

Nota Informativa

PEC 23/2021

Data do encaminhamento: 10/11/2021

Ementa: 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.

1. INTRODUÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 23/2021, de autoria da Câmara dos Deputados, mas proposta originalmente pelo Poder Executivo, estabelece um novo regime de pagamento de precatórios, modifica normas sobre o Novo Regime Fiscal (teto de gastos primários) e autoriza o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios. A proposição tramita na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal e tem como relator o Sen. Fernando Bezerra Coelho.

O foco das análises para a elaboração desta Nota Informativa foi o impacto das mudanças propostas pela PEC sobre o Novo Regime Fiscal, especialmente quanto à margem aberta para novas despesas primárias.

Na seção 2, trata-se dos objetivos principais da PEC. Na seção 3, apresenta-se uma análise sobre as mudanças na correção dos limites do teto de gastos. Na seção 4, os dispositivos sobre as alterações no regime de pagamento de precatórios e

requisições de pequeno valor – RPVs são analisados. Na seção 4.1, são apresentadas as projeções sobre os limites e os pagamentos dessas despesas. Na seção 5, expõe-se sobre a margem a ser aberta no teto de gastos, em caso de aprovação da PEC 23/2021. Na seção 6, abordam-se as regras propostas sobre o parcelamento das dívidas dos municípios com os regimes previdenciários. Na seção 7, apresentam-se algumas considerações sobre a Emenda 3, proposta pelos Senadores José Aníbal, Alessandro Vieira e Oriovisto Guimarães. Na seção 8, as alterações propostas pelo Relator, Sen. Fernando Bezerra, são comentadas. E, por fim, a seção 9 apresenta breve análise sobre o impacto da PEC no resultado primário.

2. OBJETIVOS DA PEC 23/2021

A PEC 23/2021, tal como proposta pela Câmara dos Deputados, possui três objetivos principais.

O primeiro objetivo é sincronizar o período utilizado como referência para atualização do limite do Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos Primários) com o período de referência para atualização das despesas obrigatórias previdenciárias e assistenciais que são impactadas pela inflação.

Em que pese o fato de que o Teto de Gastos vise melhorar os resultados fiscais e controlar o crescimento da dívida pública, em diversas análises, tem sido recorrente a constatação de que o crescimento das despesas primárias obrigatórias tem comprimido o espaço para despesas primárias discricionárias, no geral, mas, em

particular, dentro do Teto de Gastos. Assim pronunciou-se o Tribunal de Contas da União no relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020¹:

(...) o Teto de Gastos, conforme dicção do art. 107, §§ 3º a 5º, do ADCT, deve ser observado também sob a ótica orçamentária. Ou seja, as autorizações orçamentárias em determinado exercício (e não somente os respectivos pagamentos) devem obedecer ao limite de despesas primárias. E é justamente sob a perspectiva orçamentária que esta regra fiscal tem se mostrado mais restritiva, uma vez que a prévia consignação de dotações nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais e em suas respectivas leis de créditos adicionais é condição indispensável à realização da despesa pública.

Como já apontado nos sucessivos Pareceres Prévios sobre as Contas dos Presidentes da República referentes aos últimos exercícios, verifica-se que as despesas discricionárias têm sido comprimidas pela expansão acelerada dos gastos obrigatórios, os quais, desde o exercício de 2016, vêm crescendo em ritmo superior à evolução do índice de correção do Teto de Gastos (variação do IPCA, conforme anteriormente apresentado).

(...)

Não obstante, ainda que o presente relatório vise à análise dos atos relativos ao exercício de 2020, torna-se oportuno, mais uma vez, salientar as dificuldades futuras que o Poder Executivo federal poderá enfrentar para atender às regras fiscais impostas pelo Teto de Gastos (sobretudo, sob a ótica orçamentária dessa regra fiscal), notadamente em face do crescimento das despesas obrigatórias sob responsabilidade desse Poder. Nesse rol, inserem-se, por exemplo: as despesas com benefícios previdenciários no âmbito do Regime Geral de Previdência Social; as despesas com a prorrogação da desoneração da folha de pagamentos (compensação ao RGPS); o crescimento vegetativo da folha de pagamentos; e a concessão de reajustes remuneratórios a carreiras específicas do Poder Executivo, com substancial impacto fiscal anual.

Soma-se a isso a elevação de gastos assistenciais, como a ampliação do Programa Bolsa Família, ocorrida em 2020 e mantida em 2021, visando à contenção dos efeitos sociais derivados da pandemia, o que impactará o já reduzido espaço fiscal para a alocação de despesas discricionárias. Assim, para cumprir efetivamente os ditames do Direito Financeiro, as despesas discricionárias tendem a ser cada vez mais reduzidas (como já verificado nas sucessivas Leis Orçamentárias Anuais), o que, se por um lado pode promover eficiência do Estado, por outro, pode comprometer o funcionamento da máquina estatal, como também impactar a execução de políticas públicas de

¹ Tribunal de Contas da União. Relatório sobre as Contas do Presidente da República – 2020 (TC 014.922/2021-5), Pág. 249. Disponível em <https://bit.ly/32thZZx>. Acesso em 26/11/2021.

grande relevância para o país, como a oferta de serviços públicos ou a realização de investimentos estatais, (...)

De acordo com a nota técnica² sobre o PLOA 2022 produzida pela consultorias da Câmara e do Senado, 91,3% das despesas submetidas ao teto de gastos, no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2022, são despesas primárias obrigatórias. Portanto, 8,7% são despesas primárias discricionárias. No Poder Executivo, o percentual de discricionárias é 8,5%. Quando se consideram todas as despesas primárias, submetidas ou não ao teto de gastos, as obrigatórias alcançam 93,6% e as discricionárias, 6,4%. Esses percentuais relevam o alto nível de rigidez orçamentária atual.

O índice considerado para atualização dos limites do teto de gastos é o IPCA acumulado em 12 meses até junho do anterior ao que se refere a LOA. Portanto, quando o Poder Executivo elabora a proposta orçamentária e a encaminha ao Poder Legislativo, o limite de gastos já está fixado. Entretanto, a correção de certas despesas obrigatórias previdenciárias e assistenciais considera a inflação prevista para o ano, portanto, de janeiro a dezembro.

Um problema ocorre quando as estimativas de inflação não se confirmam e a inflação do segundo semestre é superior àquela prevista anteriormente, o que gera a necessidade de aumentar as despesas primárias obrigatórias e comprimir, em igual medida, as despesas discricionárias. A Tabela 1 mostra uma comparação entre as medidas do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC (que é utilizado para a

² Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD) e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF). Nota Técnica Conjunta nº 5/2021 – Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) para 2022. Disponível em <https://bit.ly/3D1hX7K>. Acesso em 26/11/2021.

correção dessas despesas obrigatórias citadas) previstas nos PLOAs encaminhados pelo Executivo e as efetivamente verificadas nos respectivos anos.

Tabela 1 – INPC Estimado Versus Real

Fonte da Estimativa	Ano	INPC			Diferença
		Estimado no PLOA ¹	Real ²	Estimativa Atual ³	
PLOA 2017	2016	7,50%	6,58%		-0,92%
PLOA 2018	2017	3,50%	2,07%		-1,43%
PLOA 2019	2018	4,20%	3,43%		-0,77%
PLOA 2020	2019	4,02%	4,48%		0,46%
PLOA 2021	2020	2,10%	5,45%		3,35%
PLOA 2022	2021	6,20%		10,04%	3,84%

Fonte: Elaborada pelo autor. 1. Dados constantes das Mensagens Presidenciais que encaminharam os PLOAs. 2. IBGE. Disponível em <https://bit.ly/3paLgig>. 3. Boletim MacroFiscal da SPE. Disponível em <https://bit.ly/3lOnXSc>.

Como se depreende da Tabela 1, nos dois primeiros anos de vigência do Teto de gastos (2017 e 2018), o INPC real foi inferior ao estimado. Em 2019, foi um pouco acima do estimado. Já em 2020, o valor real foi significativamente maior. Para 2021, considerando estimativas atualizadas do próprio Governo, o INPC real será novamente maior. Estima-se que, para fazer frente ao crescimento das despesas obrigatórias em decorrência da inflação acima do previsto, na LOA 2022, serão necessários, ao menos, R\$ 34,7 bilhões, segundo informou o Sr. Esteves Colnago, Secretário de Orçamento do Ministério da Economia, em sessão temática realizada pelo Senado Federal em 22/11/2021³. Portanto, se não houver uma mudança no

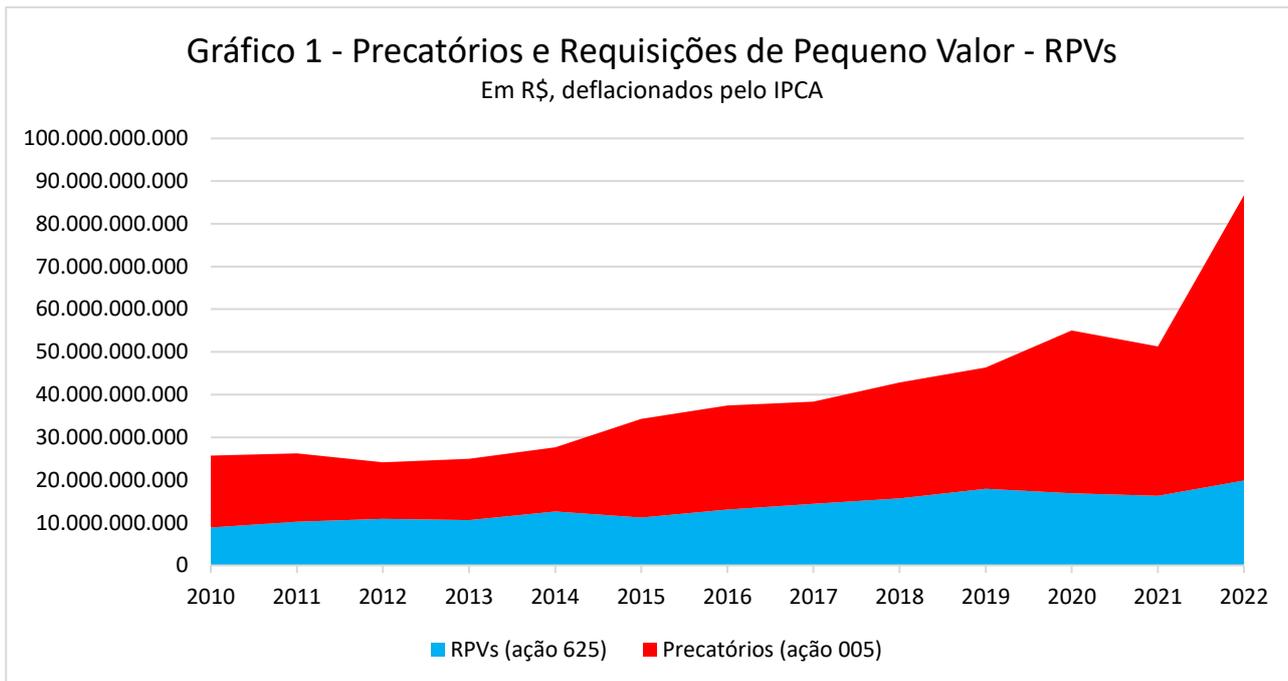
³ Em sessão temática realizada pelo Senado Federal, no dia 22/11/2021, sobre a PEC 23/2021, assim manifestou-se o Sr. Esteves Colnago, Secretário de Orçamento do Ministério da Economia: “Nós temos, então, os dois componentes, correção do teto e impacto de precatórios, que somam 106 bilhões. O Grupo B são as despesas que, independentemente de qual espaço a ser aberto, nós precisaremos alocar: então, nós temos os gastos sociais, que vão desde a correção do salário mínimo e dos benefícios previdenciários atrelados ao salário mínimo e a uma maior velocidade que aparentemente está acontecendo na concessão de aposentadorias e de benefícios do BPC. Pelas últimas informações que nos têm chegado, nós precisamos de 33,2 bilhões só para atender a despesas obrigatórias. Além disso, houve uma decisão judicial que nós precisamos cumprir que é um pagamento de pessoal de exercícios anteriores. Então, há pagamento ou de viagem que não foi paga em exercícios passados ou algum salário, enfim, um conjunto de

critério de correção do teto de gastos ou outra medida compensatória, serão necessários cortes de despesas discricionárias em mesma magnitude. O montante de despesas primárias discricionárias constantes do PLOA para 2022 é de R\$ 116,2 bilhões. Um eventual corte de R\$ 34,7 bilhões será o equivalente a 29,8%.

Para resumir o primeiro ponto, um problema no modelo atual é que o período considerado para correção do teto de gastos não é o mesmo considerado para correção de certas despesas obrigatórias previdenciárias e assistenciais impactadas pela inflação, o que, em se verificando uma inflação no ano maior que a estimada, gera compressão das despesas discricionárias dentro do teto de gastos.

O segundo objetivo da PEC é limitar as despesas com precatórios e requisições de pequeno valor, que têm crescido, em termos reais, ano após ano, e, em 2022, tiveram um salto significativo, por conta, principalmente, de precatórios relacionados ao Fundef. O Gráfico 1 mostra como essas despesas têm evoluído ao longo dos últimos anos, em termos reais.

obrigações que o Poder Executivo deixou de honrar junto aos seus servidores, que hoje há uma determinação de que seja pago. Então, isso soma mais R\$1,5 bilhão”. Portanto, o governo trabalha com a estimativa de que R\$ 34,7 bilhões terão de atender a despesas obrigatórias. No que diz respeito, em particular, ao impacto do aumento do salário mínimo, seguem algumas considerações. O salário mínimo previsto no PLOA 2022 foi R\$ 1.169,00. Ocorre que, com a previsão de que o INPC poderá chegar a 10,04%, o salário mínimo previsto para 2022 seria de R\$ 1.211,00, R\$ 42,00 superior ao que consta do PLOA 2022. De acordo com as Informações Complementares ao PLOA 2022, cada real de aumento no salário mínimo aumenta as despesas primárias em R\$ 347,16 milhões. Portanto, no total, haveria um aumento de R\$ 14,58 bilhões nas despesas. Informações Complementares PLOA 2022, pág. 1083. Disponível em <https://bit.ly/30Lglw6>.



Fonte: Elaborada pelo autor, com dados do Siga Brasil.

O terceiro objetivo da PEC é abrir espaço no teto de gastos para o programa de transferência de renda (Auxílio Brasil). Estima-se que, além do previsto inicialmente no PLOA 2022, serão necessários mais R\$ 50 bilhões.

3. ALTERAÇÃO NO NOVO REGIME FISCAL (TETO DE GASTOS PRIMÁRIOS)

O art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT diz respeito aos limites para a despesa primária no contexto do Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos). O índice vigente para correção desses limites é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA verificado no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária⁴. Pelo art. 107, § 1º,

⁴ Texto vigente: “Art. 107, § 1º, II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado

II⁵, tal como proposto pela PEC 23/2021, passa a ser considerado o IPCA do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária.

Atualmente, quando a Lei Orçamentária é elaborada, já se conhece o IPCA efetivamente observado no período de 12 meses até junho. Na proposta em tela, o momento de elaboração da lei orçamentária será anterior ao término do período considerado para a correção com base no IPCA. Por isso, o § 12⁶ proposto esclarece que o Poder Executivo, ao elaborar o Projeto de Lei do Orçamento Anual – PLOA, considerará o IPCA já verificado de janeiro a junho e o estimado para o período de julho a dezembro. Note-se que, na execução, os limites a serem observados considerarão o IPCA efetivamente verificado no exercício anterior.

O § 13⁷ proposto determina que o Poder Executivo atualize e informe mensalmente a estimativa do período de julho a dezembro à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Já pelo § 14⁸ proposto, o Poder Executivo verificará a diferença entre o índice estimado e o efetivamente apurado para definir a base de cálculo dos limites do

pele Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária”.

⁵ Proposta da Câmara dos Deputados: “ADCT, art. 107 (...)”

§ 1º, II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.”

⁶ Proposta da Câmara dos Deputados: “ADCT, art. 107 (...) § 12. Para fins da elaboração do projeto de lei do orçamento anual, o Poder Executivo considerará o valor realizado até junho do índice previsto no inciso II do § 1º deste artigo, relativo ao ano de encaminhamento do projeto, e o valor estimado até dezembro desse mesmo ano.”

⁷ Proposta da Câmara dos Deputados: “ADCT, art. 107 (...) § 13. A estimativa do índice a que se refere o § 12 deste artigo, juntamente com os demais parâmetros macroeconômicos, serão elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à comissão mista de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal”.

⁸ Proposta da Câmara dos Deputados: “ADCT, art. 107 (...) § 14. O resultado da diferença aferida entre as projeções referidas nos §§ 12 e 13 deste artigo e a efetiva apuração do índice previsto no inciso II do § 1º deste artigo será calculado pelo Poder Executivo, para fins de definição da base de cálculo dos respectivos limites do exercício seguinte, a qual será comunicada aos demais Poderes por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária”.

exercício seguinte, o que será comunicado aos demais Poderes para elaboração do PLOA. Um aprimoramento seria determinar que, concluída a apuração do IPCA referente ao exercício anterior, o Poder Executivo imediatamente informasse aos demais poderes sobre os limites das despesas primárias a serem observados na execução orçamentária, nos termos do art. 107, §1º, II, do ADTC.

Caso o IPCA verificado seja superior ao estimado na elaboração do PLOA, abrir-se-ia então espaço para utilização dessa margem em créditos adicionais. Ao contrário, sendo inferior ao estimado, a execução deveria então sujeitar-se aos limites segundo o IPCA apurado.

Ainda com esse aperfeiçoamento, porém, deve-se ressaltar a extrema incerteza trazida ao processo de elaboração e execução orçamentária pela opção adotada: durante a votação do orçamento, não se sabe precisamente qual o valor do limite que será efetivamente aplicável, o que leva a decisões incompletas - além do que a inexistência de uma metodologia única de previsão pode levar a um “leilão” de projeções superavaliadas a título de correção de erros e omissões. Por outro lado, na execução, a ocorrência de um IPCA efetivo menor do que a previsão orçada implicaria na necessidade de um corte em cada Poder cujos parâmetros não estão definidos (se será linear em todas as programações, ou se atingirá algumas antes de outras, ou em que proporção), além da possibilidade teórica de que algumas programações sejam executadas integralmente antes da definição do IPCA real, o que as tornaria insuscetíveis de retificação a qualquer título.

A Tabela 2 apresenta demonstrativo com a comparação entre a regra vigente e a proposta pela PEC 23/2021, estimando-se o IPCA 2021 de acordo com as

expectativas de mercado, expostas no Boletim Focus⁹. Estima-se uma abertura de margem de R\$ 68,6 bilhões no teto de gastos primários.

Até para demonstrar as dificuldades quando se utiliza um índice ainda não fechado para o cálculo do limite, a Tabela 3 demonstra os respectivos limites, de acordo com a PEC 23/2021, a depender da estimativa que se considere.

