

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 23, DE 2021

Altera os art. 100, art. 109, art. 160, art. 166 e art. 167 da Constituição e acrescenta os art. 80-A e art. 101-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado DARCI DE MATOS

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 23/2021 – tem como objetivo modificar o regime de pagamento de precatórios da União, Estados e Municípios.

O art. 1º da PEC faz as seguintes alterações ao Texto Constitucional:

a) Art. 100:

- § 2º Trata dos pagamentos dos precatórios de débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, é alterado para ser incluída a expressão “conforme previsto no § 5º deste artigo”, o que faz referência à necessidade de inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, desde que apresentados até 1º de julho, para pagamento até o final do exercício financeiro seguinte;
- § 9º Mediante comunicação da Fazenda Pública ao Tribunal, o valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor do requisitório e seus substituídos deverá, conforme procedimento definido em lei própria, ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo.



- § 11 É modificado para permitir a entrega de créditos em precatórios para aquisição de participação societária do respectivo ente federado;
- § 14 Alterado para incluir apenas a expressão “observado o disposto no § 9º”, em função da alteração total do § 9º;
- § 20 Trata do parcelamento dos precatórios de grande valor. Além dos precatórios com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados até 1º de julho do exercício financeiro anterior, serão parcelados precatórios com valor superior a 1.000 (mil) vezes o montante definido como de pequeno valor, ou seja, superior a R\$ 66 milhões de reais, atualmente. Além disso, o parcelamento passa a ser feito com pagamento de 15% no exercício financeiro seguinte e o restante em parcelas iguais nos nove exercícios financeiros subsequentes;
- § 21 Fica permitida a compensação de créditos de precatórios da União com os respectivos débitos de outros entes federativos ou entidades.

b) Art. 109. Trata das competências dos juízes federais, alterado o § 2º de modo a limitar a possibilidade de intentar ação contra a União no Distrito Federal, fora das demais hipóteses previstas no mesmo parágrafo, somente às causas em que tenham sido requeridas tutela de natureza coletiva.

c) Art. 160. Dispõe sobre a vedação de retenção ou de restrição para entrega de recursos a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O parágrafo único é renumerado para § 1º, sem alteração da redação, e é acrescentado o § 2º, que estabelece que os contratos, acordos, ajustes, convênios, parcelamentos ou 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.

d) Art. 166:

- É acrescentado o § 21 que dispõe que não se sujeita à previsão em lei orçamentária anual a destinação de imóveis públicos na integralização de cotas em fundo privado de investimento em que a União seja única cotista, permitida a participação desta em fundos não exclusivos ou como minoritário;



- Acrescenta o § 22 que estabelece imunidade tributária e a isenção de emolumentos para a transferência de imóveis para os fins de integralização de fundos de investimento.

e) Art. 167. Ressalvas à “*Regra de Ouro*” no orçamento fiscal e da seguridade social.

O art. 2º da PEC faz as seguintes alterações ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

a) Art. 80-A. Acrescentado para criar o Fundo de Liquidação de Passivos da União, suas autarquias e fundações.

- O § 2º estabelece que não se aplica a ao Fundo de Liquidação de Passivos da União, de suas autarquias e fundações:
 - I) vedação à vinculação de receitas de impostos (art. 167, IV), no que tange ao inciso VI do artigo; e
 - II) a observância de limitações legais relativas às vinculações de receitas ou à destinação de receitas de capital;
- O § 3º define que as despesas custeadas com o fundo não se sujeitariam ao teto de gastos estabelecido no art. 107 do ADCT.

b) Art. 101-A. Estabelece que, até 31 de dezembro de 2029, aplica-se o previsto no art. 100, § 20, da Constituição aos precatórios, em ordem decrescente de valor, a serem pagos pela União em determinado exercício que fizerem com que a soma dos valores, apresentados na forma do art. 100, § 5º, da Constituição, exceda 2,6% (dois inteiros e seis décimos por cento) da receita corrente líquida (RCL) acumulada dos doze meses anteriores em que forem requisitados.

