



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

VOTO EM SEPARADO - CCJ
(à Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021)

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, acerca da 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

Submete-se à apreciação desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021, cuja justificativa aponta o elevado aumento dos valores a serem pagos decorrentes de precatórios no ano de 2022.

Consoante mensagem inicial apresentada quando do envio da proposta à Câmara dos Deputados, “para a elaboração da proposta orçamentária de 2022, o crescimento expressivo de R\$ 33,7 bilhões em relação à 2021 (60,7%) não encontra precedentes em processos orçamentários anteriores, constituindo em risco na gestão orçamentária no próprio ano. 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”.



SF/21261.77639-09

Posteriormente, antes da votação da PEC na Câmara, o governo noticiou que o espaço fiscal gerado pela proposta seria destinado a um aumento para cerca de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) do benefício do Auxílio Brasil, programa de transferência de renda criado pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, que substitui o Bolsa Família.

Assim é que houve a aprovação do texto naquela Casa com uma série de alterações na Constituição, sobre as quais vale destacar:

- 1) A determinação de que haja o depósito do valor do precatório no juízo da ação de cobrança referente aos débitos inscritos em dívida ativa para eventual compensação;
- 2) Utilização alternativa de precatórios para quitação de débitos, compra de imóveis públicos, pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial; aquisição de participação societária; ou compra de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federativo, inclusive, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo;
- 3) Amortização de dívidas entre pessoas jurídicas de direito público;
- 4) Securitização de recebíveis da dívida ativa com a exclusão da proibição constitucional de vinculação dos impostos;
- 5) Alteração da correção do Teto de Gastos pelo IPCA apurado de janeiro a dezembro do ano anterior;
- 6) Criação de um subteto para precatórios, de modo que os precatórios só podem ser expedidos até o limite estipulado ano a ano;
- 7) Possibilidade de pagamento do valor referente à dívida judicial no ano seguinte com renúncia de 40% do crédito, mediante abertura de créditos extraordinários;
- 8) Exclusão dos limites do Teto de Gastos e do subteto de precatórios dos pagamentos mediante compensação, dação, parcelamento ou renúncia;
- 9) Preferência dos precatórios do FUNDEF sobre aqueles decorrentes de dívidas alimentícias;
- 10) Parcelamento de contribuições previdenciárias e débitos de municípios com os respectivos regimes próprios de previdência social, bem como dos débitos decorrentes de contribuições previdenciárias dos Municípios com o RGPS; e
- 11) Utilização da taxa SELIC para remuneração do capital e compensação da mora nas dívidas da Fazenda Pública.

A matéria chega agora ao Senado, nos termos do § 2º do art. 60 da Constituição Federal.



II - ANÁLISE

Há que se analisar a Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021, sob seus dois aspectos principais: as suas finalidades; e a solução encontrada pelo governo em articulação com a Câmara.

O primeiro ponto refere-se ao financiamento de parte do Auxílio Brasil, que substituiu o Bolsa Família. Sem prejuízo do objetivo eleitoreiro do governo, que desde a tramitação da PEC anunciou que o espaço fiscal dela decorrente seria destinado a aumento para servidores públicos e auxílio diesel, é certo que cerca de 27,7 milhões de brasileiros se encontram abaixo da linha de pobreza, conforme pesquisa da FGV de setembro de 2021¹. É imprescindível que essa situação seja resolvida o quanto antes, mas a solução encontrada pelo governo e pela Câmara certamente não é a melhor opção dentre as disponíveis.

A proposta gera um espaço fiscal de duas maneiras: criando um subteto para a expedição de precatórios e alterando a forma de correção do Teto de Gastos.

Em primeiro lugar, ao criar um subteto para expedição de precatórios, gera-se uma verdadeira moratória para o pagamento de dívidas já reconhecidas pela Justiça, decorrentes de processos que demoram anos e às vezes décadas. O Supremo Tribunal Federal – STF já declarou a inconstitucionalidade de propostas como essa no passado, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2356 e 4425. Naquelas ADI's, a Corte decidiu que os regimes instituídos pelas Emendas Constitucionais lá impugnadas violavam a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e a coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI). Também na ADI 4425, o Supremo entendeu que o regime de compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios embaraçava a efetividade da jurisdição.