Tabela 2 – Teto de Gastos Primários (Novo Regime Fiscal)

Em R\$ Milhões

Ano	Regras Vigentes		PEC 23/2021		Margem (B – A)
	Limite ¹ (A)	IPCA ²	Limite (B)	IPCA Anual	
2016	1.221.128,8	7,20%	1.221.128,8	7,20%	
2017	1.309.050,1	3,00%	1.309.050,1	2,95%	-0,01
2018	1.348.321,6	4,39%	1.347.667,1	3,75%	-654,53
2019	1.407.512,9	3,37%	1.398.204,6	4,31%	-9.308,32
2020	1.454.946,1	2,13%	1.458.467,2	4,52%	3.521,10
2021	1.485.936,4	8,35%	1.524.389,9	10,12%	38.453,5
2022	1.610.012,1		1.678.658,2		68.646,1

Fonte: Elaborada pelo autor. 1) Tesouro Transparente. Disponível em <https://bit.ly/3DmK5U>. Acesso em 13/11/2021. 2) IPCA acumulado em 12 meses até junho do ano de elaboração da LOA. 3) Estimativa pelas expectativas de mercado, de acordo com o Boletim Focus, de 19/11/2021, disponível em <https://bit.ly/3cDAFr>.

Tabela 3 – Cenários para o Limite de Gastos Primários em 2022

Em R\$ Milhões

Cenários IPCA 2021		Limite 2022		Margem Total
		Regra Vigente	PEC 23/2021	
Apresentação ME ¹	8,70%	1.610.012,1	1.657.011,8	46.999,7
Relatório de Avaliação ²	9,70%	1.610.012,1	1.672.255,7	62.243,6
Expectativas de Mercado ³	10,12%	1.610.012,1	1.678.658,2	68.646,1
Acumulado 12 meses ⁴	10,67%	1.610.012,1	1.687.042,3	77.030,2

Fonte: Elaborada pelo autor. Apresentação da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto/ME) sobre os impactos da PEC 23/2021. Disponível em <https://bit.ly/3otVni0>. Acesso em 14/11/2021, pag. 4. 2. Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2021. Disponível em <https://bit.ly/3cFXZom>. Acesso em 22/11/2021. 3) Boletim Focus, de 19/11/2021. Disponível em <https://bit.ly/3cDAFr>. Acesso em 22/11/2021. 4) IBGE. Disponível em <https://bit.ly/3wQDYES>. Acesso em 18/11/2021.

⁹ Boletim Focus, de 19/11/2021. Disponível em <https://bit.ly/3cDAFr>. Acesso em 22/11/2021.

A Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia (Seto/ME) publicou apresentação¹⁰, no dia 29/10/2021, sobre os impactos da PEC 23/2021. O documento não faz referência direta ao IPCA estimado para 2021, mas cita que a correção acumulada seria de 35,70%. Daí, então, conclui-se que o IPCA considerado para 2021 foi de 8,70%¹¹. De acordo com o Poder Executivo, a margem gerada seria de R\$ 47 bilhões, o que coincide com as simulações apresentadas neste trabalho, dos quais R\$ 2 bilhões ampliariam os limites dos demais poderes, Defensoria Pública da União e Ministério Público da União.

No cenário mais pessimista quanto à inflação, em que se considera como estimativa o IPCA acumulado nos últimos 12 meses (10,67%), a margem aberta, no total, chega a R\$ 77 bilhões.

Note-se que a margem aberta é bastante sensível às variações na estimativa do IPCA, o que certamente será um efeito deletério ao se utilizar como parâmetro de correção um índice ainda não apurado definitivamente. Como exposto anteriormente, durante a tramitação do PLOA no Congresso Nacional, as incertezas sobre o IPCA a se verificar nos últimos meses do ano gerará expectativas na apreciação do PLOA que, no limite, podem provocar atrasos, pois todo o debate quanto à alocação de recursos depende dos limites disponíveis. A complexidade da elaboração do orçamento a partir desse novo critério temporal de definição dos limites de despesas primárias crescerá de forma expressiva. Para ilustrar, o valor das emendas individuais e de bancada de execução obrigatória poderia ser redefinido a cada divulgação mensal do IPCA, gerando retrabalho e dificuldades decisórias.

¹⁰ Disponível em <https://bit.ly/3otVnj0>. Acesso em 14/11/2021.

¹¹ O valor foi encontrado pela divisão entre o acumulado até 2021, considerado no documento, e o acumulado até 2020.

Uma parcela da margem gerada no teto de gastos pela PEC 23/2021 caberá aos outros poderes (Legislativo e Judiciário) e órgãos (DPU e MPU). Além disso, é preciso considerar também que os montantes das emendas individuais e das emendas de bancada de execução obrigatória e os mínimos em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino são corrigidos de acordo com as regras do Novo Regime Fiscal. Portanto, para encontrar a margem livre disponível para o Poder Executivo, é preciso fazer os devidos abatimentos. Desde logo, deve-se apontar que a ampliação dos limites de Poderes e emendas parlamentares contraria o discurso subjacente de que qualquer modificação a ser procedida na regra fiscal atual teria por objeto adaptar o arcabouço institucional à necessidade de lidar com volumes inesperados de obrigações com sentenças judiciais e de manter programas emergenciais de transferência de renda.

O Anexo 1 apresenta um demonstrativo detalhado para o cálculo da margem livre de acordo com alguns cenários relativos ao IPCA em 2021. Optou-se pela apresentação em anexo, porque há muitas notas metodológicas.

A Tabela 4, que resume alguns pontos do que consta no Anexo 1, apresenta as margens abertas no teto de gastos primários para os poderes e órgãos em 2022, no caso de aprovação da PEC 23/2021.

No cenário que considera o IPCA de acordo com as expectativas de mercado, a margem livre¹² para utilização do Poder Executivo seria de R\$ 59,9 bilhões e para os outros poderes seria de R\$ 2,97 bilhões.

¹² A rigor não se trata de uma margem totalmente livre porque a alta da inflação também impacta algumas despesas obrigatórias, o que será explicado mais à frente.

No cenário mais pessimista em relação à inflação, em que se considera, como estimativa para o IPCA de 2021, o IPCA acumulado em 12 meses até outubro de 2021, a margem livre para o Poder Executivo poderá alcançar R\$ 67,2 bilhões e, para os outros poderes, R\$ 3,3 bilhões.

Tabela 4 – Margens abertas no Teto de Gastos em 2022 de acordo com a PEC 23/2021

Em R\$ Milhões

Poder/Órgão	Cenários quanto ao IPCA 2021			
	8,70% ¹	9,70% ²	10,12% ³	10,67% ⁴
Poder Executivo	44.964,94	59.548,86	65.674,11	73.695,27
Outros Poderes	2.034,81	2.694,78	2.971,97	3.334,96
Poder Legislativo	406,05	537,74	593,06	665,49
Poder Judiciário	1.397,68	1.851,00	2.041,40	2.290,73
DPU	17,69	23,43	25,84	29,00
MPU	213,39	282,60	311,67	349,74
Total	46.999,75	62.243,65	68.646,09	77.030,23
Margem Livre - Poder Executivo	41.180,91	54.379,68	59.923,17	67.182,50

Fonte: Elaborada pelo autor. 1. Apresentação Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto/ME) sobre os impactos da PEC 23. A margem livre para o Poder Executivo é igual à margem total desse Poder menos as margens consumidas pelas emendas individuais, pelas emendas de bancada e pelo que se refere ao mínimo em ASPS. Em relação à margem livre, há uma divergência entre as simulações feitas para este trabalho e as apresentadas pelo Poder Executivo. Aqui, não foi feito o abatimento relativo ao mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino porque as programações que constam do PLOA 2022 para essa finalidade superam o mínimo estimado em qualquer cenário. Apresentação Ministério da Economia disponível em <https://bit.ly/3otVnj0>. 2. Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2021. Disponível em <https://bit.ly/3cFXZom>. Acesso em 22/11/2021. 3) Expectativas de mercado, de acordo com o Boletim Focus, de 19/11/2021. Disponível em <https://bit.ly/3cDAFrR>. Acesso em 22/11/2021. 4. IBGE. Disponível em <https://bit.ly/3wQDYES>. Acesso em 18/11/2021.

A LDO 2022 prevê meta de déficit primário de R\$ 170,4 bilhões. O PLOA 2022 apresenta déficit primário de R\$ 49,5 bilhões¹³, havendo, portanto, uma margem de R\$ 120,9 bilhões, que alberga até o pior cenário (com o IPCA acumulado dos últimos 12 meses), ou seja, os R\$ 77 bilhões de acréscimos nas despesas primárias

¹³ PLOA 2022, Volume 1, Quadro 10A. Disponível em <https://bit.ly/3DsFcc0>. Acesso 14/11/2021.

decorrentes das mudanças propostas pela PEC 23/2021, caso fosse mantida a estimativa de receitas primárias do PLOA. Ocorre que a inflação também impacta a estimativa de receitas primárias. O Relatório da Receita apresentado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO¹⁴ propôs, por ora, a aprovação da receita nos termos propostos inicialmente pelo Executivo, mas prevê uma reestimativa e, de forma preliminar, conclui que a receita primária será ampliada em R\$ 72,6 bilhões, sendo que, após a repartição das receitas tributárias, R\$ 49 bilhões caberiam à União.

Pelo § 15¹⁵ proposto, as emendas ao PLOA que sejam relacionadas a correção de erros ou omissões só poderão alterar as despesas obrigatórias caso necessário incorporar o impacto decorrente da reestimativa do IPCA ou de atos legais superveniente ao envio do PLOA¹⁶. Aparentemente, o objetivo da medida é evitar controvérsias tais como as ocorridas em relação ao PLOA 2020 e ao PLOA 2021, envolvendo cancelamento de despesas obrigatórias, como as de pessoal, encargos sociais e benefícios previdenciários, sem a comprovação do erro ou omissão. Por outro lado, essa vedação torna o Legislativo incapaz de promover ajustes legítimos

¹⁴ Relatório da Receita. Disponível em <https://bit.ly/3HXvpvg>. Acesso em 28/11/2021.

¹⁵ Proposta da Câmara dos Deputados: “ADCT, art. 107 (...) § 15. As emendas relativas às despesas obrigatórias, apresentadas na forma da alínea a do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição Federal, somente serão admitidas com a finalidade de incorporar o impacto da variação dos parâmetros de que trata o § 13 deste artigo ou de atos legais supervenientes ao envio do projeto de lei orçamentária pelo Poder Executivo.”

Referências:

“§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

(...)

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

(...)”

¹⁶

sobre erros e omissões ocasionalmente incorridos, deliberadamente ou não, na proposta do Executivo.

Pelo art. 4º¹⁷ da PEC, a mudança no cálculo dos limites do Novo Regime Fiscal serão aplicáveis a partir do exercício de 2021. Contudo, em 2021, o acréscimo ao limite vigente somente poderá ser utilizado em até R\$ 15 bilhões, desde que em despesas para vacinação contra a Covid-19 e em ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico (o que pode ser interpretado de inúmeras maneiras diferentes, podendo abrir espaço para despesas das mais variadas naturezas). Para isso poderão ser abertos créditos extraordinários, que terão nas operações de crédito a única fonte de recurso admissível, e independarão da observância dos requisitos constitucionais¹⁸ para essa modalidade de crédito (imprevisibilidade, urgência e relevância). Além disso, as operações de crédito necessárias para custear o aumento do limite em 2021 serão exceções à regra de ouro¹⁹. Este dispositivo mostra-se silente em relação aos limites dos Poderes e os reservados às emendas parlamentares, o que

¹⁷ PEC 23/2021, art. 4º Os limites resultantes da aplicação do disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão aplicáveis a partir do exercício de 2021, observado o disposto neste artigo.

§ 1º No exercício de 2021, o eventual aumento dos limites de que trata o caput deste artigo fica restrito ao montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), a ser destinado exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a Covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico.

§ 2º As operações de crédito realizadas para custear o aumento de limite referido no § 1º deste artigo ficam ressalvadas do estabelecido no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

§ 3º As despesas de que trata o § 1º deste artigo deverão ser atendidas por meio de créditos extraordinários e ter como fonte de recurso o produto de operações de crédito.

§ 4º A abertura dos créditos extraordinários referidos no § 3º deste artigo dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

¹⁸ CF, art. 167, § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

¹⁹ CF, art. 167. São vedados: (...)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

pode suscitar controvérsia quanto à sua aplicabilidade (se apenas para o limite do Poder Executivo ou se à totalidade do orçamento).

O art. 6º²⁰ da PEC revoga o art. 108²¹ do ADCT, pelo qual o Presidente da República poderia propor, a partir de 2027, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites do Novo Regime Fiscal, o que poderia ocorrer apenas uma vez por mandato presidencial. Com a revogação do referido artigo, novas alterações no método de correção terão de ser feitas necessariamente pelo rito de Proposta de Emenda à Constituição, rígido e com exigências maiores que as de projeto de lei complementar.

4. ALTERAÇÕES NO REGIME DE PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS

O § 9º do art. 100 da Constituição Federal trata da possibilidade de compensação entre os precatórios e dívidas que porventura os credores desses precatórios tenham para com a Fazenda Pública. Na regra vigente²², a compensação ocorre, de ofício, no momento de expedição do precatório, com o abatimento dos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa.

²⁰ Proposta da Câmara: “Art. 6º Fica revogado o art. 108 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

²¹ ADCT, art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.

²² Texto vigente: “Art. 100, § 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial”.

De acordo com a proposta²³ da Câmara dos Deputados, os precatórios são expedidos e, somente na fase de pagamento, com comunicação da Fazenda Pública ao Tribunal, os valores equivalentes ao que estiver em dívida ativa contra o credor do precatório serão depositados à conta do juízo da ação de cobrança (execução fiscal), que então decidirá se os valores serão pagos ou se compensarão a dívida ativa.

Em relação ao texto originalmente proposto pelo Executivo²⁴, a versão aprovada pela Câmara dos Deputados não prevê reserva legal para que o procedimento seja definido em lei própria. Portanto, o detalhamento do procedimento poderá ser estabelecido por regulamento (o que pode inclusive suscitar conflitos de competência entre o Executivo e o Judiciário acerca de quem deve editar essa regulamentação). Note-se ainda que, neste ponto, o alcance da compensação foi restrito ao que estiver inscrito na dívida ativa, excluindo-se, portanto, débitos porventura considerados líquidos e certos, mas ainda não inscritos na dívida ativa.

²³ Aprovado pela Câmara: “Art. 100, § 9º 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 ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo”. Disponível em <https://bit.ly/3DiwQUf>. Acesso em 11/11/2021.

²⁴ Texto proposto pelo Executivo: “Art. 100, § 9º 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.” Disponível em <https://bit.ly/3HiVigW>. Acesso em 11/11/2021.

De acordo com a Exposição de Motivos – EM nº 206/2021²⁵, o novo regramento visa corrigir o que foi apontado no âmbito da ADI 4425/DF, que declarou a inconstitucionalidade do atual § 9º²⁶.

De acordo com o § 11 do art. 100 vigente²⁷, os precatórios podem ser utilizados como moeda para aquisição de imóveis do respectivo ente federativo. O texto inicialmente proposto pelo Executivo²⁸ ampliava as possibilidades, permitindo a utilização de precatórios para pagamento, não apenas para compra de imóveis públicos, mas também como moeda de desestatização (ou privatização), para aquisição de participação societária do respectivo ente federado.

Por sua vez, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados²⁹ permite a utilização de créditos líquidos e certos reconhecidos pelo próprio ente federativo ou por decisão

²⁵ “O novo § 9º do art. 100 da proposta, por sua vez, na tentativa de mitigar os efeitos financeiros do pagamento de requisições a devedores do próprio ente público estabelece, em procedimento a ser definido em lei própria, espécie de depósito em juízo do equivalente ao débito que o credor do precatório possui com a Fazenda Pública. Trata-se de dispositivo que visa corrigir o que apontado no âmbito da ADI 4425/DF, que declarou a inconstitucionalidade do atual § 9º. Parcela ou a totalidade do precatório, portanto, nos termos da lei, poderiam ser depositados à disposição do juiz exequente caso o credor do título possua débitos inscritos em dívida ativa, sem previsão de compensação de ofício, como anteriormente previsto.” Exposição de Motivos da PEC 23/2021. Disponível em <https://bit.ly/3HiVlgW>. Acesso em 11/11/2021.

²⁶ Na ADI 4425/25, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do § 9º, conforme fundamento assim ementado: “4. O regime de compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios, previsto nos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal, incluídos pela EC nº 62/09, embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5º, XXXVI), vulnera a Separação dos Poderes (CF, art. 2º) e ofende a isonomia entre o Poder Público e o particular (CF, art. 5º, caput), cãnone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, caput).” Disponível em <https://bit.ly/31ZZXOs>. Acesso em 12/11/2021.

²⁷ Texto vigente: “Art. 100, § 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado”.

²⁸ Texto proposto pelo Executivo: “Art. 100, § 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos ou aquisição de participação societária do respectivo ente federado”.

²⁹ Texto da Câmara dos Deputados: “Art. 100, § 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com autoaplicabilidade para a União, a oferta de créditos líquidos e certos reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para:

I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, nos limites dos montantes que lhe são próprios, inclusive em transação resolutiva de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente;

II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente, disponibilizados para venda;

judicial transitada em julgado³⁰ como moeda para, além da compra de imóveis (inciso II)³¹ e participações societárias do respectivo ente (inciso IV), quitação de dívida ativa (inciso I), pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente (inciso III) e compra de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federativo, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo (inciso V).

O inciso I trata da possibilidade de utilização dos créditos para quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, nos limites dos montantes que lhe são próprios, inclusive em transação resolutive de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente.

O inciso IV esclarece que os créditos podem ser utilizados para aquisição de participação societária, ainda que minoritária, de empresas da qual o ente participe. A Exposição de Motivos apresentada pelo Executivo faz referência à aquisição de participação acionária da União em empresas estatais, o que não condiz com a correta

III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente;

IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou

V - compra de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federativo, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.”

³⁰ Ao que tudo indica, incluem-se também os precatórios, aos quais se aplicaria o § 9º nos casos em que a dívida ativa esteja em fase de cobrança.

³¹ Caber apontar que tais imóveis permanecem descritos como “imóveis públicos de propriedade do ente”, o que suscita dúvidas em relação ao que seria essa restrição adicional (imóveis “públicos”), aparentemente inexistente dentro do regime legal de patrimônio estatal. Maior precisão seria obtida com a simples menção a “imóveis de propriedade do mesmo ente, disponibilizados para venda”, dado que bens dominiais e, em geral, aqueles de finalidades de uso privado incorporados circunstancialmente ao patrimônio público (como os provenientes de adjudicação direta em execuções tributárias) são tipicamente os mais vocacionados a esse tipo de transação.

interpretação do texto inicialmente proposto, que não diz respeito apenas à União, nem somente às empresas estatais e, portanto, controladas pelo ente federativo, mas a todas as empresas de que o ente federativo, não somente a União, participe, ainda que não tenha participação majoritária.

