

PARECER Nº , DE 2021

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



Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021, da Presidência da República, *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.*

A proposta já é de conhecimento de todos e foi longamente debatida em audiências públicas e nas reuniões deliberativas havidas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Em 30 de novembro, a Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021, foi, após longo e profícuo debates havidos no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, aprovada com ampla maioria de votos. Foram 16 os membros da comissão que concordaram e apoiaram o relatório apresentado por este relator.

A matéria veio, então, a Plenário para discussão e votação. Foram apresentadas as Emendas nº 76 – PLEN, do Senador José Aníbal e

outros Senadores, nº 77 – PLEN, do Senador Alessandro Vieira e outros e nº 78 –PLEN, da Senadora Rose de Freitas e outros.

II – ANÁLISE

Gostaria, primeiramente, antes de adentrar na análise das alterações, rememorar o processo de construção desse texto. Empreendemos, ao longo desse período, um grande esforço, em contato com as lideranças da Casa, para que promovêssemos aperfeiçoamentos ao texto aprovado pela Câmara dos Deputados.

Durante o processo de discussão e deliberação no âmbito da CCJ e aqui no Plenário, incorporamos algumas sugestões dos nobres Senadores Eduardo Braga, Davi Alcolumbre, Esperidião Amin, Antonio Anastasia, Otto Alencar, Carlos Portinho, Marcos Rogério, Carlos Fávaro, Rogério Carvalho, Jaques Wagner, entre outros. Ressalto, que as sugestões das diversas lideranças da Casa, foram responsáveis não só pelo aperfeiçoamento do texto, como também por fechar as lacunas e eliminar a maior parte das resistências à PEC.

Nesses termos, inserimos um complemento à regra de que os precatórios referentes ao Fundef deverão ser pagos em três parcelas anuais e sucessivas, a partir do ano seguinte ao da sua expedição. A fim de conferir um caráter de maior previsibilidade ao recebimento desses recursos pelos entes federados, garantindo-lhes a possibilidade de melhor planejar os investimentos a serem realizados com essa receita, incorporamos preceito que estabelece que as parcelas anuais desses precatórios do Fundef deverão ser pagas segundo um cronograma específico, qual seja, 40% do montante até o dia 30 de abril, 30% até 31 de agosto e o restante até 31 de dezembro. A respeito ainda dos recursos a serem recebidos a título de precatórios do Fundef, nossa preocupação concentrou-se também em evitar que os expressivos recursos a serem pagos pela União fossem destinados a novas despesas obrigatórias de caráter continuado, que passassem, num futuro próximo, a onerar as finanças de estados e municípios. Até porque, em muitas situações, a receita será de elevada magnitude, mas terá caráter extraordinário, não cabendo seu direcionamento a gastos de natureza permanente, a bem da observância do princípio da responsabilidade fiscal. Propomos, nesse contexto, que as receitas devam ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério, em linha com o propósito do antigo Fundef. Mais ainda, definimos que ao menos 60% dos recursos devam ser repassados aos profissionais do magistério, inclusive aposentados e pensionistas, na forma

de abono, vedada sua incorporação na remuneração, aposentadoria ou pensão.

Outra sugestão incorporada foi a de instituir Comissão Mista que fará análise dos atos, fatos e procedimentos geradores dos precatórios e sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União. Aprimoramos a redação, a partir de sugestões diversas, para direcionar melhor o escopo da comissão, a fim de alcançar seus objetivos e trazer resultados palpáveis às contas públicas, e evitar que sejam impostas à comissão atribuições estranhas às competências do Poder Legislativo, em prejuízo ao princípio da separação de poderes.

Aproveitamos também que muitos senadores pretenderam, legitimamente, explicitar a principal motivação para a necessária mudança do critério, ou seja, viabilizar o financiamento de um programa de transferência de renda robusto, que assegure à população carente o recebimento do mínimo necessário a uma vida digna. A fim de atender esses pleitos, encaminhamos texto que define que, no exercício de 2022, o espaço fiscal produzido pela mudança temporal aplicada no cálculo do teto de gastos seja direcionado a fins sociais.