O art. 3º da PEC dispõe que, nas condenações impostas à Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - Selic, acumulado mensalmente. Atualmente, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), a correção depende da natureza do precatório, podendo ser a Selic ou a inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) mais 6% ao ano.



Já o *caput* do art. 4º da PEC estabelece a cláusula de vigência, de modo que a Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua promulgação. O seu parágrafo único dispõe que as alterações relativas ao regime de pagamento dos precatórios se aplicam a todos os requisitórios já expedidos ou inscritos, inclusive no orçamento fiscal e da seguridade social do exercício de 2022.

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame de admissibilidade, nos termos regimentais.

Audiências Públicas realizadas na reunião da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do dia 09/09/2021, com os seguintes palestrantes:

- **RICARDO SORIANO DE ALENCAR** – Procurador-Geral da Fazenda Nacional;
- **BRUNO FUNCHAL** – Secretário Especial da Secretaria do Tesouro Orçamento;
- **ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES** – Advogado da União Substituto;
- **TATHIANE PISCITELLI** – Presidente da Comissão Especial de Direito Tributário da OAB/SP. Doutora pela USP e Professora da FGV de Direito Tributária e Finanças Públicas;
- **GABRIEL MAGNO** – Secretário de Assuntos Jurídicos e Legislativos da CNTE;
- **MAÍLSON DA NÓBREGA** – Sócio da Tendências Consultoria Integrada;
- **ÉLIDA GRAZIANE PINTO** – Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo e Professora de Finanças Públicas da EAESP-FGV;
- **EDUARDO DE SOUZA GOUVEA** – Presidente da Comissão Especial de Precatórios da OAB Nacional.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Darci de Matos
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215958352900>



Senhores Deputados, o regramento jurídico de apresentação, expedição e pagamentos de precatórios está previsto desde a redação original do art. 100 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual, “à exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”.

Pois bem, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Poderes Executivos, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário vêm trabalhando e buscando esforços no sentido de se buscar um equilíbrio fiscal entre o orçamento da União, Estados e Municípios e os devidos pagamentos mediante a ferramenta constitucional denominada precatórios.

Contudo, todo esse esforço se tem mostrado incapaz de solucionar esse grave problema de gestão, que acaba por impactar diretamente na construção de novas ou no aperfeiçoamento de políticas públicas dos entes federados, bem como cria cenário ruim perante o mercado financeiro nacional e internacional.

A propósito, na sessão de 14.03. 2013, **quase uma década**, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, declarou a inconstitucionalidade, em parte, da Emenda Constitucional nº 62/2009, que disciplinava novo regime de precatórios da Constituição Federal de 1988.

Naquela assentada, o **Ministro Gilmar Mendes** já advertia sobre a necessidade de uma equação equilibrada, como se apresentava naquele momento a referida emenda constitucional, senão vejamos:

“(...) É importante que nós rememorem todo esse quadro, porque, dependendo do discurso que resolvamos adotar – eu brincava aqui com o Ministro Celso –, deveríamos, talvez, declarar originalmente a inconstitucionalidade do próprio artigo 100, porque ele já nasceu com parcelamento, ele já nasceu com a previsão daquele modelo da complementação do artigo 33, porque não há norma, a rigor, capaz de dar efetividade a esse sistema. (...)

Depois tivemos, então, o esforço do parcelamento, o artigo 78, a discussão que veio, inclusive, até o Supremo Tribunal Federal e que, afinal, teve o deferimento da liminar já no final do parcelamento para aqueles Estados que haviam cumprido e aderido ao modelo de forma integral.



Então, veja esse ponto importante. Os dados também trazidos pelo Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais do Estado mostram que, exatamente, em razão do novo modelo institucional, nós temos um quadro diferente. Vários Estados estão pagando a dívida; eles estão conseguindo pagar antes do prazo estabelecido (...).