O § 14 do art. 100 da CF vigente³² permite a cessão de precatórios, que somente surtirá seus efeitos após a comunicação formal ao tribunal de origem e à entidade devedora.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados³³, que apresenta apenas ajustes redacionais em relação ao proposto pelo Executivo, determina que em caso de cessão dos precatórios, o valor correspondente à dívida ativa contra o cessionário será depositado à conta do juízo da execução fiscal, que decidirá pelo pagamento ou pela compensação. De acordo com a Exposição de Motivos da PEC, a alteração proposta “visa, ao fazer referência ao § 9º, atrair o procedimento de depósito mencionado anteriormente mesmo na hipótese de cessão do precatório”.

O § 21 proposto para o art. 100 traz inovação em relação ao texto vigente. De acordo com a Exposição de Motivos, o mecanismo previsto pelo § 21³⁴ promove o “acerto de contas em prestígio ao pacto federativo”.

³² Texto vigente: “Art. 100, § 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora”.

³³ Texto da Câmara dos Deputados: “art. 100, § 14. A cessão de precatórios, observado o disposto no § 9º deste artigo, somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao Tribunal de origem e ao ente federativo devedor”.

³⁴ Texto proposto pelo Executivo: “Art. 100, § 21. 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”.

A Câmara dos Deputados promoveu três alterações no dispositivo³⁵. A primeira alteração abre a possibilidade aos demais entes federativos, além da União. A segunda alteração é que o ente federativo não estaria, *a priori* e unilateralmente, autorizado a promover o encontro de contas, mas dependeria da concordância da outra pessoa de direito público envolvida, expediente sobremaneira relevante especialmente quanto a eventuais parcelas vincendas.

Neste ponto, deve-se ressaltar dois aspectos fundamentais. Primeiro, a redação da Câmara introduz uma diferenciação explícita na exigibilidade de créditos de um ente contra o outro: precatórios são imediatamente exigíveis ao respectivo credor; por outro lado, contratos de financiamento ou garantia inadimplidos, parcelamentos tributários, e obrigações decorrentes de malversação de recursos são exigíveis contra os precatórios apenas com a anuência do credor. De outra sorte, o mecanismo de compensação voluntária inclui, tanto parcelas vencidas (as quais, em princípio, já são exigíveis), quanto vincendas (as quais, ainda não cumprido o prazo de sua exigência, são suscetíveis apenas de transação voluntária). Em princípio, essa configuração tende a beneficiar os entes subnacionais frente à União, dada a sua posição líquida geralmente devedora em todos os itens cuja compensação com os precatórios é definida como voluntária ou negocial.

³⁵ Texto da Câmara dos Deputados: “Art. 100, § 21. Ficam a União e os demais entes federativos, nos montantes que lhes são próprios, desde que aceito por ambas as partes, autorizados a utilizar valores objeto de sentenças transitadas em julgado devidos a pessoa jurídica de direito público para amortizar dívidas, vencidas ou vincendas:

I - nos contratos de refinanciamento cujos créditos sejam detidos pelo ente federativo que figure como devedor na sentença de que trata o caput deste artigo;

II - nos contratos em que houve prestação de garantia a outro ente federativo;

III - nos parcelamentos de tributos ou de contribuições sociais; e

IV - nas obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos.”

A terceira alteração é a possibilidade de utilização do acerto de contas também nos contratos de refinanciamento cujos créditos sejam detidos pelo ente federativo que figure como devedor na sentença judicial que possa resultar em precatório.

O § 22 proposto³⁶, incluído pela Câmara dos Deputados, estabelece que a amortização alcançará primeiramente as obrigações vencidas mais antigas. No caso das obrigações vincendas, a amortização se dará sobre todas as parcelas de forma uniforme, mantido o número de parcelas.

O art. 160 da CF, como regra geral, veda a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos decorrentes da repartição das receitas tributárias aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos. O parágrafo único do artigo permite que a União e os Estados condicionem a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias, e ao cumprimento das aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde, conforme dispõem os incisos II e III do § 2º do art. 198 da CF.

A proposta propõe a inclusão do § 2º no art. 160³⁷, pelo qual, de forma obrigatória, quaisquer composições de vontades entre a União e os demais entes federativos para renegociações de quaisquer débitos deverão conter cláusulas para

³⁶ Texto da Câmara dos Deputados: “§ 22. A amortização de que trata o § 21 deste artigo:

I - nas obrigações vencidas, será imputada primeiramente às parcelas mais antigas;

II - nas obrigações vincendas, reduzirá uniformemente o valor de cada parcela devida, mantida a duração original do respectivo contrato ou parcelamento.”

³⁷ Proposta: “Art. 160, § 2º Os contratos, os acordos, os ajustes, os convênios, os parcelamentos ou as 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.”

autorizar a dedução dos valores devidos dos montantes relativos aos Fundos de Participação ou aos precatórios federais.

A PEC propõe a inclusão dos §§ 7º e 8º³⁸ no art. 167 da CF. Pelo § 7º, a vedação à vinculação de receita de impostos³⁹ não se aplica na hipótese de securitização de recebíveis da dívida ativa.

Os parágrafos não constam da proposta original do Poder Executivo. Nos relatórios apresentados na Câmara dos Deputados não há qualquer exposição sobre os motivos para inclusão dos dispositivos. O § 7º proposto, ao fazer referência a outro dispositivo que trata da vedação à vinculação de receita de impostos, mas ao mesmo tempo prevê exceções, numa estrutura lógica confusa, pode gerar dúvidas relevantes.

A securitização consiste na cessão onerosa de direitos creditórios, naturalmente com deságio, prática já adotada por alguns estados e municípios. Não se transfere ao ente privado cessionário a competência para a cobrança judicial ou extrajudicial. Portanto, no momento em que a cobrança é satisfeita pelo devedor, os recursos são repassados ao cessionário dos direitos creditórios. Provavelmente, o sentido do dispositivo proposto é permitir a vinculação da arrecadação futura ao

³⁸ Proposta da Câmara dos Deputados: “Art. 167 (...)

§ 7º Não se aplica o disposto no inciso IV do caput deste artigo na hipótese de securitização de recebíveis da dívida ativa.

§ 8º A securitização de recebíveis da dívida ativa deve restringir-se a direitos decorrentes de créditos já inscritos como dívida ativa em data anterior à da securitização e classificados pelo respectivo órgão de cobrança como de difícil recuperação, a partir de metodologia aprovada pelo Tribunal de Contas competente, caso não haja metodologia de classificação já aplicada pelo respectivo ente federativo, anterior ao exercício de 2022”.

³⁹ Art. 167 São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

cessionário⁴⁰. Entretanto, não há clareza quanto aos critérios e ao momento em que as vinculações originais dos créditos deverão ser observadas⁴¹.

O § 8º determina que a securitização só deve alcançar dívida ativa já inscrita e de difícil recuperação, o que será definido pelo Tribunal de Contas competente, caso já não exista uma metodologia aplicável anterior a 2022. O que se pretende é evitar a securitização de dívida ativa futura e de créditos que possuam maior probabilidade de serem recuperados. A grande dificuldade para evitar desvirtuamentos do mecanismo de securitização será encontrar o ponto ótimo na definição dos parâmetros que permitam discernir quais dívidas seriam de difícil recuperação, de tal maneira que a securitização seja vantajosa para o ente, mas também atraente ao mercado.

Do ponto de vista da técnica legislativa, é preciso apresentar alguns reparos. Primeiro, apesar da tentativa do § 8º em impor algumas limitações ao conceito, a própria noção de “securitização de dívida ativa” ainda é imprecisa, existindo uma série de iniciativas estaduais e municipais isoladas (e bastante heterogêneas), além de ao menos um projeto de lei em tramitação⁴² e um processo de avaliação no

⁴⁰ Uma outra interpretação que tem sido aventada na mídia é que “ao vender esses créditos a receber pela União e pelos Estados, o recurso pago pelo comprador ao governo estará livre das vinculações originais. Ou seja, se uma dívida é de um tributo que tem destinação certa que não foi pago, ao securitizar isso o gestor estará livre para aplicar o dinheiro onde bem entender”, o que redundaria em alguma burla aos pisos em saúde e educação. Graner, Fábio. Securitização de dívida ativa volta à tona em relatório da PEC dos Precatórios. Valor Econômico, 16/10/2021. Disponível em <https://glo.bo/3oxLEln>. Acesso em 13/11/2021.

⁴¹ Sobre esse tema, tramita na Câmara dos Deputados o PLP 459/2019 (correspondente ao PLS 204/2016, já aprovado pelo Senado Federal). De acordo com o texto aprovado pelo Senado Federal, “a cessão dos direitos creditórios deverá assegurar à Fazenda Pública ou ao órgão da administração pública a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos de que se tenham originado os direitos cedidos” (art. 1º, que acresce à Lei nº 4.320/64 o art. 39-A, §1º, III). “A cessão de direitos creditórios preservará a base de cálculo das vinculações constitucionais no exercício financeiro em que o contribuinte efetuar o pagamento” (art. 1º, que acresce o art. 39-A, §2º). Ademais, “as cessões de direitos creditórios tributários são consideradas atividades da administração tributária, não se aplicando a vedação constante do inciso IV do art. 167 da Constituição Federal aos créditos originados de impostos” (art. 1º, que acresce o art. 39-A, §5º). Disponível em <https://bit.ly/3nfiToC>. Acesso em 11/11/2021.

⁴² Projeto de Lei do Senado 459/2017 – Complementar.

Tribunal de Contas da União⁴³, ambos ainda com tramitação inconclusa e objeto de grande polêmica. A todos os títulos, trata-se de questão não consolidada conceitual e juridicamente, sendo pouco recomendável a inclusão do termo no texto constitucional sem que o seu sentido técnico e jurídico esteja minimamente consolidado. O segundo reparo é a pertinência temática: o dispositivo trata de espécies de receita vinculáveis à luz das vedações do art. 167, inc. IV – matéria inteiramente alheia aos temas de despesas com precatórios e teto de gastos, que representam o objeto da PEC original e, supostamente, do substitutivo da Câmara dos Deputados.

A PEC propõe a inclusão do § 5º⁴⁴ no art. 101 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, pelo qual se autoriza que os estados, o Distrito Federal e

⁴³ Processo TC 016.585/2009-0

⁴⁴ Texto da Câmara dos Deputados: “ADCT, art. 101, § 5º Os empréstimos de que trata o inciso III do § 2º deste artigo poderão ser destinados, por meio de ato do Poder Executivo, exclusivamente ao pagamento de precatórios por acordo direto com os credores, na forma do disposto no inciso III do § 8º do art. 97 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

Referências:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

§ 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida (...) e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos:

(...)

III - empréstimos, excetuados para esse fim os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei, não se aplicando a esses empréstimos a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do caput do art. 167 da Constituição Federal

Art. 97, § 8º A aplicação dos recursos restantes dependerá de opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ato do Poder Executivo, obedecendo à seguinte forma, que poderá ser aplicada isoladamente ou simultaneamente:

(...)

os municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios, com o objetivo de quitar seus precatórios até 31/12/2029, façam empréstimos destinados exclusivamente ao pagamento de precatórios por acordo direto com os credores. Esses empréstimos ficam fora de quaisquer limites de endividamento.

A PEC, pela inclusão do art. 107-A no ADCT⁴⁵, propõe um teto para as despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal (precatórios e requisições de pequeno valor), que terá por base de cálculo a despesa paga no exercício de 2016, corrigida de acordo com a mesma regra introduzida pelo Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos). A Tabela 5 apresenta um demonstrativo do cálculo do limite até 2021. A Tabela 6 apresenta as estimativas para 2022 com quatro cenários, conforme já apresentados na seção 2.

III - destinados a pagamento por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação.

⁴⁵ Texto proposto pela Câmara dos Deputados: “ADCT, art. 107-A. Até o fim do prazo de que trata o art. 106 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica estabelecido, para cada exercício, 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 corrigido na forma do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

Referências:

“ADCT, art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros (...).

CF, art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, 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.”

Tabela 5 - Limite para Precatórios e RPVs¹

Em R\$ milhões

	Ano	Ações	Critério PEC 23 ³	Valor (R\$)
Base de Cálculo ²	2016	0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)		19.251,9
		0625 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor - RPVs		10.159,9
		Total	7,20%	29.411,9
Correção Anual	2017		2,95%	31.529,5
	2018		3,75%	32.459,6
	2019		4,31%	33.676,9
	2020		4,52%	35.128,3
	2021		10,12%	36.716,1
	2022			40.431,8

Fonte: elaborada pelo autor. 1. PEC 23/2021, que inclui o art. 107-A, no ADCT. 2. Despesas pagas, inclusive restos a pagar pagos. 3. Critério de correção do Novo Regime Fiscal, conforme proposta de alteração da PEC 23/2021. Para 2017, o valor pago em 2016 corrigido em 7,2%. Para os anos seguintes, o limite é calculado com base no limite do ano anterior corrigido pelo IPCA verificado também no ano anterior.

Tabela 6 - Cenários – Limite para Precatórios e RPVs em 2022

Em R\$ milhões

Fonte	Cenários		Limites	
	IPCA 2021	2021	2022	
Apresentação ME ¹	8,70%	36.716,1	39.910,4	
Relatório de Avaliação ²	9,70%	36.716,1	40.277,6	
Expectativas de Mercado ³	10,12%	36.716,1	40.431,8	
Acumulado 12 meses ⁴	10,67%	36.716,1	40.633,7	

Fonte: Elaborada pelo autor 1. De acordo com apresentação publicada pelo Ministério da Economia. Disponível em <https://bit.ly/3otVnj0>. Acesso em 14/11/2021, pag. 4. 2. Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2021. Disponível em <https://bit.ly/3cFXZom>. Acesso em 22/11/2021. 3) Boletim Focus. Disponível em <https://bit.ly/3cDAFrr>. Acesso em 22/11/2021 4) IBGE. Disponível em <https://bit.ly/3wQDYES>. Acesso em 18/11/2021.

O § 1º do art. 107-A do ADCT⁴⁶, conforme a proposta, estabelece limite para a expedição de precatórios, fase que antecede a inclusão no PLOA, que corresponderá ao limite para pagamento de despesas decorrentes de sentença judicial menos a despesa com o pagamento de Requisições de Pequeno Valor - RPVs para o mesmo exercício, que terão prioridade no pagamento. Note-se que as RPVs se colocam

⁴⁶ Proposta da Câmara dos Deputados: “ADCT, Art. 107-A § 1º O limite para a expedição de precatórios corresponderá, em cada exercício, ao limite previsto no caput deste artigo, reduzido da projeção para a despesa com o pagamento de requisições de pequeno valor para o mesmo exercício, que terão prioridade no pagamento.”

dentro do montante sujeito ao limite para pagamento de despesas decorrentes de sentença judicial.

Verifica-se uma certa incongruência em relação ao que dispõe o § 5º⁴⁷ do art. 100 da CF, pelo qual os precatórios são apresentados até 1º de julho de um ano para que sejam incluídos no PLOA do ano seguinte. De acordo com § 1º do art. 107-A proposto, o limite para expedição de precatórios será baseado na projeção do limite para o pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor, de que trata o *caput* do art. 107-A proposto para o ADCT. Como a PEC propõe que os limites sejam atualizados de acordo com o IPCA do ano anterior ao da lei orçamentária, uma previsão que se faça no mês junho para um índice que será fechado em dezembro é bastante precoce e pode implicar erro significativo. Para a solução do problema, sugere-se a inserção de um novo parágrafo, com a seguinte redação:

Terão prioridade de inclusão na lei orçamentária imediatamente posterior os precatórios expedidos que não forem incluídos no projeto de lei orçamentária ou que não puderem ser pagos em virtude de o limite estabelecido no *caput* efetivamente verificado ao final do exercício ser inferior ao previsto no momento de expedição do precatório ou no de elaboração da lei orçamentária.

O § 2º proposto⁴⁸ estabelece que os precatórios não expedidos em razão do limite terão prioridade em exercícios seguintes, observada a ordem prevista no art. 100. Havendo uma limitação à própria expedição dos precatórios, caberia indicar que

⁴⁷ CF, art. 100, § 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

⁴⁸ Proposta da Câmara dos Deputados: “§ 2º Os precatórios que não forem expedidos em razão do previsto neste artigo terão prioridade para expedição em exercícios seguintes, observada a ordem estabelecida no art. 100 da Constituição Federal.”

a ordem observada deve ser de acordo com a data do trânsito em julgado das decisões.

Pelo § 3º proposto⁴⁹, caso, em razão do limite estabelecido, não seja possível a expedição do precatório, o credor poderá optar pelo recebimento, mediante acordo direto perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal, em parcela única, até o final do exercício seguinte, com desconto de 40% do valor do crédito, o que não afasta a possibilidade de utilização dos créditos para as finalidades previstas no proposto § 11 do art. 100⁵⁰. Nessa hipótese, pelo § 7º⁵¹ proposto, para os precatórios não incluídos na proposta orçamentária de 2022, os valores para quitação constarão de créditos adicionais à LOA 2022. Para 2023, os valores previstos constarão, portanto, do PLOA.

Considerando a aplicabilidade do § 9º do art. 100, em caso de acordo para o pagamento com desconto, ainda assim, os valores devem ser depositados à conta do juízo responsável por execução fiscal de débitos inscritos em dívida ativa contra o credo do precatório, para que então o juízo decida pelo pagamento dos créditos ou pela compensação com dívida ativa em cobrança.

⁴⁹ Texto proposto pela Câmara dos Deputados: “ADTC Art. 107-A § 3º É facultado ao credor de precatório que não tenha sido expedido em razão do disposto neste artigo, bem como àqueles credores de precatórios já expedidos e não incluídos na proposta orçamentária de 2022, além das hipóteses previstas no § 11 do art. 100 da Constituição Federal e sem prejuízo dos procedimentos previstos nos §§ 9º e 21 do referido artigo, optar pelo recebimento, mediante acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal em parcela única, até o final do exercício seguinte, com renúncia de 40% (quarenta por cento) do valor desse crédito”.

⁵⁰ Quitação de débitos parcelados ou em dívida ativa da União e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional da União; compra de imóveis públicos da União; pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pela União; aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, da União; ou compra de direitos, disponibilizados para cessão, da União, inclusive de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.

⁵¹ Texto da Câmara dos Deputados: “ADCT, art. 107-A, § 7º Na situação prevista no § 3º deste artigo, para os precatórios não incluídos na proposta orçamentária de 2022, os valores necessários à sua quitação serão providenciados pela abertura de créditos adicionais durante o exercício de 2022”.

Se o credor for pessoa jurídica de direito público, os créditos também podem ser utilizados para as finalidades descritas no proposto § 21 do art. 100 (amortização de dívidas vencidas ou vincendas nos contratos nos contratos de refinanciamento cujos créditos sejam detidos pelo ente federativo que figure como devedor na sentença de que trata o caput deste artigo; nos contratos em que houve prestação de garantia a outro ente federativo; nos parcelamentos de tributos ou de contribuições sociais; e nas obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos).

A PEC propõe⁵² que o Conselho Nacional de Justiça regulamente a atuação dos Presidentes dos Tribunais competentes para o cumprimento do regime de pagamento dos precatórios de que dispõe o art. 107-A proposto.