Ocorre que, durante o processo de discussão e deliberação no âmbito da CCJ, ficaram pendentes de incorporação em nosso relatório algumas questões suscitadas pelos membros da Comissão, além de outras matérias que foram decorrentes de acordos feitos após aquela data.

A primeira delas é a alteração de nossa emenda que constitucionalizava o programa de auxílio aos vulneráveis, com alteração no art. 203 da Constituição Federal (CF). Após apelos do Senador Rogério Carvalho e de outras Senadoras e Senadores, comprometemo-nos a buscar meios para incorporar, no texto a ser votado em plenário, o teor da PEC nº 29, de 2020, recentemente aprovada nesta Casa, de autoria do Senador Eduardo Braga, e que teve a brilhante relatoria do Senador Antonio Anastasia. Houve consenso de que aquele texto representa melhor a visão desta Casa sobre o tema, devendo ser consagrada nesta nova iniciativa. O texto final da emenda foi construído a várias mãos, garantindo a constitucionalização desse fundamental direito, mas respeitando os princípios orçamentários e a responsabilidade fiscal. A participação do Senador José Aníbal foi essencial nesse ponto.

Aproveitamos, ainda, para incorporar sugestões da Senadora Simone Tebet e dos Senadores Alessandro Vieira, José Aníbal e Oriovisto

Guimarães, entre outros. Refiro-me à vinculação de todo o espaço fiscal criado pela Proposta para fins sociais da mais alta importância. Cito-os: ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza; e saúde, previdência e assistência social. Assim, todo o esforço feito pelo Congresso Nacional na busca de recursos estará vinculado às finalidades sociais mais urgentes nesse momento de crise. Essas sugestões foram concretizadas com a modificação do art. 4º da PEC e com a alteração do art. 107-A do ADCT.

Outra sugestão que acolhemos da Senadora Simone é a de reduzir o tempo em que o sublimite para precatórios vigorará. Em vez de vigorar por todo o tempo do Novo Regime Fiscal, ou seja, até 2036, o sublimite irá até 2026, dando tempo suficiente para o Poder Executivo melhor acompanhar o processo de apuração e formação dos precatórios e seus riscos fiscais, mas sem criar um passivo de ainda mais difícil execução orçamentária.

A quarta modificação é de natureza supressiva, para excluir da PEC 23 as medidas relacionadas à securitização de dívidas tributárias. A medida, apesar de meritória, não encontrou consenso no Senado Federal, não havendo prejuízo deixar essa discussão para outro momento.

Além dessas alterações de mérito, aproveitamos a ocasião para corrigir um erro de remissão não retificado no § 2º do art. 107-A do ADCT, oriundo do estabelecimento da ordem de prioridade para pagamento de sentenças judiciais, de acordo com a nova redação do § 8º do mesmo artigo, constante da complementação de voto. Sem essa correção, haveria dúvida quanto à regra de prioridade que iria prevalecer no pagamento dessas despesas. Também corrigimos a Emenda nº 67-CCJ para retirar a referência a base de cálculo no § 2º do artigo que propomos incluir com a referida emenda.

Feito isso, reiteramos nosso voto dado perante a CCJ, com os acréscimos acima referidos. Creio que, assim, damos uma resposta à altura do desafio que se colocou perante o Congresso Nacional.

Quanto às Emenda nº 76 – PLEN e nº 77 – PLEN, que apresentam substitutivos à PEC nº 23, de 2021, infelizmente não poderemos acolhê-las. Nosso voto foi no sentido de preservar a estrutura da PEC como veio da Câmara dos Deputados, fazendo ajustes que, em nosso entendimento e de diversos outros Senadores, aprimoram a ideia inicial. Os substitutivos apresentados adotam abordagem completamente distintas, ainda que com o

mesmo objetivo de encontrar espaço fiscal para atendimento a fins socialmente relevantes. Nesse sentido, elas são incompatíveis com o conjunto de emendas que acolhemos ao longo do processo de discussão, inclusive dos subscritores dessas emendas, com os quais temos dialogado continuamente em busca de acordo e consenso.

