do público.

Para 2022 e 2023, os valores adicionais da transferência de renda não seriam contabilizados no teto de gasto, mas também na regra de ouro e na meta de resultado primário, abrindo-se espaço para atender às famílias pobres.

A partir de 2024, acredita-se que a solução fiscal pode ser obtida com uma revisão geral do arcabouço fiscal brasileiro, adequando-o a regras de última geração, mais flexíveis e capazes de combinar sustentabilidade fiscal, estabilização da economia e financiamento de políticas públicas com efeitos multiplicadores e redistributivos. Nos moldes atuais, as regras fiscais engessam a capacidade de ação do Estado, especialmente em uma crise, inibindo o papel da política fiscal, já reconhecido mesmo no interior da

SF/21893.68392-70



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

abordagem econômica convencional pós-crise financeira de 2008, mantendo a economia com forte capacidade ociosa, desemprego e até piora de indicadores fiscais em razão da baixa arrecadação.

Por fim, mantivemos a previsão de renegociação de dívidas previdenciárias dos municípios com o RGPS e os regimes próprios, bem como a previsão de que as receitas que os Estados e os Municípios receberem a título de pagamentos da União por força de ações judiciais que tenham por objeto a complementação de parcela ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério deverão ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do seu magistério, conforme destinação originária do Fundo. Da aplicação dos valores, no mínimo 60% deverá ser repassado aos profissionais do magistério, inclusive aposentados e pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, aposentadoria ou pensão.

Vale assinalar que a PEC não prevê qualquer tipo de atraso nos precatórios, constituindo uma solução mais adequada ao país, uma vez que não geraria a ampliação de passivos para os próximos governos. Especialmente, não haveria prejuízo ao setor de educação, uma vez que os precatórios do Fundef seriam integralmente pagos (de R\$ 16 bilhões). Tampouco seriam prejudicadas pessoas que deixarão de receber precatórios alimentares, como aquelas que ganharam o direito à aposentadoria, mas não receberiam os valores determinados judicialmente, caso seja aprovada a PEC nº 23, de 2021.

Em relação às emendas apresentadas à CCJ, acatamos total ou parcialmente as Emendas nºs 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 20, 21, 23, 28, 30, 34, 35, 36, 40, 41 e 52.

## III – VOTO

**Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2001; e, no mérito, pela rejeição do Substitutivo apresentado pelo relator à CCJ e pela aprovação da PEC nº 23, de 2021, com o**

SF/21893.68392-70



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

acolhimento total ou parcial das Emendas nºs 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 20, 21, 23, 28, 30, 34, 35, 36, 40, 41 e 52, rejeitando as demais emendas, **na forma das emenda substitutiva global sugerida:**

SF/21893.68392-70

### **EMENDA Nº (SUBSTITUTIVO)** (à PEC nº 23, de 2021)

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021, que *altera o art. 6º da Constituição Federal e altera o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e acrescenta-lhe os arts. 115 a 119, para garantir a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade o direito a renda básica e para autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.*

A Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

#### **“Art. 6º .....**

§ 1º Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade de renda terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei.



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Rogério Carvalho

SF/21893.68392-70

§ 2º A renda básica familiar de que trata o § 1º deste artigo será instituída por lei, devendo sua implementação considerar, no mínimo, os seguintes aspectos:

- I - priorização dos cidadãos em situação de insuficiência de renda;
- II - articulação ao Sistema Único de Assistência Social;
- III - reajuste periódico dos benefícios e linhas de pobreza e extrema pobreza, de acordo com índice oficial de inflação;
- IV - previsão de condicionalidades relacionadas à saúde e à frequência escolar.” (NR)

**Art. 2º** O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 107. ....

.....  
§ 6º .....

VI - no exercício de 2022, até o montante de R\$ 25.000.000.000,00 (vinte e cinco bilhões de reais) para recomposição de valores dos benefícios da seguridade social na lei orçamentária anual.

.....” (NR)

**“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 31 de outubro de 2021, inclusive os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais, mediante autorização em lei municipal específica, desde que comprovem ter alterado a legislação do regime próprio de previdência social para atendimento das seguintes condições, cumulativamente:

I - adoção de regras de elegibilidade, de cálculo e de reajustamento dos benefícios que contemplem, nos termos previstos nos incisos I e III do § 1º e nos §§ 3º a 5º, 7º e 8º do art. 40 da



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Rogério Carvalho

SF/21893.68392-70

Constituição Federal, regras assemelhadas às aplicáveis aos servidores públicos do regime próprio de previdência social da União e que contribuam efetivamente para o atingimento e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial;

II - adequação do rol de benefícios ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019;

III - adequação da alíquota de contribuição devida pelos servidores, nos termos do § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019; e

IV - instituição do regime de previdência complementar e adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social, nos termos do § 6º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.