Outros Estados aumentaram substancialmente o pagamento. O Rio de Janeiro, que, em 2003, pagava R\$ 55 milhões, está pagando, em 2012, R\$ 365 milhões; o Rio Grande do Sul também aumentou substancialmente: em 2003, pagou R\$ 2.700 milhões; em 2011, R\$ 796 milhões”.

Ocorre que, diante da declaração, em parte, de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 62/2009, saímos de um possível futuro promissor, com necessários ajustes nesse caminho, para um cenário de grandes incertezas, ao ponto de o Supremo Tribunal Federal, na sessão de 25.03.2015, modular os efeitos de sua decisão proferida em 2013, para estabelecer que **“se dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016”** (grifei).

E a falta de razoável previsibilidade do cenário continua. O **Ministro da Economia Paulo Guedes** bem demonstrou que:

“(...) 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.

Apenas à guisa de esclarecimento, enquanto no presente exercício cerca de R\$ 54,4 bilhões serão gastos com pagamento de condenações em sentenças judiciais, o que equivale a 46% de toda a despesa discricionária, para o próximo exercício (2022) estima-se que R\$ 89,1 bilhões serão necessários, o que equivaleria a mais de dois terços de todo o orçamento federal destinado a despesas discricionárias.

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”.



E prossegue o **Ministro da Economia Paulo Guedes**:

“Vale adicionar que o esforço fiscal da União decorrente da implementação de decisões judiciais não se restringe ao pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor. Nesse sentido, pode-se citar, por exemplo, recentes decisões judiciais com impacto fiscal expressivo, tal qual o Tema de Repercussão Geral, que tratou da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da COFINS, e o Mandado de Injunção n° 7300-DF, impetrado com o objetivo de regulamentar a Renda Básica Universal, seguindo a sugestão de utilização do Fundo de Erradicação da Pobreza, previsto nos arts. 79 e seguintes do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o que é corroborado pelos dados relacionados à compensação tributária que, segundo a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, perfizeram R\$ 14,1 bilhões apenas no mês de junho de 2021, totalizando R\$ 93,7 bilhões no período de janeiro a junho de 2021 (montante 60% superior ao experimentado no mesmo período no ano de 2020) - Fonte: DW PERCOMP – Referência 30/06/2021 Valores Nominais”.

Dessa forma, ainda não encontramos uma solução entre os Poderes da República que alcance a necessária **Responsabilidade Fiscal Exequível de Pagamentos de Precatórios**, compatível e/ou adaptável aos diversos cenários econômicos e sociais vivenciados ao longo da nossa história, mormente quando se verifica a diversidade de realidades de um País com dimensões continentais. De fato, as brilhantes palestras proferidas na Audiência Pública de 09/09/2021 reforçaram a complexidade do tema.

Pois bem, passo a analisar os requisitos de admissibilidade da proposta.

A proposição foi apresentada por Mensagem do Sr. Presidente da República, obedecendo-se assim à exigência dos artigos 60, I, da Constituição Federal e 201, I, do Regimento Interno.

Por outro lado, como se sabe, nesta fase do processo legislativo – **juízo de admissibilidade de proposta de emenda à Constituição** – devemos observar estritamente as regras prevista no art. 60, § 4º, da Constituição Federal de 1988.

Devemos respeitar, pois, as Cláusulas Pétreas previstas na Constituição Federal de 1988. Na Lição de **Ingo Wolfgang Sarlet e Rodrigo Brandão**¹:

“(…) as normas que regem o processo de reforma constitucional constituem limites até mesmo lógico a serem respeitados pelo poder de reforma, pois

1 COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. Saraiva: São Paulo, 2013, p. 1.133.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Darci de Matos

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215958352900>



foram instituídas pelo poder constituinte originário em face do derivado. (...) admitir-se que o poder constituinte derivado possa suprimir o dispositivo que prevê limite ao seu exercício e, posteriormente, possa consagrar norma antagônica à estabelecida originariamente, significaria tolerar que as emendas invadam matéria sujeita à ‘reserva do constituinte originário’, em típica hipótese de fraude à Constituição”.