Quanto à Emenda nº 78 – PLEN, que trata de medidas relacionadas à Defensoria Pública, ainda que indiretamente tratem de teto de gastos, não guardam relação com as medidas necessárias ao atendimento dos inadiáveis objetivos desta Proposta. Assim, também deixamos de acolher esta Emenda.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2001, e, no mérito, por sua aprovação, com as emendas aprovadas na CCJ, com a seguinte adequação redacional e com as seguintes emendas, rejeitando-se as Emenda nºs 76-PLEN a 78-PLEN, restando prejudicadas as Emendas nsº 71-CCJ e 72-CCJ:

- 1) No § 2º do art. 107-A do ADCT, onde se lê “estabelecida no art. 100 da Constituição Federal”, leia-se “cronológica e o disposto no § 8º deste artigo”.
- 2) Altere-se a redação do § 2º do artigo proposto na Emenda nº 67-CCJ, para “Não se incluem nos limites estabelecidos nos art. 107 e 107-A, ambos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a partir de 2022, as despesas para os fins de que trata este artigo”.

EMENDA Nº - PLEN

Inclua-se, no art. 6º da Constituição Federal, na forma do art. 1º da PEC nº 23, de 2021, o seguinte parágrafo único:

“Art. 1º

.....

‘Art. 6º

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica

familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária' (NR)''

EMENDA Nº - PLEN

Dê-se, ao art. 4º da PEC nº 23, de 2021, a seguinte redação:

Art. 4º O aumento do limite decorrente da aplicação do disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverá, no exercício de 2021, ficar restrito ao montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), e ser destinado exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a Covid-19, programa de transferência de renda, ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico, e, no exercício de 2022, ser destinado somente ao atendimento das despesas de ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza, nos termos do parágrafo único do art. 6º e do inciso VI do art. 203 da Constituição, à saúde, à previdência e à assistência social, sendo dispensado, exclusivamente para este exercício, o atendimento dos limites e sublimites em razão da aplicação do disposto no art. 107 do ADCT.

§ 1º As operações de crédito realizadas para custear o aumento de limite referido no *caput* ficam ressalvadas do estabelecido no inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição Federal, no exercício de 2021.

§ 2º As despesas de que trata o *caput* deste artigo, em relação ao exercício de 2021, deverão ser atendidas por meio de créditos extraordinários e ter como fonte de recurso o produto de operações de crédito.

§ 3º A abertura dos créditos extraordinários referidos no § 2º deste artigo dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 2º do art. 167 da Constituição Federal.

EMENDA Nº - PLEN

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 107-A, na forma proposta pelo art. 2º da PEC nº 23, de 2021, e incluam-se os seguintes §§ 1º e 2º, renumerando-se os demais:

“**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.

§ 1º No exercício de 2022, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no *caput* deverá ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194 da Constituição Federal.

§ 2º Nos exercícios de 2023 a 2026, o valor mínimo a ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194 da Constituição Federal, será calculado:

I – no exercício de 2023, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 2 de julho de 2021 até 2 de abril de 2022, e o limite de que trata o *caput* válido para o exercício de 2023; e

II – nos exercício de 2024 a 2027, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 3 de abril de dois anos anteriores até 2 abril do ano anterior ao exercício, e o limite de que trata o *caput* válido para o mesmo exercício.

.....”

EMENDA Nº - PLEN

Suprimam-se os §§ 7º e 8º do art. 167 da Constituição Federal, na forma proposta pelo art. 1º da PEC nº 23, de 2021.

EMENDA Nº - PLEN

Suprima-se a expressão “na base de cálculo e” do § 6º do art. 107-A, a ser incluído na forma proposta pelo art. 2º da PEC nº 23, de 2021.

EMENDA Nº - PLEN

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

“Art. 1º

.....

‘Art. 203.

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

“**Art. 2º**

.....
‘**Art. 118.** Os limites, condições, normas de acesso e demais requisitos com vistas ao atendimento do disposto no parágrafo único do art. 6º e no inciso VI do art. 203 da Constituição Federal serão determinados, na forma da lei e respectivo regulamento, até 31 de dezembro de 2022, ficando dispensada, exclusivamente no exercício de 2022, a observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa no referido exercício.’”

Sala das Comissões,

, Presidente

, Relator



SF/21848.80145-46