Neste ponto, cabe destacar a inovação da versão da Câmara dos Deputados: não se fala já em limites para pagamento de precatórios, mas sim de teto à expedição de precatórios. Esta opção não traz, em sua essência, qualquer efeito financeiro (pois as obrigações originais advêm das sentenças transitadas em julgado, sendo a expedição do precatório mero instrumento procedimental para o trâmite de seu pagamento), ao tempo em que traz um gravíssimo problema de transparência: as dívidas que hoje estão ostensivamente registradas no rol de precatórios expedidos ficarão “retidas” em uma fila de sentenças “aguardando expedição”, dependentes do procedimento de gestão e de publicidade de cada Tribunal. Trata-se de expediente que mascara o montante total da exigibilidade do Erário, excluindo da contabilidade orçamentária e patrimonial aquelas obrigações que excederam o “teto de

⁵² Texto proposto pela Câmara dos Deputados “ADCT, art. 107-A, § 4º O Conselho Nacional de Justiça regulamentará a atuação dos Presidentes dos Tribunais competentes para o cumprimento deste artigo”.

expedição”⁵³. Repita-se: o efeito financeiro de “sustar a expedição” é exatamente o mesmo de registrar com transparência o total de precatórios e estabelecer limites para o respectivo pagamento; a contenção artificial da expedição apenas virá a comprometer a transparência e o princípio da evidenciação contábil.

O § 5º⁵⁴ exclui do limite de gasto de precatórios e requisições de pequeno valor (ADCT, art. 107-A) e, segundo o § 6º⁵⁵, também do teto de gastos das despesas primárias (ADTC, art. 107):

- os créditos utilizados nas compensações de dívidas e obrigações previstas nos §§ 11 e 21 propostos para o art. 100 da CF;
- os parcelamentos nos termos do § 20 do art. 100⁵⁶ da CF;
- os pagamentos com desconto de 40% dos precatórios não expedidos ou não incluídos no PLOA 2022 por conta do limite (ADCT, art. 107, § 3º⁵⁷);

⁵³ Atualmente, a captação das informações contábeis e patrimoniais sobre as obrigações do ente público é feita precisamente a partir da expedição dos precatórios. Se essa expedição é artificialmente contida, o montante não expedido (mas já transitado em julgado) será ocultado da contabilidade pública e do conhecimento da sociedade e do mercado.

⁵⁴ Texto da Câmara dos Deputados “ADCT, art. 107-A, § 5º Não se incluem no limite estabelecido neste artigo as despesas para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo, bem como a atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício”.

⁵⁵ Texto da Câmara dos Deputados: “ADCT, art. 107-A, § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos no art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o previsto nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo”.

⁵⁶ “CF, art. 100, § 20. 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”.

⁵⁷ Texto da Câmara dos Deputados: “ADCT, art. 107 § 3º É facultado ao credor de precatório que não tenha sido expedido em razão do disposto neste artigo, bem como àqueles credores de precatórios já expedidos e não incluídos na proposta orçamentária de 2022, além das hipóteses previstas no § 11 do art. 100 da Constituição Federal e sem prejuízo dos procedimentos previstos nos §§ 9º e 21 do referido artigo, optar pelo recebimento, mediante acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal em parcela única, até o final do exercício seguinte, com renúncia de 40% (quarenta por cento) do valor desse crédito”.

Ainda pelo § 5º, a atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício deve ser excluída do limite de gasto com precatórios e requisições de pequeno valor⁵⁸. Note-se, por outro lado, que essa atualização monetária sujeita-se ao teto de gastos geral (ADCT, art. 107).

Sobre a questão da atualização monetária, o art. 3º⁵⁹ da PEC propõe que em controvérsias e condenações de qualquer natureza que envolvam a Fazenda Pública, a remuneração do capital e a compensação da mora, inclusive quanto a precatório, se dará pela incidência, uma única vez, até o pagamento, do índice taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente. Sobre o tema, assim se posicionaram os autores da Nota Técnica nº 50/2021⁶⁰:

De acordo com a PEC, o indexador dos precatórios - atualmente correção monetária mais juros de mora (IPCA mais 6%, conforme decisão do STF) - passa a ser substituído em seu conjunto pela SELIC. Observe-se que o indexador atual onera a União, superando inclusive a rentabilidade dos títulos do governo federal indexados ao IPCA.

Do ponto de vista financeiro, a taxa Selic é um mecanismo de política monetária, intrinsecamente variável em função das necessidades de combate à inflação, e representa o custo de carregamento do dinheiro a cada momento do tempo. Do ponto de vista jurídico, é discutível a equiparação desta finalidade da taxa (medição – ainda que indireta – do custo de oportunidade do dinheiro no tempo) com

⁵⁸ A rigor, as despesas decorrentes da atualização monetária também deveriam ser excluídas da base de cálculo do limite.

⁵⁹ PEC 23/2021, art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de 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.

⁶⁰ Carvalho Jr, Antônio d'Ávila; Greggianin, Eugênio; Bijos, Paulo S.; Volpe, Ricardo A.; Sambosuke, Sérgio T. Figueiredo, Wagner P. Subsídios à Apreciação da PEC 23/2021 (Precatórios) - Aspectos orçamentários e fiscais. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em <https://bit.ly/3HvywfQ>. Acesso em 12/11/2021.

as de atualização do valor nominal de uma obrigação (correção pelo IPCA) e sanção pecuniária pela mora (multa). Porém, independentemente da validade dessa equiparação, é inegável que a escolha da Selic introduz um forte fator de volatilidade na fórmula de atualização dos precatórios, dado que a taxa básica de juros sofre forte variação em função de fatores alheios à inflação passada. No momento atual, a taxa Selic real pode situar-se ainda abaixo dos 6% dos juros moratórios; no passado, porém, já esteve muito acima desse percentual, e não há nada que assegure que não tornará a fazê-lo. Portanto, a escolha da PEC troca um ganho financeiro a curto prazo por um aumento substancial da imprevisibilidade do montante nominal imposto ao Tesouro para honrar obrigações judiciais passadas.

O § 8º⁶¹ proposto para o art. 107-A do ADCT prioriza o pagamento dos precatórios relativos ao Fundef, mantendo a preferência relativa aos idosos, a deficientes físicos e a portadores de doença grave⁶². Precatórios em favor de estados e municípios devem ser pagos em 3 parcelas anuais e sucessivas, a partir do ano seguinte ao da sua expedição, a primeira equivalente a 40% do montante, e as demais a 30% cada. A interpretação literal do dispositivo cria uma preferência para todo e qualquer precatório cujo credor seja idoso, pessoa com deficiência física ou

⁶¹ Proposta da Câmara: “ADCT, art. 107-A, § 8º Os precatórios referentes à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) terão precedência em relação às prioridades estabelecidas no art. 100 da Constituição Federal, com exceção daqueles destinados a idosos, a deficientes físicos e a portadores de doença grave, e os precatórios expedidos em favor dos Estados e dos Municípios deverão ser pagos em 3 (três) parcelas anuais e sucessivas, a partir do ano seguinte ao da sua expedição, das quais a primeira será no valor de 40% (quarenta por cento) do montante, e as demais no valor de 30% (trinta por cento) cada”.

⁶² CF, art. 100, § 2º Os 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, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

portadores de doenças graves. Além disso, o parcelamento proposto pode deixar dúvida quanto ao seu alcance, se aplicável a todo e qualquer precatório cujo credor seja estado ou município. Caso a intenção tenha sido resguardar apenas precatórios de natureza alimentícia para os credores superpreferenciais aos quais se refere o art. 100, § 2º, da CF⁶³ e que o parcelamento alcance apenas os precatórios relativos ao Fundef, sugere-se então a seguinte redação

§ 8º Os precatórios referentes à complementação da União aos Estados e os Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) terão precedência em relação às prioridades estabelecidas no art. 100 da Constituição Federal, com exceção aos débitos de que trata o §2º do mesmo artigo, e devem ser pagos em três parcelas anuais e sucessivas, a partir do ano seguinte ao da sua expedição, sendo a primeira no valor de 40% (quarenta por cento) do montante, e as demais em parcelas iguais no valor de 30% (trinta por cento).”(NR)

4.1 PROJEÇÃO SOBRE O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

Qualquer tentativa de projeção sobre o pagamento dos precatórios nos termos das regras da PEC 23/2021, tal como aprovada pela Câmara dos Deputados, implicará uma série de premissas. Naturalmente, quanto mais longo o horizonte de qualquer projeção, maior tende a ser o distanciamento entre o projetado e o que virá a ser efetivamente observado.

De acordo com publicação da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia (Seto/ME)⁶⁴, no dia 29/10/2021, sobre os impactos da PEC

⁶³ CF, art. 100, § 2º Os 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, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

⁶⁴ Disponível em <https://bit.ly/3otVnj0>. Acesso em 14/11/2021.

23/2021, o espaço fiscal a ser aberto no teto de gastos em 2022 pelas mudanças no regime de pagamento dos precatórios, alcançaria R\$ 44,6 bilhões. Não foi encontrada publicação sobre a memória de cálculo para que se chegasse a esse número. Como já informado anteriormente, tudo indica que o IPCA estimado para 2021 foi de 8,70%⁶⁵.

A Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados publicou trabalho⁶⁶ a respeito do impacto da PEC 23/2023 sobre os pagamentos dos precatórios, no qual, pelas análises e premissas adotadas⁶⁷, a margem aberta no teto de gastos primários, em decorrência das mudanças propostas pela PEC 23/2021 relativas ao regime de pagamento dos precatórios seria de 43,6 bilhões. Estimou-se o IPCA em 2021 em 10%. Utilizando a mesma estimativa de IPCA provavelmente adotada pelo governo, a margem aberta no teto de gastos seria de R\$ 44 bilhões. Portanto, há uma diferença de R\$ 600 milhões não explicada em relação ao divulgado pelo Poder Executivo⁶⁸. Para maior segurança sobre os efeitos da PEC, caberia a esta Casa solicitar ao Ministério da Economia que apresente estimativas, com toda a memória de cálculo detalhada.

⁶⁵ O documento não faz referência direta ao IPCA estimado para 2021, mas cita que a correção acumulada seria de 35,70%. Daí, então, conclui-se que o IPCA considerado para 2021 foi de 8,70%. O valor foi encontrado pela divisão entre o acumulado até 2021, considerado no documento, e o acumulado até 2020

⁶⁶ Volpe, Ricardo Alberto e Sambosuke, Sérgio T. Informativo nº 6/2021. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados. Pág. 2. Disponível em <https://bit.ly/3npXOUy>. Acesso em 17/11/2021

⁶⁷ Os autores do estudo consideram as seguintes premissas:

“1) IPCA de 2021: 10%; de 2022: 5%; demais exercícios 3,25%.

2) Crescimento do montante de RPVs e de precatórios apresentados em 2022 para o orçamento de 2023 no mesmo índice do IPCA de 2022 (5%) e sucessivamente nos demais exercícios em 3,25%.

3) 20% dos precatórios apresentados e não expedidos, em cada exercício, pagos em função de renúncia de 40% do valor pelo detentor do precatório (§ 3º do art. 107-A).

4) Fundef de 2022: R\$ 16,35 bilhões e estimativa de R\$ 70 bilhões a serem expedidos nos próximos exercícios de 2022 a 2025 no montante de R\$ 17,5 bilhões por exercício.

5) Desconsiderou-se qualquer encontro de contas entre entes.

6) Selic = IPCA.”

⁶⁸ Disponível em <https://bit.ly/3otVnj0>. Acesso em 14/11/2021.

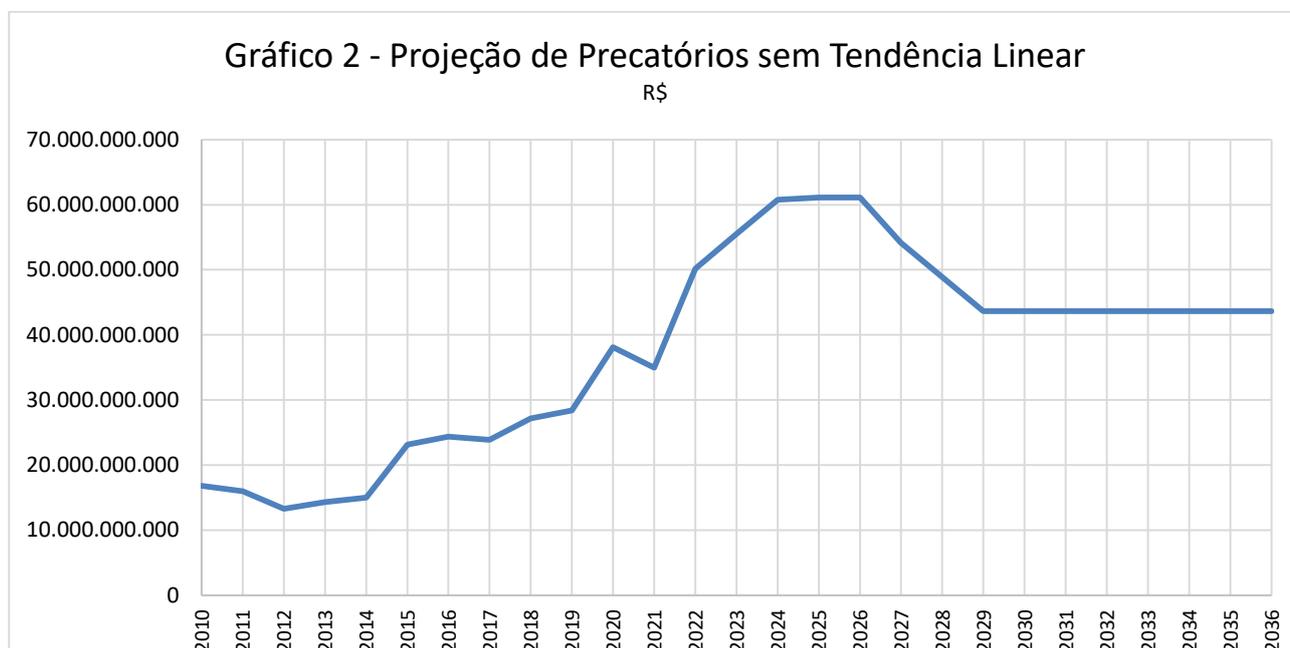
Ainda pelo trabalho da Consultoria da Câmara dos Deputados, a estimativa quanto ao estoque de precatórios não expedidos em razão dos limites propostos pela PEC, alcançaria, em valores corrigidos, R\$ 579,6 bilhões em 2036.

Nas simulações construídas para elaboração desta nota técnica, quando foram utilizados os mesmos parâmetros adotados pela Consultoria da Câmara, os resultados obtidos foram muito próximos.

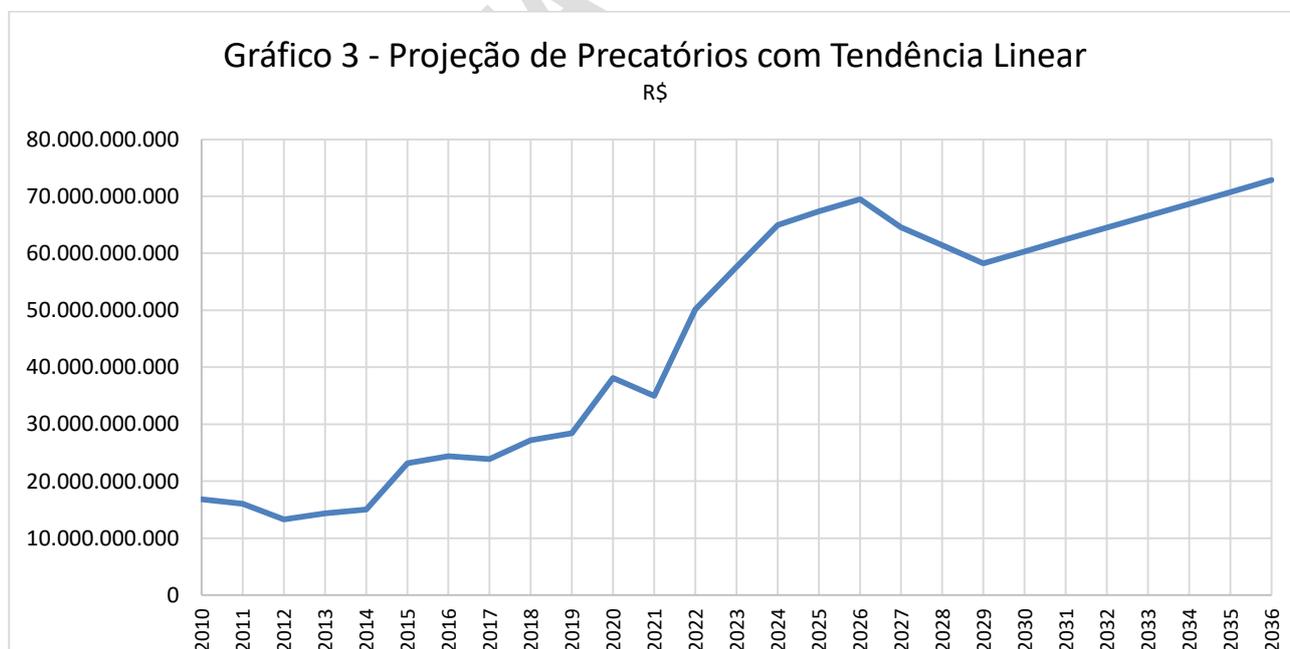
Ao longo dos anos, é possível observar uma tendência de crescimento real dos gastos com precatórios e RPVs. Assim, um dos parâmetros utilizados na construção dos cenários foi a manutenção ou não da tendência linear de crescimento real dos gastos a partir de 2022. Considerou-se que os precatórios decorrentes do Fundef são atípicos e não deveriam, portanto, impactar as estimativas da tendência linear. Mesmo quando excluídos os precatórios decorrentes do Fundef, percebe-se que houve um salto entre 2021 e o previsto para 2022, o que também foi considerado atípico e não afetou a estimativa da inclinação da tendência linear, pois o período utilizado como base para a projeção foi o de 2010 a 2021.

Em qualquer dos cenários, os valores apontados como precatórios “pagos” ou devidos referem-se à totalidade dos valores devidos, independentemente da sua contabilização como precatórios diante da limitação da expedição contida na PEC. Ou seja, embora o procedimento criado pela PEC recebida da Câmara indique que os precatórios excedentes aos seus limites “não serão expedidos”, as projeções de impacto aqui desenvolvidas consideram o acúmulo de todas aquelas sentenças que reúnem as condições jurídicas para registro como precatórios (portanto, de serem “expedidas”), independentemente de estarem ou não mascaradas na contabilidade pública pela regra do “limite de expedição”.

Para ilustrar bem a diferença entre os cenários com ou sem a tendência linear, os gráficos a seguir mostram as estimativas dos precatórios nas duas hipóteses.



Fonte: Elaborado pelo autor. Os valores estão deflacionados e a projeção, passado o efeito decorrente do pagamento de precatórios relacionados ao Fundef, considera que os gastos manter-se-ão estáveis. Contudo, note-se que, no período de 2010 a 2021, há nítida tendência de crescimento real dos gastos.



Fonte: Elaborado pelo autor. Os valores estão deflacionados e a projeção, a partir de 2023, considera a tendência linear de crescimento real observada no período de 2010 a 2021 e os precatórios relacionados ao Fundef, que, pelas premissas adotadas, gerarão impacto até 2028.