Assim é que a proposta, como encaminhada pela Câmara, padece de inconstitucionalidade por violar cláusulas pétreas.

Há que se averiguar ainda a repercussão econômica de tal escolha. Conforme amplamente esplanado pelos especialistas na Sessão de Debates Temáticos realizada nesta Casa em 22 de novembro, a medida causa uma verdadeira “bola de neve” nos pagamentos das dívidas decorrentes de títulos judiciais, com a possibilidade de gerar um passivo na casa dos trilhões em 2036.

¹ Disponível em: <<https://cps.fgv.br/DesigualdadePandemia>>.

Não só, mas ela veda a própria expedição do precatório, ou seja, o valor sequer é inscrito no orçamento e o título judicial fica em um “limbo” no Judiciário. Daí decorre uma consequência que não tem sido muito noticiada: ao retardar a expedição dos precatórios e o consequente pagamento dos cidadãos que tiveram seu direito reconhecido, ela acaba por forçar os credores – em sua maioria, beneficiários da previdência social e servidores públicos – a alienar os seus direitos às instituições financeiras que ofereçam um percentual maior do que o oferecido pelo respectivo ente federativo (40%). Essas mesmas instituições poderão, com os precatórios obtidos, adquirir participações societárias, outorgas de delegações de serviços públicos, direitos, obter compensação de débitos. Ou seja, é constitucionalizado um mercado de precatórios.

Destaque-se ainda a autorização constitucional para a securitização de recebíveis da dívida ativa. Os adquirentes desses recebíveis compram as dívidas com elevado deságio - por estarem classificadas como de difícil recuperação - mas não assumem nenhum risco de não receberem o pagamento desses recebíveis por parte dos governos devedores. Esse mecanismo financeiro que tem sido adotado por vários entes federados tem se revelado extremamente lesivo à boa gestão das contas públicas, como já vem sendo alertado por diversos órgãos de controle.

O outro meio encontrado pela PEC para criação de espaço fiscal consiste na alteração da metodologia de alteração do Teto de Gastos. O IPCA, antes apurado de julho a junho, passa a ser contabilizado de janeiro a dezembro.

A mudança na apuração do IPCA de junho para dezembro implicará na elaboração de um projeto de lei orçamentária com base em estimativas do IPCA para o fim do ano. Isso dificultará ainda mais a discussão da peça orçamentária no Congresso Nacional, uma vez que a estimativa que só poderá ser confirmada a partir de janeiro do ano da vigência do orçamento.

Dessa forma, o orçamento, que já possui um pouco de desconexão com a realidade, pois o Congresso sempre tende a superestimar os parâmetros macroeconômicos, passará a ter seu limite de despesas fixado também com base em uma estimativa. Tal alerta também foi dado pelos especialistas que se manifestaram na Sessão de Debates Temáticos. Neste sentido, a proposta, como apresentada, acaba gerando problemas ainda maiores. O possível aumento dos juros diminuirá consideravelmente o poder de compra dos R\$ 400,00 (quatrocentos reais) propostos pelo governo.

Não só, mas o espaço fiscal criado pela PEC não fora vinculado a nenhuma despesa específica. Tal questão foi corrigida apenas parcialmente no relatório apresentado pelo Sen. Fernando Bezerra em 24 de novembro perante esta Comissão, ao prever que apenas o espaço



decorrente da mudança na correção do Teto de Gastos fosse destinado à ampliação de programas sociais de combate à pobreza e extrema pobreza, limites individualizados do Teto de Gastos e seguridade social. Não houve a destinação de cerca de R\$ 43,8 bilhões, referentes ao não pagamento de precatórios.

Diante de tais considerações é que se apresenta a Emenda Substitutiva nº 52, elaborada em conjunto com os Senadores José Aníbal (PSDB/SP), Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR) e Rogério Carvalho (PT/SE).