Dessa forma, nada vejo no texto da proposta que ofenda a forma federativa de Estado. De fato, são mantidas as linhas que definem a autonomia dos entes federados. Portanto, as alterações respeitam a declaração essencial apontada no art. 18 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “*a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*”.

De igual modo, não ofende a Separação de Poderes, previsto no art. 2º do Texto Constitucional, tampouco em nada atinge o voto direto, secreto, universal e periódico ou direitos e garantias individuais.

No que tange aos limites circunstanciais ao Poder Constituinte derivado, não estão em vigor nenhuma das hipóteses enumeradas no § 1º do art. 60 da Constituição Federal, a saber: intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Não há, portando, qualquer vício de inconstitucionalidade formal ou material na proposta, bem como foram atendidos os pressupostos constitucionais e regimentais para sua apresentação e apreciação, **razão pela qual a presente proposta de emenda à Constituição ultrapassa a barreira do juízo de admissibilidade.**

Com efeito, **as matérias supostamente controvertidas envolvem questões de mérito**, incompatíveis com a fase de juízo de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição, pois não há qualquer violação ao art. 60 da Carta da República.

Quanto à possibilidade de parcelamento, não há qualquer violação a regra da Segurança Jurídica ou da Separação de Poderes.

Primeiro, o parcelamento estava previsto no texto original da Constituição Federal de 1988, especificamente no art. 33 do ADCT, segundo o qual, “*ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em*



prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição”.

Ademais, o **Constituinte Reformador** também introduziu no Texto Constitucional a figura jurídica do parcelamento, ao estabelecer no art. 100, § 20 que, *“caso haja precatório com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º deste artigo, 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado”.*

Por outro lado, o **próprio Supremo Tribunal Federal**, apesar de reconhecer a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 62/2009, por maioria, diga-se, acabou por autorizar, pela via interpretativa, a prorrogação do parcelamento previsto naquela emenda para Estados e Municípios, pois em 2015, conforme ressaltado anteriormente, postergou a eficácia de sua decisão por mais 5 (cinco) anos, contados de janeiro de 2016, o que, na prática, redundou em um parcelamento de quase 11 anos (emenda de 2009 a 2020, último ano da postergação da decisão do STF).

Segundo, a **regra definitiva** prevista na proposta **alcança 47 precatórios** em 2022, conforme dados informados na audiência pública (precatórios acima de 66 milhões de reais). A **regra provisória**, por sua vez, **representa apenas 3% dos precatórios** em 2022, repito, 3% (precatórios acima de 455mil reais). **Portanto, sustentar a tese de PEC do Calote parece brigar com a própria realidade dos números.**

Terceiro, a presente proposta de emenda à Constituição Federal de 1988 cria mecanismo para antecipar o pagamento de precatórios ou parcelas, mediante a criação de Fundo de Liquidação de Passivos da União, abastecido, por exemplo, com recursos da alienação de participação societária de empresas.



É dizer: além de a proposta buscar uma **Responsabilidade Fiscal Exequível de Pagamentos de Precatórios**, há uma efetiva preocupação e interesse em **reduzir o tamanho do Estado**.

Conforme ressaltou o **Ministro da Economia Paulo Guedes**:

“Neste sentido, a proposta prevê como possíveis fontes orçamentárias para a constituição do Fundo os recursos obtidos com alienação de imóveis da União, a alienação de participações societárias da União, parcela do resultado líquido de dividendos do conjunto de Estatais, e eventuais recursos decorrentes da redução de gastos tributários, nos termos do art. 4º. da Emenda Constitucional 109, de 2021, entre outros.