No principal cenário exposto aqui, além de se levar em conta a tendência linear de crescimento real dos gastos com precatórios e Requisições de Pequeno Valor – RPVs, consideram-se as expectativas de mercado constantes do Boletim Focus, de 19/11/2021⁶⁹, a saber:

- Selic 2021 9,25%
- Selic 2022 11,25%
- Selic 2023 7,75%
- Selic a partir de 2024 7,00%
- IPCA 2021 10,12%
- IPCA 2022 4,96%
- IPCA de 2023 3,42%
- IPCA a partir de 2024 3,10%

Além disso, as seguintes premissas foram assumidas:

- adesão de 20% dos credores quanto ao recebimento dos precatórios com desconto de 40%;
- estoque de R\$ 70 bilhões de precatórios relativos ao Fundef a serem expedidos nos próximos exercícios de 2022 a 2025 no montante de R\$ 17,5 bilhões por exercício;
- não foram consideradas compensações ou encontro de contas.

O fluxo de expedição e pagamento de precatórios relativos ao Fundef considerado consta da Tabela 7.

⁶⁹ Boletim Focus, de 19/11/2021. Disponível em <https://bit.ly/3cDAFrr>. Acesso em 22/11/2021.

Tabela 7 - Precatórios relativos ao Fundef

R\$ milhões

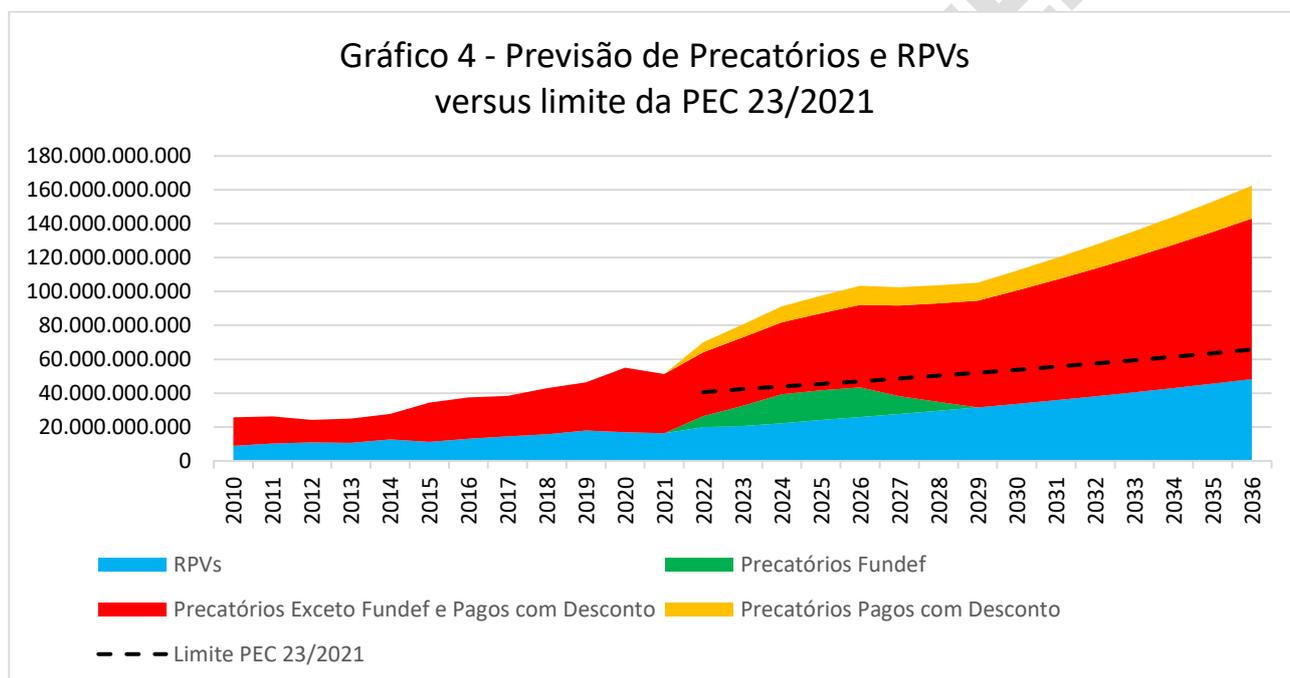
Ano de Expedição	Valor	Ano de Pagamento						
		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
2021	16.350	6.540	4.905	4.905				
2022	17.500		7.000	5.250	5.250			
2023	17.500			7.000	5.250	5.250		
2024	17.500				7.000	5.250	5.250	
2025	17.500					7.000	5.250	5.250
Total		6.540	11.905	17.155	17.500	17.500	10.500	5.250

Fonte: Elaborada pelo autor. Considera-se que há um estoque de R\$ 70 bilhões de precatórios relativos ao Fundef.

Com essas premissas, o Anexo 2 apresenta uma simulação completa. Os pontos mais relevantes são os seguintes:

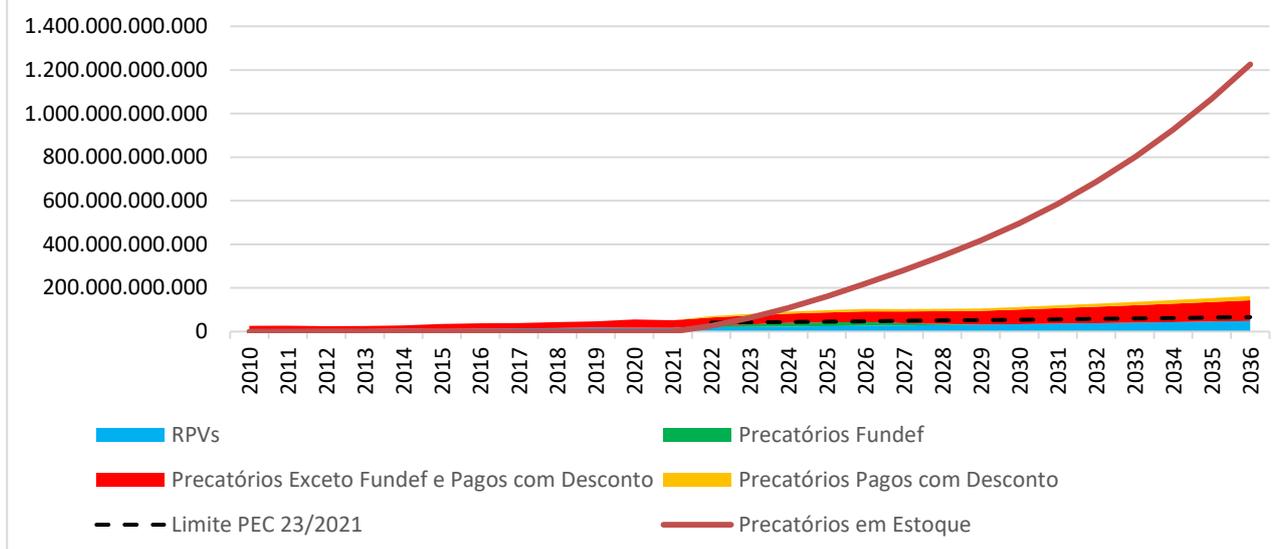
1. a margem aberta no teto de gastos primários (Novo Regime Fiscal) alcançaria R\$ 43,5 bilhões em 2022;
2. o estoque de precatórios, em decorrência da PEC 23/2021, poderá alcançar em 2036, com valores corrigidos pela Selic, R\$ 1,2 trilhão (Gráfico 4);
3. o atraso no pagamento dos precatórios cresceria constantemente, chegando a 8 anos em 2036;
4. a margem para o pagamento de precatórios não superpreferenciais, que são aqueles cujos credores são idosos, deficientes físicos ou portadores de doença grave (CF, art. 100, § 2º), ou referentes ao Fundef é muito comprimida especialmente no período entre 2022 e 2028 (Gráfico 3). Como não foram encontrados microdados que permitissem a estimativa de precatórios superpreferenciais, até mesmo os precatórios referentes ao Fundef podem ser postergados, na medida em que, somados às RPVs e aos precatórios superpreferenciais, ultrapassem o limite proposto pela PEC.

No Gráficos 4 (o mesmo vale para o Gráfico 6), a área acima da linha tracejada, que representa o limite dos precatórios e RPs, corresponde ao volume de precatórios com pagamento postergado (em vermelho) ou adimplidos por meio de acordos com os credores (em laranja), com renúncia de 40%. No Gráfico 5 (e também no Gráfico 7), é possível verificar o grande crescimento do volume de estoque de precatórios a pagar (a rigor, precatórios a serem expedidos).



Fonte: Elaborado pelo autor. Considera a tendência linear de crescimento dos precatórios e RPs observada até 2021, as expectativas de mercado para o IPCA e a Selic e adesão de 20% dos credores ao pagamento com desconto.

Gráfico 5 - Previsão de Precatórios/RPVs e Estoque de Precatórios versus limite da PEC 23/2021



Fonte: Elaborado pelo autor. Considera a tendência linear de crescimento dos precatórios e RPVs observada até 2021, as expectativas de mercado para o IPCA e a Selic e adesão de 20% dos credores ao pagamento com desconto.

O segundo cenário utiliza como premissas as mesmas adotadas no Informativo nº 6/2021⁷⁰, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Os dados não foram incluídos em anexo com todos os detalhes, mas, com a planilha anexa à STO, é possível realizar todas as simulações. Enfatize-se que, neste cenário, a tendência linear de crescimento real dos gastos com precatórios e RPVs não é considerada na projeção. Na hipótese aqui considerada, os gastos se estabilizariam após o pagamento dos precatórios relativos ao Fundef.

Os achados mais relevantes quanto a este cenário são os seguintes:

1. a margem aberta no teto de gastos primários (Novo Regime Fiscal) alcançaria R\$ 43,56 bilhões em 2022;

⁷⁰ Volpe, Ricardo Alberto e Sambosuke, Sérgio T. **Informativo nº 6/2021**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados. Pág. 2. Disponível em <https://bit.ly/3npXOUy>. Acesso em 17/11/2021

2. o estoque de precatórios, em decorrência da PEC 23/2021, poderá alcançar em 2036, com valores corrigidos pela Selic (igual ao IPCA), R\$ 561,3 bilhões (Gráfico 7);
3. o atraso no pagamento dos precatórios crescerá constantemente, chegando a 7 anos em 2036.
4. assim como se verificou no cenário anterior, a margem para o pagamento de precatórios não superpreferenciais ou não referentes ao Fundef é muito comprimida especialmente no período entre 2022 e 2028 (Gráfico 6). Como não foram encontrados microdados que permitissem a estimativa de precatórios superpreferenciais, até mesmo os precatórios referentes ao Fundef podem ser postergados, na medida em que, somados às RPVs e aos precatórios superpreferenciais, ultrapassem o limite proposto pela PEC.

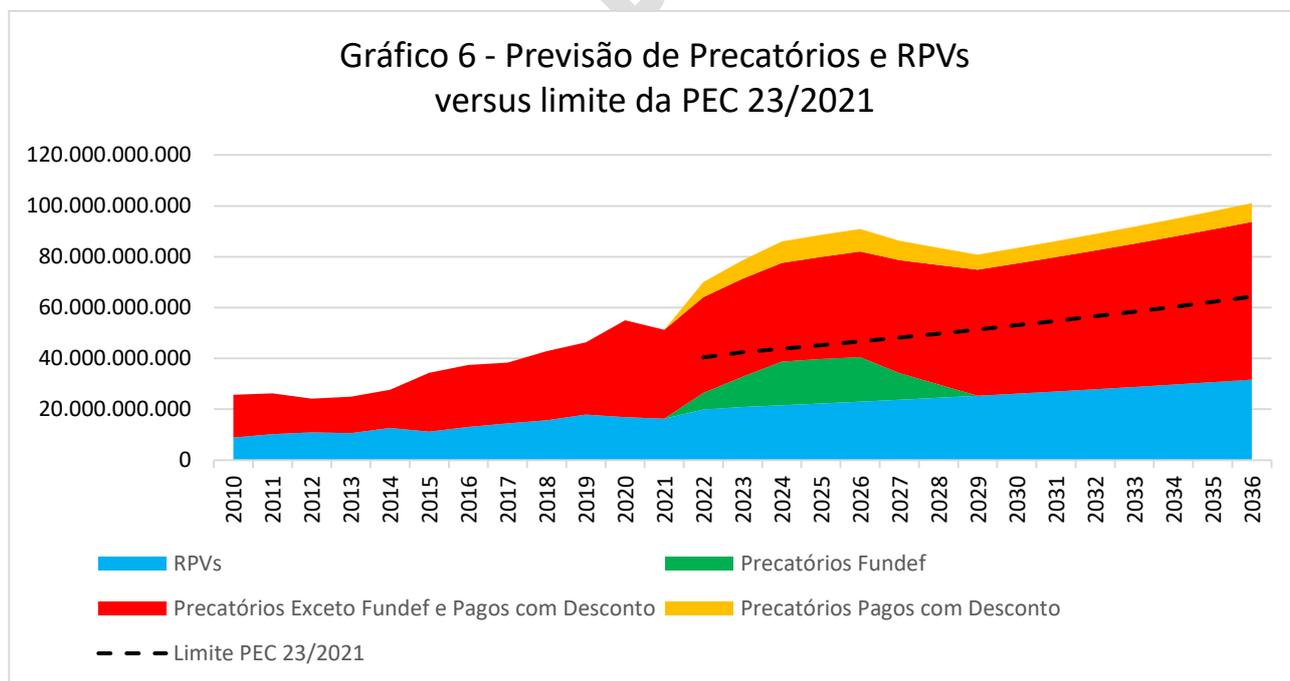
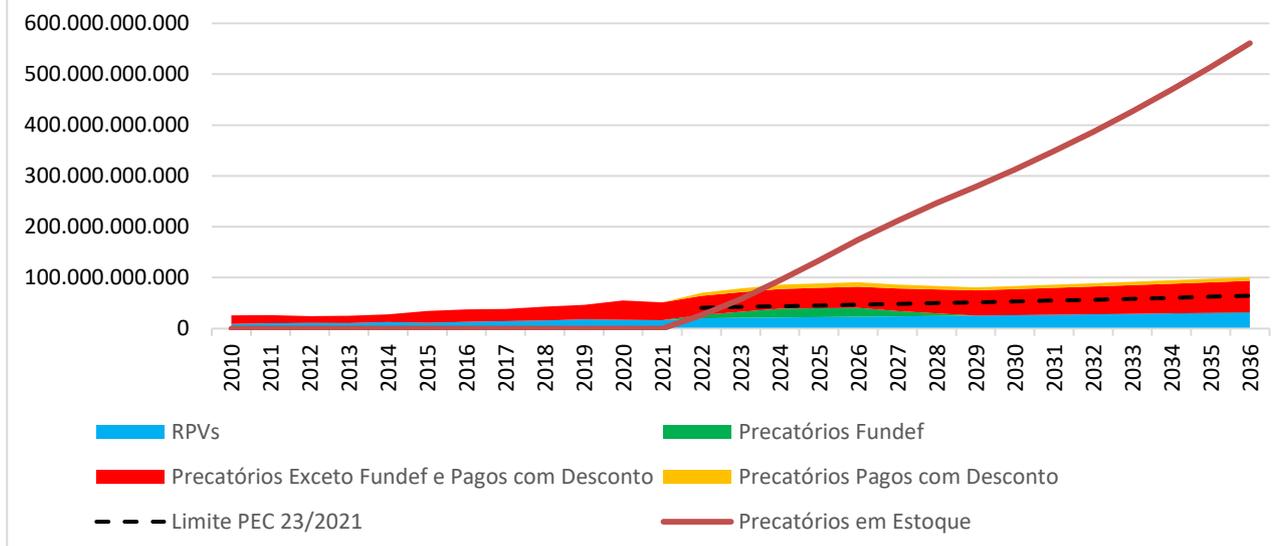


Gráfico 7 - Previsão de Precatórios e Estoque de Precatórios versus limite da PEC 23/2021



Fonte: Elaborado pelo autor. Não considera a tendência linear de crescimento dos precatórios e RPVs observada até 2021. Considerou-se IPCA de 10% em 21, 5% em 2022 e 3,25% nos exercícios seguintes e que a Selic seria igual ao IPCA.

Em outro cenário simulado, considerou-se a tendência linear do crescimento real dos precatórios e RPVs, mas em valores de 2022 (ou seja, só foram considerados o IPCA e a Selic apenas de 2021, conforme as expectativas de mercado), de tal maneira que se percebam as grandezas envolvidas em valores mais próximos dos atuais. Nesse caso, a preços de 2022, o estoque chegaria a R\$ 580,5 bilhões em 2036.

Por fim, num cenário em que se considere uma estabilização dos gastos com precatórios e RPVs, ou seja, sem a tendência linear de crescimento observada em anos anteriores, a preços de 2022, o estoque de precatórios chegaria a R\$ 348,4 bilhões em 2036. Note-se que essa é uma hipótese totalmente teórica, mas, ainda assim, útil para que se perceba que a dinâmica de postergação dos precatórios proposta pela PEC 23/2021 gerará uma “bola de neve”, mesmo em cenários otimistas no limite.

Constam de nota técnica sobre a versão original da PEC produzida por esta Consultoria (STO nº 202100144), de autoria de Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, as seguintes observações, bastante pertinentes no contexto:

Por outro lado, é verdade que, sendo os precatórios uma dívida líquida e certa (ainda que não necessariamente junto ao sistema financeiro), qualquer contenção a curto prazo do seu pagamento implicará na elevação do endividamento total da União, impactando os orçamentos seguintes. O resultado final desse acúmulo de dívida depende dos valores exatos a serem contidos a curto prazo, mas simulações da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados sugerem que restringir o pagamento de decisões judiciais (precatórios e requisições de pequeno valor) ao seu valor de 2016 corrigido pelo IPCA resultaria em um alívio imediato de R\$ 50,9 bilhões na despesa primária de 2022, mas levaria a uma postergação de pagamentos total (aumento do endividamento) nos 14 anos restantes até 2036, quando termina a vigência do teto de gastos, que varia de R\$ 672 bilhões a R\$ 1.448 bilhões em valores de 2022. Além disso, os precatórios atuais – e todos os entrantes – seriam atrasados em sua quitação por períodos longuíssimos (de quatro anos até prazo indefinido, para a maioria deles, pois não haveria perspectiva de pagamento pelo menos durante a vigência do teto de gastos).⁷¹ Desta forma, o efeito patrimonial da postergação é o mesmo que o de emitir títulos da dívida pública para pagar os precatórios (exceto pela possibilidade de arbitrar, contra esses credores, taxas de juros menores), e esse efeito somente não será integralmente replicado no âmbito financeiro se for mantida, ao longo do tempo, a conduta do Estado em negar coercitivamente (pela via de mudanças legais) o pagamento das obrigações.

(...)