Objetiva-se resolver a demanda pelo aumento do benefício pago a título de Auxílio Brasil, sem recair em inconstitucionalidade e gerar um passivo para a União que sequer pode ser calculado. A nova emenda apresentada tentou conciliar as diversas demandas dos Parlamentares, que se apresentaram desde a chegada da proposta a esta comissão. Resumidamente:

- 1) Prevê o direito à renda básica a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade e coloca como um dos objetivos da assistência social a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. São observadas, assim, as emendas nº 18, do Sen. Rogério Carvalho (PT/SE); 28, do Sen. Eduardo Braga (MDB/AM), e 36, do Sen. Mecias de Jesus (Republicanos/RR);
- 2) Altera para 2 de abril a data limite para inclusão dos precatórios no orçamento das entidades de direito público e prevê um anexo na Lei de Diretrizes Orçamentárias com avaliação do montante de precatórios e projeção dos valores, em atendimento à emenda apresentada pelo Relator e à emenda nº 44 do Sen. José Aníbal;
- 3) Possibilita mecanismos de utilização não só de precatórios, mas também de títulos judiciais com precatórios ainda não expedidos, para quitação ou garantia de débitos, amortização de dívidas contratuais e extracontratuais, compra de bens móveis, imóveis e direitos. Entende-se que este item estimula os acordos terminativos de litígios e a compensação entre devedores e credores sem mercantilização de precatórios.
- 4) Prevê que Lei Complementar deverá dispor sobre revisão periódica de gastos públicos, uma vez que é preciso analisar o que se pode reduzir para garantir o atendimento dos programas sociais;
- 5) Proíbe a criação de emendas ao orçamento não previstas na Constituição;
- 6) Excepciona do Teto de Gastos o valor de até R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais), em 2021, para vacinação contra COVID-19, em atendimento à demanda do governo;

- 7) Excepciona do Teto de Gastos, no exercício de 2022, despesas com precatórios e RPV's, e destina o espaço fiscal correspondente à programa de transferência de renda e à seguridade social, o que encontra correspondência com a emenda nº 17 do Sen. Rogério Carvalho (PT/SE) e supera o valor estipulado pela emenda nº 38 do Sen. Eduardo Braga (MDB/AM)
- 8) A partir de 2023 até 2026, excepciona do Teto de Gastos a quantia de R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais) destinada para programa de transferência de renda;
- 9) A fim de estimular a melhor administração dos passivos com precatórios, excepciona do Teto de Gastos os valores transacionados ou parcelados, à semelhança das Emendas nº 4, do Sen. Antonio Anastasia (PSD/MG) e 31 da Sen. Simone Tebet. Fixa, ainda, que o espaço fiscal correspondente será destinado à seguridade social;
- 10) Mantém a possibilidade de parcelamento aos Municípios;
- 11) Prevê o repasse de 60% (sessenta por cento) dos valores decorrentes de precatórios do FUNDEF aos professores, observando a emenda nº 26 do Sen. Eduardo Braga;
- 12) Dispõe que lei indicará os limites, condições, normas de acesso e demais requisitos com vistas ao direito à renda básica, também à semelhança da emenda nº 27, do Sen. Eduardo Braga, mediante compensação integral ou parcial, com aumento de receita ou redução de despesas com base nos planos de revisão periódica de gastos públicos;
- 13) Prevê a criação de comissão mista para analisar os atos administrativos concernentes ao processamento de precatórios e medidas adotadas pelos órgãos de representação da União para mitigar litígios judiciais, em observância da emenda nº 29 do Sen. Eduardo Braga.

Entende-se que esta emenda atende também aos objetivos das emendas nº 1 (Sen. Jorge Kajuru), 5 (Sen. Nelsinho Trad), 6 e 32 (Sen. Weverton), 7 e 8 (Sen. Paulo Paim), 9, 10, 11, 12, 14 e 15 (Sen. Rogério Carvalho), 20 e 25 (Sen. Jaques Wagner), 30 (Sen. Simone Tebet), 33 (Sen. Marcos Rogério), 48 (Sen. Carlos Portinho) e 50 (Sen. Rose de Freitas) que mitigam o subteto de precatórios e suprimem as alterações pretendidas pela PEC 23.

Atende, ainda, às finalidades das emendas nº 2 (Sen. Paulo Paim), 34 (Sen. Fabiano Contarato), 40 (Sen. Simone Tebet) que objetivavam a supressão dos dispositivos referentes à securitização de recebíveis da dívida ativa.

Trata-se, assim, de solução constitucional consentânea às necessidades atuais.

III – VOTO

Ante o exposto, vota-se pela rejeição do relatório e a aprovação da Emenda nº 52 – CCJ.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA



SF/21261.77639-09