Uma vez que se trata, em grande medida, de recursos não recorrentes, oriundos da redução do tamanho do Estado ou de sua atuação mais eficiente, não há prejuízos para o novo regime fiscal ao excepcionalizar as restrições orçamentárias sobre o uso desses recursos, sobretudo quando o objetivo é a redução de passivos”.

Dessa forma, no ponto, **a presente emenda à Constituição reforça a regra constitucional da eficiência** prevista no *caput* do art. 37 do Texto Constitucional. Na lição do renomado **constitucionalista José Afonso da Silva**, a eficiência *“orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispões e menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação ‘meios e resultados’”*².

Portanto, com a possibilidade de redução do tamanho Estado e a aplicação de referidos recursos no pagamento de precatórios, obviamente que a gestão pública alcançará melhores resultados com menor custo possível para a sociedade como um todo, podendo destinar recursos para políticas públicas mais sensíveis.

Assim, para fins de juízo de admissibilidade da proposta, a figura do parcelamento – por si só – em nada viola o Texto Constitucional de 1988, competindo à Comissão Especial, após profundo debate com os envolvidos na questão, buscar uma solução de consenso e entregar à sociedade uma proposta que coloque um fim no tema de pagamento de precatórios pelos entes federados.



Quanto ao encontro de contas ou compensação, para fins de juízo de admissibilidade, nada vejo de violação à regra da Separação de Poderes, à Moralidade, à Isonomia, à Dignidade da Pessoa humana ou ao Direito de Propriedade. Explico.

Na relação Poder Público e Credor Privado, a proposta estabelece no art. 100, § 9º que, “*sem que haja interrupção no pagamento do precatório e mediante comunicação da Fazenda Pública ao Tribunal, o valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor do requisitório e seus substituídos deverá, **conforme procedimento definido em lei própria**, ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo*”.

Portanto, além da necessidade de lei em sentido formal, amplo debate, portanto, no âmbito das Casas Legislativas, a proposta já estabelece que competirá ao Poder Judiciário decidir pela possibilidade de aplicação ou não do novel instituto (encontro de contas ou compensação), o que, sem maior esforço intelectual, resguardará o necessário equilíbrio de forças entre as partes envolvidas.

Por sua vez, na relação União e Estados/Municípios, o art. 100 § 21 estabelece que “*fica a União autorizada a utilizar os valores objeto de precatório devido a pessoa jurídica de direito público interno para amortizar dívidas nos contratos em que houve prestação de garantia aos entes federativos, parcelas, vencidas ou a vencer, nos parcelamentos de tributos ou contribuições sociais, bem como obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou desvio de recursos*”.

Ora, se se conclui que supostamente a proposta, no ponto, violaria o Direito de Propriedade (União abater débitos dos entes federados), deixar que os Estados e Municípios continuem devendo a União também não violaria referido instituto? Há, pois, uma contradição interna no argumento, solucionável na Comissão Especial.

No que tange à suposta violação da Regra de Ouro, entendo que não há violação a Separação de poderes, seja porque referida norma foi introduzida pelo Constituinte Reformador, seja porque o Congresso Nacional analisará referidas operações de crédito. Haveria violação se a referida proposta de emenda à Constituição aniquilasse o núcleo essencial da Separação de Poderes, ou seja, impedisse por completo a devida e necessária fiscalização pelas Casas Legislativas.



Dessa forma, entendo que as questões controvertidas serão analisadas e definidas na pertinente Comissão Especial da Câmara dos Deputados, após amplos debates com especialistas sobre o tema e com a participação da União, Estados e Municípios, para que, enfim, encontremos uma solução que alcance a necessária **Responsabilidade Fiscal Exequível de Pagamentos de Precatórios**.

Ante todo o exposto, **voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 23/2021**.

Sala da Comissão, de setembro de 2021.

DEPUTADO DARCI DE MATOS
Relator