III – quanto a expectativas de agentes econômicos, são gravemente afetadas de forma negativa, principalmente por dois fatores objetivos (que se acrescem aos ruídos especulativos quanto às intenções genéricas do governo): a possibilidade de utilizar a postergação dos precatórios para simplesmente abrir espaço para elevação oportunista de despesas com fins eleitorais e, de forma muito mais grave, a evidenciação de que o gigantesco salto do valor dos precatórios nos últimos anos, enfrentado intempestiva e improvisadamente, coloca risco de igual magnitude às finanças públicas; em

⁷¹ Os valores mencionados são baseados em simulação anterior (Mendes, Graciano Rocha; Volpe, Ricardo Alberto; Sambosuke, Sérgio Tadao; Figueiredo Júnior, Wagner Primo. Limitação das despesas com decisões judiciais com base na Emenda Constitucional nº 95/2016. Informativo n. 3/2021. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em <https://bit.ly/3cCkef5>) e diferem ligeiramente dos apresentados por contemplarem atualização pela fórmula atual de correção do teto de gastos (IPCA até julho do exercício anterior).

função disso, a visão dos agentes tende a enxergar uma piora permanente da situação fiscal, elevando assim o risco de crédito do setor público e os juros exigidos para a rolagem da dívida pública, e diminuindo a atratividade relativa dos investimentos produtivos (seção 4.3).

Há outros aspectos imponderáveis e inestimáveis que podem sobremaneira afetar a formação do estoque de precatórios. Não há como estimar o impacto do encontro de contas permitido pela PEC 23/2021 e nem como garantir o nível de adesão dos credores à possibilidade de receber os precatórios com renúncia de 40% do valor (as simulações feitas para a elaboração desta nota consideraram uma adesão de 20% dos credores).

5. MARGEM ABERTA NO TETO DE GASTOS PRIMÁRIOS (NOVO REGIME FISCAL)

A Tabela 8 apresenta a margem a ser aberta no teto de gastos primários em 2022, no caso de aprovação da PEC 23/2021 na forma recebida da Câmara dos Deputados.

Parte da margem aberta no teto de gastos certamente será aproveitada para o atendimento de despesas obrigatórias previdenciárias e assistenciais que são afetadas pela inflação⁷². Em sessão temática realizada no dia 22/11/2021, o Sr. Esteves Colnago, Secretário de Orçamento do Ministério da Economia, citou que poderá haver um aumento em R\$ 34,7 bilhões das despesas obrigatórias. Todavia, ainda não está clara a magnitude do impacto da alta da inflação sobre as despesas obrigatórias.

⁷² Vide nota de rodapé 3, na pág. 5.

É importante pontuar que esses aumentos de despesas obrigatórias não decorrem das mudanças promovidas pela PEC 23/2021. Ainda que a PEC não seja aprovada e se mantenham as regras atuais, essas despesas terão de ser atendidas porque houve um aumento da inflação superior ao que o Poder Executivo estimou no Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Caso se considerem as expectativas de mercado, a PEC 23/2021 abrirá margem de R\$ 112,16 bilhões no teto de gastos primários. No cenário traçado pelo Poder Executivo, com os parâmetros do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre de 2021, a margem seria de R\$ 105,92 bilhões. No cenário mais pessimista quanto ao IPCA, que considera o acumulado dos últimos 12 meses até outubro, a margem aberta seria de R\$ 120,4 bilhões. Em qualquer hipótese, a alta da inflação também aumentará as despesas obrigatórias em R\$ 34,7 bilhões, conforme estimativa mais recente do Governo.

Tabela 8 - Margem Aberta no Teto de Gastos Primários em 2022 - PEC 23/2021

Estimativa	IPCA 2021	Margem Teto 2022		Total
		Mudança da Regra de Cálculo	Limite de Precatórios	
Apresentação ME ¹	8,70%	46.999,75	44.041,87	91.041,62
Relatório de Avaliação ²	9,70%	62.243,65	43.674,71	105.918,36
Expectativas de Mercado ³	10,12%	68.646,09	43.520,50	112.166,59
Acumulado 12 meses ⁴	10,67%	77.030,23	43.318,56	120.348,79

Fonte: Elaborada pelo autor. Apresentação da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto/ME) sobre os impactos da PEC 23/2021. Disponível em <https://bit.ly/3otVnj0>. Acesso em 14/11/2021, pag. 4. 2. Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2021. Disponível em <https://bit.ly/3cFXZom>. Acesso em 22/11/2021. 3) Boletim Focus, de 19/11/2021. Disponível em <https://bit.ly/3cDAFrr>. Acesso em 22/11/2021. 4) IBGE. Disponível em <https://bit.ly/3wQDYES>. Acesso em 18/11/2021.

6. PARCELAMENTO DAS DÍVIDAS DOS MUNICÍPIOS COM OS REGIMES DE PREVIDÊNCIA

Além dos temas já abordados, a PEC 23/2021 autoriza novo parcelamento das dívidas dos municípios com os regimes próprios e o Regime Geral de Previdência

Social – RGPS. Essa matéria foi incorporada à PEC na Comissão Especial que examinou a proposição na Câmara dos Deputados.

O art. 2º da PEC acrescenta o art. 115 ao ADCT, para autorizar “excepcionalmente” 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 prestações mensais, mediante autorização em lei municipal específica.

Para conseguirem o parcelamento de seus débitos com os regimes próprios, a redação atual da PEC estabelece a necessidade do cumprimento das seguintes condições cumulativas:

- 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 Constituição Federal⁷³, regras

⁷³ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo;

...

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

...

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.

§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

- 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 103/2019⁷⁴;
 - iii) adequação da alíquota de contribuição devida pelos servidores, nos termos do § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019⁷⁵; e

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144.

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

§ 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo.

...

§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função.

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

⁷⁴ Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

...

§ 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.

§ 3º Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.

⁷⁵ § 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

- 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 103/2019⁷⁶.

Além disso, ato do Ministério do Trabalho e Previdência deverá definir os critérios para o parcelamento, inclusive quanto ao cumprimento das exigências antes mencionadas, bem como deverá disponibilizar aos municípios as informações 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.

Por sua vez, o novo art. art. 116 do ADCT, com a redação da PEC aprovada pela Câmara dos Deputados, autoriza, também excepcionalmente, o parcelamento dos débitos decorrentes de contribuições previdenciárias dos municípios com o RGPS, incluídas suas autarquias e fundações, 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 prestações mensais.

No caso da dívida com o RGPS, a PEC estabelece redução dos valores devidos pelos municípios de 40% das multas de mora, de ofício e isoladas, de 80% dos juros de mora, de 40% dos encargos legais e de 25% dos honorários advocatícios. O valor de cada parcela será acrescido de juros equivalentes à taxa Selic, acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento.

⁷⁶ § 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Cabe ressaltar que esses percentuais de redução das obrigações são os mesmos estabelecidos no parcelamento anterior, disciplinado pela Lei nº 13.485/2017⁷⁷. Na ocasião, foi autorizado o parcelamento dos débitos previdenciários de estados, municípios e Distrito Federal com a Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em até 200 parcelas mensais.

De forma análoga ao previsto para o parcelamento dos débitos com os regimes próprios, para o parcelamento junto ao RGPS, a PEC exige que os municípios que possuam regime próprio de previdência social comprovem terem atendido as mesmas condições de adequação e ajustes desses regimes próprios. Existem municípios que instituíram regimes próprios de previdência para seus servidores efetivos e possuem débitos com o RGPS oriundos, *v.g.*, da falta de adimplemento da contribuição patronal relativa aos servidores ocupantes de cargos em comissão, que são segurados do Regime Geral de Previdência Social.

Além disso, a PEC esclarece que não constituem débitos dos municípios aqueles considerados prescritos ou atingidos pela decadência.

De forma similar ao encargo definido para o Ministério do Trabalho e Previdência relativamente ao parcelamento dos débitos com os regimes próprios, a PEC assinala que 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.

⁷⁷ Fruto da conversão da Medida Provisória nº 778/2017.

Por fim, o novo art. 117 do ADCT previsto na PEC dispõe que a formalização dos parcelamentos dos débitos com os regimes próprios e o RGPS 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 Federal⁷⁸;
- ii) as contribuições parceladas devidas ao Regime Geral de Previdência Social;
- iii) as contribuições parceladas devidas ao respectivo regime próprio de previdência social.

A respeito da instituição do parcelamento das dívidas dos municípios com os regimes previdenciários cabem alguns comentários.

Trata-se de questão recorrente e que tem se mostrado de difícil equacionamento, não obstante diversos parcelamentos já tenham sido autorizados e implementados anteriormente, de que são exemplos os instituídos pelas Leis n^{os} 9.639/1998, 11.196/2005, 12.810/2013 e 13.485/2017. Já em 2012, quando se editou a Medida Provisória n^o 589/2012, sua Exposição de Motivos mencionava que, do total dos municípios, “somente 682 (12,28% do total) não apresentam dívidas relativas a Contribuição Previdenciária. Ressalte-se que as dívidas dos municípios totalizam atualmente R\$ 11,3 bilhões de débitos não parcelados e R\$ 22,3 bilhões de débitos

⁷⁸ § 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 157, 158 e as alíneas "a", "b", "d" e "e" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia.

parcelados, problema que será agravado com o potencial lançamento de créditos tributários que poderá atingir o valor de R\$ 13,6 bilhões somente em relação aos fatos geradores do ano de 2010”. Na Exposição de Motivos da MP nº 778/2017, o Poder Executivo informou que 4.549 municípios e o Distrito Federal respondiam por dívidas previdenciárias no montante de R\$ 75,8 bilhões.

A baixa efetividade de cobrança dos débitos previdenciários parcelados das unidades federativas foi, inclusive, objeto de comentário no Relatório do Tribunal de Contas da União que instruiu o julgamento das Contas do Presidente da República do ano de 2020. Na ocasião, ficou consignado: “Destaca-se o saldo do parcelamento de débitos previdenciários dos entes federativos (Lei 12.810/2013) que, apesar de ser o terceiro maior saldo, apresenta arrecadação inexpressiva”⁷⁹. De fato, na Prestação de Contas do Presidente da República, informa-se que o valor do estoque de débitos parcelados por força da Lei nº 12.810/2013 passou de R\$ 29.574,6 milhões, em 2019, para R\$ 29.038,3 milhões, em 2020, ou seja, uma leve redução de 1,8% do estoque.

O parcelamento incluído na PEC dos Precatórios é similar ao constante da PEC 15/2021, em tramitação na Câmara dos Deputados. Essa PEC também altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para autorizar parcelamento dos débitos municipais com os regimes próprios e o RGPS em até 240 parcelas e foi aprovada em 22/09/2021 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que veiculou a chamada Reforma da Previdência, tornou-se mais restrita a concessão de favores fiscais de natureza previdenciária por legislação infraconstitucional. Com efeito, a

⁷⁹ Disponível em <https://bit.ly/3CBoi9S>, acesso em 18/11/2021.

nova redação do § 11 do art. 195 da Constituição Federal passou a vedar a moratória e o parcelamento em prazo superior a 60 meses e, na forma de lei complementar, a remissão e a anistia da contribuição previdenciária. Por conta disso, os parcelamentos de débitos com prazo superior aos 60 meses estão sendo veiculados por intermédio de propostas de emenda à Constituição, via modificação do ADCT.

Nos documentos que instruíram a tramitação da PEC 23/2021 publicados pela Câmara dos Deputados, não constam os valores relativos aos atuais débitos junto aos regimes de previdência. Foi noticiado recentemente que a Confederação Nacional dos Municípios (CMN) estima em ao menos R\$ 103 bilhões o estoque da dívida passível de ser parcelada junto ao RGPS⁸⁰. Consoante a CMN, a redução do estoque por força das regras que constavam originalmente da PEC 15/2021 poderia atingir R\$ 31 bilhões. Já a dívida do conjunto de municípios com seus regimes próprios de Previdência somaria R\$ 22,4 bilhões⁸¹.

Vale mencionar ainda que, do ponto de vista da higidez das contas públicas, é importante que eventual aprovação do novo parcelamento dos débitos seja acompanhada da exigência de adequação dos regimes próprios ao novo regramento trazido pela Reforma da Previdência, para aqueles municípios que ainda não a fizeram⁸². Poderá haver pressões para a retirada dessas condições da PEC, com vistas a facilitar o acesso ao parcelamento, porém isso representaria um retrocesso para a sustentabilidade dos regimes próprios de previdência dos municípios⁸³.

⁸⁰ Disponível <https://bit.ly/3xcZpjW>, acesso em 18/11/2021. Ver também <https://bit.ly/3FCRky9>, acesso em 18/11/2021.

⁸¹ Disponível em <https://bit.ly/2Zdxmno>. Acesso em 18/11/2021.

⁸² Do total de municípios brasileiros, pouco mais de 2.100 têm regimes próprios de previdência.

⁸³ A propósito, a Emenda Constitucional nº 103/2019 estipulou, em seu art. 9º, § 6º, prazo de 2 anos para que os entes com regimes próprios instituíssem o regime de previdência complementar e adequassem seu órgão ou entidade gestora

Em perspectiva ainda mais abrangente quanto à higidez das contas públicas, verifica-se que a inserção da matéria na PEC por parte da Câmara dos Deputados apresenta características no mínimo inusitadas. Primeiro, porque representa matéria absolutamente alheia ao objeto original da proposição, contrariando várias indicações constitucionais: a já mencionada vedação à legislação infraconstitucional aprovar moratórias e parcelamentos de mais 60 meses – art. 195, § 11; a obrigação de que matérias que representem perda de receita sejam veiculadas por meio de lei específica que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição). Segundo, porque não vem acompanhada de justificção de qualquer natureza para sua inclusão (ausente em todo o processo legislativo na Câmara dos Deputados⁸⁴), tampouco de estimativa do respectivo impacto econômico-financeiro (exigido para toda proposição que implique renúncia de receita pelo art. 116 do ADCT), o que impede o conhecimento exato do seu impacto para a União, os Estados e Municípios⁸⁵. Terceiro, porque a PEC tem por fundamento fático de sua intervenção a necessidade de adaptar os regramentos de finanças públicas a dois fatores de imensa materialidade e imprevisibilidade (o aumento não usual do volume de precatórios a pagar em 2022 e a necessidade de financiar volumes extraordinários de transferências emergenciais de renda para

do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal. Noticia-se, contudo, que grande parte dos municípios não observou esse prazo, que já se esvaiu.

⁸⁴ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2293449>

⁸⁵ A circunstância formal de que todas essas exigências sejam fixadas para proposições legislativas infraconstitucionais não lhes retira o caráter de princípios de boa gestão das finanças públicas que têm força axiológica própria como vetores interpretativos da Constituição (até porque não se espera, na arquitetura constitucional, que o estabelecimento de parcelamentos específicos de tributos seja feito diretamente no texto da Constituição ou do ADCT, pelo que não se poderia esperar igualmente que tais vedações fossem dirigidas senão ao veículo original das alterações das regras de receita, ou seja, a legislação ordinária ou complementar). O argumento oportunista de que, pelo mero fato de que se trata de uma emenda constitucional, tais princípios possam ser ignorados, sem que sequer se apresentem fundamentos axiológicos relevantes para tanto, não encontra fundamento em regras idôneas de interpretação constitucional.

mitigar os efeitos da pandemia de Covid-19); nada mais contraditório com esse envoltório de circunstâncias fáticas e jurídicas do que impor à União mais uma perda de receita elevada, incidente já a curto prazo e a persistir por vinte anos, e sem sequer se quantificar sua ordem de grandeza.

7. PROPOSTA DOS SENADORES JOSÉ ANÍBAL, ALESSANDRO VIEIRA E ORIOVISTO GUIMARÃES

Nesta seção, será apresentada breve análise sobre a proposta alternativa apresentada pelos Senadores José Aníbal, Alessandro Vieira e Oriovisto Guimarães (Emenda nº 3, com substitutivo global à PEC 23/2021).

De acordo com o § 11 do art. 100 da CF⁸⁶, o credor de precatório pode utilizar seu crédito para a compra de imóveis públicos do ente federado devedor. A Emenda amplia as possibilidades de uso dos créditos, permitindo que sejam utilizados para quitação ou garantia de dívida ativa, amortização de dívidas contratuais e extracontratuais com o ente federativo devedor, inclusive as decorrentes de sanção, e aquisição, não apenas de bens imóveis, como já consta do texto vigente, mas também de bens móveis, inclusive direitos, de propriedade do ente federativo devedor⁸⁷. A diferença em relação ao texto da PEC aprovado pela Câmara dos Deputados é que a emenda permite apenas o uso de precatórios, conforme o texto

⁸⁶ CF, art. 100, § 11 É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado.

⁸⁷ Proposta da Emenda 3: “CF, art. 100, § 11 Lei do respectivo ente federativo devedor facultará ao credor de precatório utilizar os valores a receber para:

I - quitação ou garantia de débitos inscritos em Dívida Ativa do ente federativo devedor;

II - amortização de dívidas contratuais e extracontratuais, inclusive decorrentes de sanção, face ao ente federativo devedor;

III - compra de bens móveis e imóveis, inclusive direitos, de propriedade do ente federativo devedor.”

já vigente, não bastando que os créditos sejam reconhecidos pelo ente ou por decisão judicial transitada em julgado (mas sem a respectiva expedição do precatório). O texto da emenda também é mais sintético que o aprovado na Câmara e exige, para todos os entes, regulamentação em lei.

A emenda propõe que o ente federativo credor, quando utilizar precatório para quitar ou garantir a dívida ativa ou amortizar dívidas perante o ente devedor, fique desobrigado de cumprir as vinculações originais inerentes ao crédito, como aquelas que se referem às transferências para outros entes ou à educação e à saúde⁸⁸. A ideia do dispositivo provavelmente está relacionada ao fato de que, ao compensar o crédito com eventual dívida, o ente federativo credor não terá o efetivo ingresso de recursos financeiros em seu caixa. Ou seja, se fossem mantidas as vinculações que gravam os direitos reclamados perante o Judiciário, o ente deveria então desembolsar recursos financeiros para cumprir tais vinculações, ao mesmo passo em que não teria ingressos financeiros. O problema é que esse mecanismo pode ser arditosamente utilizado para afastar eventuais vinculações. Por exemplo, um ente que esteja na iminência de receber os precatórios poderia utilizá-los para compensar dívidas, afastando as vinculações. Caso recebesse, em dinheiro, os valores dos precatórios, teria de cumprir as vinculações. Note-se que, no caso de utilização dos precatórios para aquisição de bens, pela Emenda, as vinculações teriam de ser mantidas. Caso contrário, um ente poderia trocar precatórios por imóveis, livrando-se das

⁸⁸ Proposta da Emenda 3: “CF, art. 100, § 21 O ente federativo credor que utilizar precatório para quitar ou garantir dívida ativa ou para amortizar dívidas contratuais ou extracontratuais face ao ente devedor, na forma dos incisos I e II do § 11 deste artigo, fica desobrigado, quanto ao montante utilizado, de qualquer tipo de vinculação, como as transferências a outros entes e as destinadas à educação, saúde e a outras finalidades.” (NR)

vinculações, e, posteriormente, vendê-los, fazendo com que os valores entrassem em caixa sem as vinculações.