*Parágrafo único.* Ato do Ministério do Trabalho e Previdência, no âmbito de suas competências, definirá os critérios para o parcelamento previsto neste artigo, inclusive quanto ao cumprimento do disposto nos incisos I, II, III e IV do *caput* deste artigo, bem como disponibilizará as informações aos Municípios sobre o montante das dívidas, as formas de parcelamento, os juros e os encargos incidentes, de modo a possibilitar o acompanhamento da evolução desses débitos.”

**“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 31 de outubro de 2021, 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 formalização do parcelamento com o Regime Geral de Previdência Social, de que trata este artigo, terem atendido as condições estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 115 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Os débitos parcelados terão redução de 40% (quarenta por cento) das multas de mora, de ofício e isoladas, de 80% (oitenta por cento) dos juros de mora, de 40% (quarenta por cento) dos encargos



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Rogério Carvalho

SF/21893.68392-70

legais e de 25% (vinte e cinco por cento) dos honorários advocatícios.

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

§ 4º Não constituem débitos dos Municípios aqueles considerados prescritos ou atingidos pela decadência.

§ 5º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no âmbito de suas competências, deverão fixar os critérios para o parcelamento previsto neste artigo, bem como disponibilizar as informações aos Municípios sobre o montante das dívidas, as formas de parcelamento, os juros e os encargos incidentes, de modo a possibilitar o acompanhamento da evolução desses débitos.”

“**Art. 117.** A formalização dos parcelamentos de que tratam os arts. 115 e 116 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverá ocorrer até 30 de junho de 2022 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:

I - a prestação de garantia ou de contragarantia à União ou os pagamentos de débitos em favor da União, na forma do § 4º do art. 167 da Constituição Federal;

II - as contribuições parceladas devidas ao Regime Geral de Previdência Social;

III - as contribuições parceladas devidas ao respectivo regime próprio de previdência social.”

“**Art. 118.** As despesas referentes à renda básica, de que trata o parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal, em acréscimo ao montante previsto no projeto de lei orçamentária para o exercício de 2022, poderão não ser consideradas, nos exercícios de 2022 e 2023, até o limite de R\$ 85.000.000.000,00 (oitenta e cinco bilhões de reais) por exercício, para fins de:

I - apuração da meta de resultado primário constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias;



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Rogério Carvalho

SF/21893.68392-70

II - limite para despesas primárias estabelecido no inciso I do *caput* do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 1º As operações de crédito realizadas para custear a as despesas referentes à renda básica, de que trata o parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal, ficam ressalvadas do limite estabelecido no inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição Federal.

§ 2º A despesa de que trata este artigo deve ser atendida por meio de crédito extraordinário.

§ 3º Os valores de que trata este artigo deverão viabilizar a inclusão de beneficiários do Auxílio Emergencial de que trata a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, em programa de renda básica.”

**“Art. 119.** As despesas referentes à vacinação e ao enfrentamento à pandemia da covid-19, no âmbito do Ministério da Saúde, em acréscimo ao montante previsto na lei orçamentária para o exercício de 2021, poderão não ser consideradas, no exercício de 2021, até o limite de R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais), para fins de:

I - apuração da meta de resultado primário constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - limite para despesas primárias estabelecido no inciso I do *caput* do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 1º As operações de crédito realizadas para custear a as despesas referentes à renda básica, de que trata o parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal, ficam ressalvadas do limite estabelecido no inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição Federal.

§ 2º A despesa de que trata este artigo deve ser atendida por meio de crédito extraordinário.”

**“Art. 120.** As receitas que os Estados e os Municípios receberem a título de pagamentos da União por força de ações judiciais que tenham por objeto a complementação de parcela ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério deverão ser aplicadas na manutenção



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do seu magistério, conforme destinação originária do Fundo.

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

**Art. 3º** Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua promulgação.

Sala das Sessões,

Senador ROGÉRIO CARVALHO

PT-SE

SF/21893.68392-70