A Emenda Substitutiva propõe que, além das emendas individuais e de bancada ao projeto de lei orçamentária anual, sejam permitidas apenas aquelas emendas que se refiram à correção de erros ou omissões e que, nesse caso, quaisquer valores sobressalentes sejam utilizados exclusivamente em programa de transferência de renda que garanta assistência social à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.⁸⁹ Pretende-se, portanto, restringir o alcance das chamadas emendas de relator, principalmente considerando que o instrumento tem sido

⁸⁹ Art. 166 (...)

§ 21 Com exceção das emendas apresentadas para os fins da alínea “a” do inciso III do § 3º deste artigo, somente podem ser aprovadas as emendas ao projeto de lei orçamentária anual de que tratam os §§ 9º e 12 deste artigo.

§ 22 Os recursos orçamentários resultantes de emendas apresentadas na forma da alínea “a” do inciso III do § 3º deste artigo que resultarem em sobras de recursos serão destinados à programa de transferência de renda que tenha por objetivo o disposto no inciso I do art. 203 desta Constituição Federal.” (NR)

Referências:

CF, art. 166, § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. (...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.(...)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

utilizado para alocação de recursos. Porém, um efeito colateral do dispositivo seria a extinção das emendas de comissão.

A Emenda proposta retira da base de cálculo e do limite de gastos primários, em 2022, as despesas com pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor - RPVs⁹⁰. Salvo melhor juízo, os autores não pretendiam a exclusão das despesas com precatórios e RPVs da base de cálculo, mas tão somente do limite de 2022. Portanto, o ponto de inserção do dispositivo não parece adequado, pois é proposto um inciso no § 6º do art. 107 do ADCT, que exclui certas despesas da base de cálculo e dos limites estabelecidos.

Outra observação é que o texto não evidencia se outras despesas decorrentes do pagamento de precatórios e RPVs, como correção monetária, devem ou não ser consideradas. Constam do PLOA 2022, na ação "0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)", R\$ 66.819.674.055,00, conforme a seguinte tabela:

Tabela 9 – Ação 0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios) – PLOA 2022

Precatórios Totais (PLOA 2022)	66.819.674.055
Expedidos em 2021 ¹	59.979.460.280
Atualização Monetária (IPCA)	2.255.228.419
Art. 100, § 20 (IPCA + Poupança) – de anos anteriores	4.079.985.352
Recomposição dos precatórios cancelados – Lei 13.463 (Sentença judicial comum de cumprimento imediato, que não precatório)	505.000.000

Fonte: Resposta a pedido de informação feito pela Consultoria da Câmara dos Deputados ao Ministério da Economia.

Convém observar que, dos R\$ 59,9 bilhões para precatórios expedidos em 2021, R\$ 16,35 bilhões são precatórios relacionados ao Fundef. Já as RPVs previstas no PLOA 2022 correspondem a R\$ 19.892.862.392,00. Neste trabalho, considerou-se que a pretensão dos autores da Emenda seria retirar do limite todo o valor da ação

⁹⁰ Art. 107 Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:
(...)

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

VI - no exercício de 2022, despesas com pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor;

"0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)". A Tabela 10 demonstra os valores dos precatórios e RPVs no PLOA 2022.

Tabela 10 – Precatórios e RPVs – PLOA 2022

PLOA 2022	
Precatórios	66.819.674.055
RPVs	19.892.862.392
Total	86.712.536.447

Fonte: Elaborada pelo autor. Dados do Siga Brasil.

As despesas primárias com sentenças judiciais (programa 0901) englobam além dos precatórios (ação 0005) e RPVs (ação 0625), outras despesas que constam de ações específicas (por exemplo, dívidas de estatais - ação 0022, anistiados políticos - ação 00QG). A diferença entre os R\$ 89,1 bilhões e os R\$ 86,7 bilhões refere-se ao somatório dessas demais ações específicas. Quando se trata de precatórios e RPVs, devem ser consideradas somente as ações 0005 e 0625.

Na Tabela 11, apresenta-se um demonstrativo sobre o teto de gastos primários com as regras vigentes e com a exclusão dos precatórios e RPVs da base (em 2016).

Tabela 11 - Impacto no Teto de Gastos com Exclusão dos Precatórios e RPVs da Base

Em R\$ Milhões

Ano	IPCA ²	Limite (Regras Vigentes)	Limite (Pela Emenda Substitutiva)	Redução
		Limite ¹	Limite ¹	
2016	7,20%	1.221.128,8	1.191.717,0	
2017	3,00%	1.309.050,1	1.277.520,6	31.529,5
2018	4,39%	1.348.321,6	1.315.825,8	32.495,8
2019	3,37%	1.407.512,9	1.373.603,7	33.909,2
2020	2,13%	1.454.946,1	1.419.844,7	35.101,4
2021	8,35%	1.485.936,4	1.450.118,6	35.817,8
2022		1.610.012,1	1.571.203,5	38.808,6

Fonte: Elaborada pelo autor.

Portanto, retirar essas despesas da base de cálculo do teto implicará uma redução de R\$ 38,8 bilhões no limite em 2022.

A Tabela 12 considera a margem líquida a ser aberta nas duas hipóteses (incluindo ou não as despesas na base).

Tabela 12 - Margem aberta no Teto de Gastos com a Emenda Substitutiva

Em R\$ Milhões

Excluindo precatórios e RPVs da Base	
Margem aberta	86.712,5
Redução pela Inclusão na base	38.808,6
Margem Líquida	47.903,9
Não tirando os precatórios e RPVs da Base	
Margem aberta	86.713

Fonte: Elaborada pelo autor.

A partir de 2023, a emenda propõe que fiquem fora do limite de gastos as despesas com precatórios:

- i que tenham por objeto condenações atinentes às transferências de que tratam os incisos I e V do § 6º do art. 107 do ADCT⁹¹ (transferências já são excluídas do limite de gastos e a Emenda Substitutiva apenas estende essa exclusão aos precatórios relacionados a essas transferências),
- ii parcelados ou pagos na forma do § 20 do art. 100 da CF⁹² (parcelamento ou acordos sobre precatórios de grande valor);

⁹¹ ADCT, art. 107, § 6º § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21 e as complementações de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A, todos da Constituição Federal;

V - transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei (que autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos).

⁹² Art. 100, § 20. 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.

- iii oriundos de eventual liquidação financeira de saldo devedor da Fazenda Pública federal decorrente das transações previstas no § 11 do art. 100 da Constituição;
- iv expedidos em razão de acordo terminativo de litígio celebrado nos termos de lei federal⁹³.

De acordo com o art. 3º⁹⁴, da margem aberta (R\$ 86,7 bilhões, caso não se excluam os precatórios e RPVs da base de cálculo), no mínimo R\$ 64 bilhões devem ser destinados a programa de transferência de renda e o restante na recomposição de benefícios da seguridade social.

Ocorre que o Poder Executivo está estimando o aumento das despesas obrigatórias diretamente afetadas pela alta da inflação em R\$ 34,7 bilhões, conforme informação do Sr. Esteves Colnago, Secretário de Orçamento do Ministério da Economia, em sessão temática sobre a PEC⁹⁵. A Emenda Substitutiva trabalha com a hipótese de que essas despesas seriam da ordem de R\$ 22,7 bilhões (R\$ 86,7 bilhões menos R\$ 64 bilhões)

Dentro do que se propõe, seria mais interessante estabelecer que, excetuados os acréscimos em despesas primárias obrigatórias, todo o valor da margem aberta no

⁹³ De acordo com o art. 4º da Emenda Substitutiva, “até que outra lei federal disponha sobre acordos terminativos de litígio judicial, aplica-se, (...) o disposto nos artigos 3º a 5º da Lei nº 14.057, de 11 de setembro de 2020 c/c os artigos 1º e 2º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, na redação vigente data da publicação desta Emenda.

⁹⁴ Proposta da Emenda Substitutiva: “Art. 3º Dos montantes equivalentes ao valor das despesas com precatórios e requisições de pequeno valor de que trata o inciso VI acrescido por esta Emenda Constitucional ao parágrafo 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, deverão ser aplicados:

I - no mínimo R\$ 64.000.000.000,00 (sessenta e quatro bilhões de reais) em complementação às despesas inicialmente destinadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2022 à programa permanente de transferência de renda que tenha por objetivo o disposto no inciso I do art. 203 da Constituição.”

II - o remanescente, em despesas decorrentes de recomposição orçamentária ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2022 destinadas ao pagamento de benefícios da Seguridade Social.

⁹⁵ Vide nota de rodapé 3, na pág. 5.

teto de gastos em decorrência da PEC deve ser destinado a programa de transferência de renda.

Considerando a estimativa apresentada pelo Secretário para o acréscimo nas despesas obrigatórias (R\$ 34,7 bilhões), a margem para utilização em programa de transferência de renda seria de R\$ 52 bilhões.

A emenda sob análise tem como vantagens:

- 1) não rompe com a regra de atualização do teto de gastos. A proposta original da Câmara, que adota o IPCA do ano como o indexador do teto, pode gerar muitos percalços na tramitação orçamentária, porque o orçamento seria elaborado a partir de estimativa do Índice. O risco maior seria a desorganização do processo legislativo orçamentário, a postergação da aprovação do PLOA e apreciação em prazos curtíssimos ao fim do ano;
- 2) ao excluir os precatórios e requisições de pequeno valor do limite de gastos de 2022, equaciona o problema com o crescimento repentino dessas despesas, ao menos no curto prazo, sem romper com a âncora fiscal do teto de gastos;
- 3) abre margem de R\$ 52 bilhões no teto de gastos para as despesas com transferência de renda, em que pesem as ressalvas feitas neste trabalho quanto ao texto proposto;
- 4) retira da PEC alguns temas totalmente fora do contexto e que entraram no texto aprovado pela Câmara sem que houvesse oportunidade para um debate mais profundo (securitização da dívida, parcelamento dos débitos decorrentes de contribuições previdenciárias dos Municípios).

Porém, uma desvantagem da proposta, salvo melhor juízo, é que o problema dos precatórios não é equacionado de forma definitiva. Ainda assim, há um ganho em relação à proposta original, que geraria um estoque de precatórios não expedidos com crescimento bastante significativo.

8. ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELO RELATÓRIO APRESENTADO À CCJ

O Senador Fernando Bezerra, relator da PEC, submeteu à apreciação da CCJ relatório em que propõe algumas mudanças no texto aprovado pela Câmara dos Deputados. Nesta seção, as mudanças sugeridas serão analisadas.

Algumas mudanças dizem respeito, segundo o relatório, a adequações redacionais. A primeira tem por propósito deixar claro que créditos líquidos e certos adquiridos de terceiros também podem ser utilizados como moeda para quitação de dívida ativa, compra de imóveis colocados à venda pelo ente devedor, pagamento de outorga de delegações, aquisição de participação societária disponibilizada para venda pelo ente devedor e compra de direitos. A seguir o texto com a alteração proposta em negrito:

Art. 100, § 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com autoaplicabilidade para a União, a oferta de créditos líquidos e certos que **originalmente lhe são próprios ou adquiridos de terceiros** reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para:

(...)

A segunda alteração proposta é a inclusão de pontos de separação após o *caput* do art. 107 do ADCT, na forma proposta pelo art. 2º da PEC 23/2021, para evitar a

revogação dos incisos do artigo, que informam os órgãos que se submetem aos limites individualizados do teto de gastos.

A terceira alteração, seria a seguinte conforme o tachado e negrito a seguir:

Art. 107-A, § 8º Os precatórios referentes à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) terão precedência em relação às prioridades estabelecidas no art. 100 da Constituição Federal, com exceção ~~daqueles destinados a idosos, a deficientes físicos e a portadores de doença grave,~~ e dos débitos de que trata o §2º do mesmo artigo, devendo os precatórios expedidos em favor dos Estados e dos Municípios deverão ser pagos em 3 (três) parcelas anuais e sucessivas, a partir do ano seguinte ao da sua expedição, das quais a primeira será no valor de 40% (quarenta por cento) do montante, e as demais no valor de 30% (trinta por cento) cada.

Ao que tudo indica, realmente a pretensão da Câmara era tão somente manter a preferência no recebimento quanto aos precatórios nos estritos termos do § 2º do art. 100. A literalidade do texto proposto pela Câmara poderia ser interpretada no sentido de que todo e qualquer precatório, independente de sua natureza e valor, cujo credor fosse idoso, pessoa com deficiência ou portador de doença grave, teria preferência.

O relator também acolheu algumas emendas e as apresentou na forma de sete emendas.

A primeira emenda estabelece um cronograma para pagamento dos precatórios referentes ao Fundef⁹⁶. O § 8º determina o pagamento de 40% no

⁹⁶ Emenda proposta:

“Art. 107-A.

§ 9º O pagamento das parcelas dos precatórios a que se refere o § 8º será feito, a cada ano, em três parcelas, da seguinte forma:

I – 40% (quarenta por cento) do montante até 30 de abril;

II – 30% (trinta por cento) do montante até 31 de agosto;

primeiro ano, 30% no segundo ano e 30% no terceiro ano. A emenda vai além para propor um cronograma para cada uma das parcelas: 40% até o final de abril; 30% até o final de agosto; e 30% até o fim do ano. De acordo com o relatório, a finalidade é 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”.

A segunda emenda⁹⁷ inclui novo artigo à PEC para determinar que os recursos oriundos de precatórios relacionados ao Fundef só poderão ser utilizados por estados e municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do Magistério, sendo que, no mínimo, 60% deverá ser repassado aos profissionais do magistério, inclusive aposentados e pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação à remuneração, aposentadoria ou pensão. De acordo com o relatório, pretendeu-se evitar que os recursos desses precatórios “fossem destinados a novas despesas obrigatórias de caráter continuado, que passassem, num futuro próximo, a onerar as finanças de estados e municípios”.

A terceira emenda suprime dispositivo da PEC⁹⁸, pelo qual as emendas ao PLOA que sejam relacionadas a correção de erros ou omissões só poderiam alterar as

III – 30% (trinta por cento) do montante até 31 de dezembro.”

⁹⁷ Emenda proposta: “Art. ____ . As receitas que os Estados e Municípios receberem a título de pagamentos da União por força de ações judiciais que tenham por objeto a complementação de parcela desta no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), deverão ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de 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”.

⁹⁸ Dispositivo suprimido pelo Relatório: “ADCT, art. 107 (...) § 15. As emendas relativas às despesas obrigatórias, apresentadas na forma da alínea a do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição Federal, somente serão admitidas com a finalidade de incorporar o impacto da variação dos parâmetros de que trata o § 13 deste artigo ou de atos legais supervenientes ao envio do projeto de lei orçamentária pelo Poder Executivo.”

despesas obrigatórias caso necessário incorporar o impacto decorrente da reestimativa do IPCA ou de atos legais superveniente ao envio do PLOA. De acordo com o Relatório:

Apesar de sua boa intenção, a vedação a emendas que tratem de despesas obrigatórias inviabilizaria a competência do Congresso Nacional de proceder a ajustes e correções na proposta de lei orçamentária. Além disso, a dificuldade de conceituação desse tipo de dispêndio poderia levar à blindagem de partes da proposta orçamentária, bastando apenas considerá-las como despesa obrigatória.

A quarta emenda⁹⁹ propõe a criação de uma Comissão Mista no Congresso Nacional para examinar os precatórios e sentenças judiciais contra a Fazenda Pública, que atuará em cooperação com o Conselho Nacional de Justiça e com o Tribunal de Contas da União, com poderes para requisitar informações e documentos a quaisquer órgãos e entidades de todos os entes federativos. Propõe-se a apuração de desempenho dos órgãos responsáveis pela representação judicial dos entes e pelo acompanhamento dos riscos fiscais decorrentes das ações judiciais em curso. A análise considerará os tipos de precatórios ou riscos fiscais inerentes, com ênfase na materialidade e no que for relacionado a benefícios previdenciários, trabalhistas,

⁹⁹ Art. _____. No prazo de um ano a contar da promulgação desta Emenda Constitucional, o Congresso Nacional promoverá, por meio de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos, fatos e procedimentos geradores dos precatórios e sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União.

§ 1º A Comissão atuará em cooperação com o Conselho Nacional de Justiça e com o auxílio do Tribunal de Contas da União, podendo requisitar informações e documentos de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º O exame de que trata o caput:

I - apurará o desempenho dos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela representação judicial e pelo acompanhamento dos riscos fiscais decorrentes das ações judiciais em curso;

II - segregará por tipo de precatórios ou risco fiscal, com ênfase nos de maiores valores e naqueles relacionados a benefícios previdenciários, trabalhistas, assistenciais e a servidores.

§ 3º Apurados os resultados, o Congresso Nacional encaminhará suas conclusões aos presidentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais Regionais Federais, bem como ao Procurador-Geral da República, para a prática de atos de sua competência.

assistenciais e a servidores. O resultado dos trabalhos da Comissão será encaminhado aos presidentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais Regionais Federais, bem como ao Procurador-Geral da República, para a prática de atos de sua competência.

A quinta emenda¹⁰⁰ propõe que, no exercício de 2022, o aumento nos limites de gastos primários decorrente da mudança do critério de correção proposto pela PEC seja utilizado na ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza, no atendimento dos limites individualizados e sublimites do teto de gastos e na saúde, previdência e assistência social.

A sexta emenda¹⁰¹ inclui, como um dos objetivos da assistência social, a redução da vulnerabilidade socioeconômica das famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

A emenda também prevê a aprovação de uma lei, ainda em 2022, que trate sobre os limites, condições, normas de acesso e demais requisitos para o alcance desse objetivo, dispensando-se a observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de

¹⁰⁰ Emenda proposta: “Art. _____. No exercício de 2022, o aumento dos limites de que trata o caput do art. 4o desta Emenda Constitucional deverá ser destinado ao atendimento das seguintes despesas:

I – ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza;

II – atendimento dos limites individualizados e sublimites que decorram da aplicação do disposto no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

III – saúde, previdência e assistência social.”

¹⁰¹ Emenda proposta: “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 inciso VI do art. 203 da Constituição Federal serão determinados, na forma da lei, até 31 de dezembro de 2022.

Parágrafo único. A lei de que trata o caput fica dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.”

despesa. De acordo com o relator, “trata-se de medida salutar que deverá facilitar a aprovação de uma lei que assegure, de forma permanente, os recursos necessários ao programa de transferência de renda destinado às famílias mais carentes”. A ideia é evitar quaisquer amarras ao atendimento daqueles que mais precisam do auxílio do estado para a sua sobrevivência digna. Com efeito, o relatório admite que não há fontes de financiamento para as despesas com o Auxílio-Brasil a partir de 2023.

A sétima emenda¹⁰² propõe que os precatórios apresentados até 2 de abril (pela regra vigente, o prazo é 1º de julho) sejam obrigatoriamente incluídos no orçamento para pagamento até o final do exercício seguinte. De acordo com o relatório, o objetivo é permitir que o montante necessário ao pagamento dos precatórios conste do anexo de riscos fiscais da lei de diretrizes orçamentárias.

Uma possível crítica a esse dispositivo é que poderia fundamentar o diferimento dos precatórios expedidos entre 3 de abril e 1º julho, período de quase 3 meses. Ainda que se entenda que isso não seria possível para a LOA 2022, no mais tardar, o diferimento seria consumado nos precatórios expedidos em 2022 para inclusão na LOA 2023.

Caso venham a ser aprovados o limite de pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor e o limite para expedição de precatórios, de acordo com o art. 107-A, *caput* e § 1º, conforme propõe a PEC 23/2021, salvo melhor juízo, a mudança de 1º de julho para 2 de abril não seria relevante porque os próprios limites citados já provocariam o diferimento da expedição desses precatórios (ou do seu

¹⁰² Emenda proposta: Art. 100, “§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente”.

pagamento). Pondere-se, entretanto, que haveria especial prejuízo para aqueles que tenham preferência no pagamento dos precatórios (idosos, portadores de doença grave ou pessoas com deficiência titulares de créditos com natureza alimentar até o limite de que trata o § 2º do art. 100 da CF).

Se os limites propostos pela PEC não forem aprovados, então a mudança do prazo para expedição dos precatórios que integrarão a LOA implicará o diferimento dos precatórios expedidos entre 3 de abril e 1º de julho, com uma redução da dotação orçamentária necessária ao pagamento dessas despesas em 2022, o que parece ser uma possibilidade pela literalidade da emenda proposta, ou em 2023, caso prevaleça o entendimento de que a regra só valeria a partir da LOA 2023.

9. IMPACTOS NO RESULTADO PRIMÁRIO

O teto de gastos primários é um limite que diz respeito apenas às despesas primárias, independentemente do que aconteça no lado da receita. Ou seja, um aumento das receitas primárias só poderá ser utilizado para novas despesas primárias se houver espaço no teto de gastos primários. Trata-se, em última instância, de uma contenção ao tamanho do estado. O resultado primário, por sua vez, faz o cotejamento receitas e despesas primárias e é indicador importante na avaliação do impacto da política fiscal sobre o endividamento público.

A utilização da margem aberta pela mudança no critério de correção do teto de gastos implicará ampliação das despesas primárias e impactará negativamente o resultado primário.

Diferentemente, a utilização da margem aberta pela limitação do gasto com precatórios e requisições de pequeno valor não impacta o resultado primário porque, na verdade, ocorre algo como um remanejamento de despesas primárias.

Estima-se em R\$ 34,7 bilhões¹⁰³ o acréscimo em despesas primárias obrigatórias em decorrência da inflação acima do esperado no segundo semestre de 2022.

Como já exposto anteriormente, em um cenário sem aprovação da PEC, serão necessários cortes de despesas discricionárias em mesma magnitude. O montante de despesas primárias discricionárias constantes do PLOA para 2022 é de R\$ 116,2 bilhões. Um eventual corte de R\$ 34,7 bilhões será o equivalente a 29,8%.

Se forem acrescentados R\$ 50 bilhões ao Auxílio Brasil, o corte teria de ser equivalente a R\$ 84,7 bilhões (72,9% das despesas discricionárias orçadas no PLOA 2022). A melhoria da arrecadação em nada mudaria esse cenário, porque o teto de gastos estaria comprimindo a ampliação das despesas primárias.

Se a PEC for aprovada, considerando as expectativas de mercado, abrir-se-ia no teto de gastos margem total de R\$ 112,2 bilhões. A utilização dessa margem impactaria negativamente o resultado primário em R\$ 68,6 bilhões (o que correspondente à mudança no critério de correção). Por outro lado, o Relatório da Receita, em estimativa preliminar, prevê um aumento de R\$ 49 bilhões na receita primária. O resultado seria, portanto, um impacto negativo sobre o resultado primário de R\$ 19,6 bilhões (68,6 – 49).

¹⁰³ Vide nota de rodapé 3, pág. 5.

A LDO 2022 prevê meta de déficit primário de R\$ 170,4 bilhões. O PLOA 2022 apresenta déficit primário de R\$ 49,5 bilhões. Com a aprovação da PEC, a previsão de déficit primário passaria a R\$ 69,1 bilhões (49,5+19,6).

Relembre-se, conforme demonstrado na seção 4.1, que o diferimento da expedição dos precatórios proposto pela PEC levará, no longo prazo, a um grande estoque precatórios não expedidos.

10. CONCLUSÃO

Neste trabalho, a PEC 23/2021, na forma aprovada pela Câmara dos Deputados, a Emenda 3 (Substitutiva Global) alternativa dos Senadores José Aníbal, Alessandro Vieira e Oriovisto Guimarães e as propostas trazidas pelo Relator Fernando Bezerra foram comentadas, mas o foco foi a estimativa da margem aberta no teto de gastos primários (Novo Regime Fiscal) e das consequências da limitação e postergação do pagamento dos precatórios.

Diversos cenários foram simulados. Uma pasta em formato *excel* acompanha este trabalho e pode ser utilizada para simulações a partir de alguns parâmetros. Em um dos cenários, quando se considerou que os gastos com precatórios e requisições de pequeno valor se estabilizariam, portanto sem o efeito da tendência linear de crescimento real observada em anos anteriores, a preços de 2022, o estoque de precatórios não expedidos em razão do limite estabelecido pela PEC chegaria a R\$ 348 bilhões em 2036. Note-se que essa é uma hipótese quase que totalmente teórica, mas, ainda assim, útil para que se perceba que a dinâmica de postergação dos precatórios gerará um grande estoque, mesmo em um cenário muito otimista.

Quando se consideram as expectativas de mercado constantes do Boletim Focus, de 19/11/2021, e a manutenção de uma tendência linear de crescimento real dos precatórios e das requisições de pequeno valor, o estoque de precatórios não expedidos, em 2036, chegaria a R\$ 1,2 trilhão.

Nesses dois cenários, em 2036, seriam pagos precatórios postergados desde 2028, com atraso, portanto, de 8 anos.

Ainda de acordo com as expectativas de mercado, a PEC 23/2021 abrirá margem de R\$ 112,16 bilhões no teto de gastos primários, sendo R\$ 68,65 bilhões decorrentes da mudança da regra de atualização dos limites e R\$ 43,52 bilhões decorrentes da limitação e postergação dos precatórios. Entretanto, em sessão temática realizada pelo Senado Federal, o Sr. Esteves Colnago, Secretário de Orçamento do Ministério da Economia, citou estimativa de R\$ 34,7 bilhões para o volume de despesas obrigatórias impactadas pela inflação e não previstas no PLOA 2022. Convém observar que, mesmo que a PEC não seja aprovada, esse aumento de despesas obrigatórias terá de ser incluído na LOA 2022.

Brasília, 22 de novembro de 2021.

AUGUSTO BELLO DE SOUZA NETO

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Anexo 1 – Cenários sobre o Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos Primários) de acordo com a PEC 23/2021

Tabela – Demonstrativo dos cenários para o Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos Primários) de acordo com a PEC 23/2021

Em R\$ milhões

Classificações	Regra Vigente ¹	Regra da PEC 23/2021 ²								
		IPCA 2021 - 8,70% ³		IPCA 2021 - 9,70% ⁴		IPCA 2021 - 10,12% ⁵		IPCA 2021 - 10,67% ⁶		
		Teto 2022	Teto	Margem ⁷	Teto	Margem ⁷	Teto	Margem ⁷	Teto	Margem ⁷
Poderes/Órgãos	Poder Executivo	1.540.308,0	1.585.273,0	44.964,9	1.599.856,9	59.548,9	1.605.982,2	65.674,1	1.614.003,3	73.695,3
	Poder Legislativo	13.909,4	14.315,5	406,0	14.447,2	537,7	14.502,5	593,1	14.574,9	665,5
	Poder Judiciário	47.878,6	49.276,2	1.397,7	49.729,6	1.851,0	49.920,0	2.041,4	50.169,3	2.290,7
	DPU	606,1	623,8	17,7	629,5	23,4	632,0	25,8	635,1	29,0
	MPU	7.309,9	7.523,3	213,4	7.592,5	282,6	7.621,6	311,7	7.659,7	349,7
	Total	1.610.012,1	1.657.011,8	46.999,7	1.672.255,7	62.243,6	1.678.658,2	68.646,1	1.687.042,3	77.030,2
Emendas Individuais ⁸	Saúde 50% ⁹	5.238,9	5.391,9	153,0	5.441,5	202,6	5.462,3	223,5	5.489,6	250,8
	Geral 50%	5.238,9	5.391,9	153,0	5.441,5	202,6	5.462,3	223,5	5.489,6	250,8
	Total	10.477,7	10.783,8	306,1	10.883,0	405,3	10.924,6	446,9	10.979,2	501,5
Emendas de Bancada ¹⁰		5.747,6	5.770,4	22,8	5.835,6	88,0	5.863,0	115,4	5.898,8	151,3
Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS	Mínimo ¹¹	134.168,5	138.087,8	3.919,3	139.358,1	5.189,7	139.891,7	5.723,2	140.590,4	6.421,9
	PLOA 2022 ¹²	134.479,6	134.479,6		134.479,6		134.479,6		134.479,6	
	Margem Consumida ¹³		3.455,1		4.675,9		5.188,6		5.860,0	
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	Mínimo ¹⁴	60.242,1	62.001,9	1.759,8	62.572,3	2.330,2	62.811,9	2.569,8	63.125,6	2.883,5
	PLOA 2022 ¹⁵	70.800,0	70.800,0		70.800,0		70.800,0		70.800,0	
Livre para o Poder Executivo ¹⁶		1.524.082,7	1.565.263,7	41.180,9	1.578.462,4	54.379,7	1.584.005,9	59.923,2	1.591.265,2	67.182,5

Fonte: Elaborada pelo autor. As notas são apresentadas nas próximas páginas.

Anexo 1 - Notas Metodológicas

1. De acordo com a regra vigente, os limites de 2017 foram calculados com correção de 7,2% sobre a despesa primária em 2016. A partir de 2018, considera-se o IPCA acumulado em 12 meses até o mês de junho do ano anterior ao que se refere a LOA. CF, ADCT, art. 107, I e II.
2. De acordo com a PEC 23/2021, a partir de 2018, considera-se o IPCA do ano anterior ao ano a que se refere a LOA. PEC 23/2021, que altera o art. 107, II do ADCT.
3. Este foi o cenário considerado em apresentação do Poder Executivo, disponível em <https://bit.ly/3otVnj0>.
4. Cenário de acordo com Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre de 2021. Disponível em <https://bit.ly/3cFXZom>. Acesso em 22/11/2021
5. Cenário de acordo com as expectativas de mercado apresentadas no Boletim Focus, disponível em Boletim Focus. Disponível em <https://bit.ly/3cDAFrr>. Acesso em 22/11/2021.
6. Cenário de acordo o IPCA acumulado nos últimos 12 meses até outubro de 2021. IBGE. Disponível em <https://bit.ly/3wQDYES>. Acesso em 18/11/2021.
7. Apresenta as margens aberta no teto de gastos pela PEC 23/2021, de acordo com cada cenário traçado.
8. O montante das emendas individuais de execução obrigatória é atualizado de acordo com as mesmas regras do Novo Regime Fiscal - NRF que constam do art. 107, I e II, do ADCT, a partir de 2018 e enquanto dure o NRF. Por isso, a alteração na regra também impacta o montante das emendas individuais de execução obrigatória. ADCT, art. 111.
9. 50% das emendas individuais de execução obrigatória devem ser destinadas a ações e serviços públicos de saúde. CF, art. 166, § 9º.
10. A partir de 2022, o montante das emendas impositivas de bancada deve ser calculado com a aplicação da mesma regra do NRF sobre o montante do ano anterior. Por isso, a alteração na regra do NRF também impacta o montante dessas emendas. O que explica o valor negativo no cenário cujo IPCA 2021 considerado foi 7,90% é que a base de cálculo é o ano de 2021. Ou seja, os valores não são calculados de acordo com a regra a partir de 2017, mas tão somente a partir de 2022, com base em 2021.

11. O mínimo estabelecido para ações e serviços públicos de saúde deve ser atualizado de acordo com as regras do NRF. Havendo mudanças nas regras de correção, o mínimo também consequentemente será alterado. ADCT, art. 110.

12. As programações constantes do PLOA 2022 para ASPS ultrapassam o mínimo em R\$ 311,2 milhões. Em todos os cenários traçados, entretanto, os mínimos calculados não estariam atendidos pelas programações já constantes do PLOA 2022.

13. Margem a ser utilizada necessariamente em ASPS, que corresponde à diferença entre o mínimo previsto (de acordo com o cenário) e mínimo de acordo com as regras vigentes, menos a margem já acrescida às emendas individuais destinadas às ASPS e o excesso de programações no PLOA em relação ao mínimo atual (R\$ 311,2 milhões).

14. O mínimo estabelecido para manutenção e desenvolvimento do ensino deve ser atualizado de acordo com as regras do NRF. Havendo mudanças nas regras de correção, o mínimo também consequentemente será alterado. ADCT, art. 110.

15. De acordo com a Nota Técnica sobre o PLOA 2022, R\$ 70,8 bilhões são dotações que atendem aos critérios para o mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino. Nota Técnica disponível em <https://bit.ly/3CrXldg>, pág. 10. Os valores que já constam do PLOA 2022 para manutenção e desenvolvimento superam os mínimos em todos os cenários traçados. Consequentemente, para essa finalidade não se consumiria a margem aberta pela PEC 23/2021. Neste ponto, difere-se da metodologia apresentada pelo Executivo. Apresentação disponível em <https://bit.ly/3otVnj0>.

16. A margem livre para o Poder Executivo é igual à margem total desse Poder menos as margens consumidas pelas emendas individuais, pelas emendas de bancada e pelo que se refere ao mínimo em ASPS.

Anexo 2 – Simulação dos Pagamentos de Precatórios de Acordo com a PEC 23/2021

Ano A	Precatórios Projetados ¹ B	Precatórios Acumulados Projetados C	RPVs ² D	Total E = B + D	Limite (Precatórios e RPVs) ³ F	Limite (só precatórios) ⁴ G = F - D	Fundef ⁵ H	Limite (só precatórios) - Fundef ⁶ I = G - H
2022	50.169.460.284	50.169.460.284	19.892.862.392	70.062.322.676	40.431.807.312	20.538.944.920	6.540.000.000	13.998.944.920
2023	59.888.498.616	110.057.958.900	20.536.846.854	80.425.345.470	42.437.224.954	21.900.378.100	11.905.000.000	9.995.378.100
2024	69.044.449.956	179.102.408.856	22.142.752.364	91.187.202.320	43.888.578.048	21.745.825.684	17.155.000.000	4.590.825.684
2025	73.333.150.978	252.435.559.834	24.114.547.760	97.447.698.738	45.389.567.417	21.275.019.657	17.500.000.000	3.775.019.657
2026	77.471.495.702	329.907.055.536	25.836.833.769	103.308.329.471	46.941.890.623	21.105.056.854	17.500.000.000	3.605.056.854
2027	74.812.762.141	404.719.817.677	27.642.727.429	102.455.489.570	48.547.303.282	20.904.575.853	10.500.000.000	10.404.575.853
2028	74.115.554.491	478.835.372.168	29.535.757.299	103.651.311.790	50.207.621.054	20.671.863.755	5.250.000.000	15.421.863.755
2029	73.638.815.403	552.474.187.571	31.519.590.360	105.158.405.763	51.924.721.694	20.405.131.334		20.405.131.334
2030	78.641.838.694	631.116.026.265	33.598.037.208	112.239.875.902	53.700.547.176	20.102.509.968		20.102.509.968
2031	83.884.282.527	715.000.308.791	35.775.057.434	119.659.339.961	55.537.105.889	19.762.048.455		19.762.048.455
2032	89.376.183.070	804.376.491.862	38.054.765.201	127.430.948.271	57.436.474.911	19.381.709.710		19.381.709.710
2033	95.127.968.652	899.504.460.514	40.441.435.019	135.569.403.671	59.400.802.353	18.959.367.334		18.959.367.334
2034	101.150.474.428	1.000.654.934.942	42.939.507.736	144.089.982.164	61.432.309.793	18.492.802.058		18.492.802.058
2035	107.454.957.584	1.108.109.892.526	45.553.596.742	153.008.554.327	63.533.294.788	17.979.698.046		17.979.698.046
2036	114.053.113.090	1.222.163.005.616	48.288.494.400	162.341.607.491	65.706.133.470	17.417.639.070		17.417.639.070
Total	1.222.163.005.616		485.872.811.967	1.708.035.817.583	786.515.382.764	300.642.570.797	86.350.000.000	214.292.570.797

Nota: Próximas colunas na próxima página.

Ano A	Precatórios além do Limite ⁷ J = B - G	Precatórios objetos de acordo ⁸ K = J x Taxa de Adesão	Desconto nos precatórios negociados L = K * 40%	Valores pagos dos precatórios negociados M = K * 60%	Precatórios Adimplidos ⁹ N = G + k	Acumulado Precatórios Adimplidos O	Anos de Atraso ¹⁰ P	Precatórios não Expedidos ¹¹ Q = J - K
2022	29.630.515.364	5.926.103.073	2.370.441.229	3.555.661.844	26.465.047.992	26.465.047.992		23.704.412.292
2023	37.988.120.516	7.597.624.103	3.039.049.641	4.558.574.462	29.498.002.203	55.963.050.196	1	30.390.496.413
2024	47.298.624.272	9.459.724.854	3.783.889.942	5.675.834.913	31.205.550.538	87.168.600.734	2	37.838.899.418
2025	52.058.131.321	10.411.626.264	4.164.650.506	6.246.975.759	31.686.645.921	118.855.246.655	2	41.646.505.057
2026	56.366.438.848	11.273.287.770	4.509.315.108	6.763.972.662	32.378.344.624	151.233.591.278	3	45.093.151.078
2027	53.908.186.288	10.781.637.258	4.312.654.903	6.468.982.355	31.686.213.110	182.919.804.389	3	43.126.549.030
2028	53.443.690.736	10.688.738.147	4.275.495.259	6.413.242.888	31.360.601.902	214.280.406.291	4	42.754.952.589
2029	53.233.684.069	10.646.736.814	4.258.694.726	6.388.042.088	31.051.868.148	245.332.274.439	5	42.586.947.255
2030	58.539.328.726	11.707.865.745	4.683.146.298	7.024.719.447	31.810.375.713	277.142.650.152	5	46.831.462.980
2031	64.122.234.071	12.824.446.814	5.129.778.726	7.694.668.089	32.586.495.270	309.729.145.422	6	51.297.787.257
2032	69.994.473.360	13.998.894.672	5.599.557.869	8.399.336.803	33.380.604.382	343.109.749.804	6	55.995.578.688
2033	76.168.601.318	15.233.720.264	6.093.488.105	9.140.232.158	34.193.087.598	377.302.837.402	7	60.934.881.054
2034	82.657.672.370	16.531.534.474	6.612.613.790	9.918.920.684	35.024.336.532	412.327.173.933	7	66.126.137.896
2035	89.475.259.538	17.895.051.908	7.158.020.763	10.737.031.145	35.874.749.954	448.201.923.887	8	71.580.207.631
2036	96.635.474.021	19.327.094.804	7.730.837.922	11.596.256.882	36.744.733.874	484.946.657.761	8	77.308.379.216
Total	921.520.434.819	184.304.086.964	73.721.634.786	110.582.452.178	484.946.657.761			737.216.347.855

Nota: Próximas colunas na próxima página.

Ano A	Estoque Precatórios (sem correção) ¹² R	Estoque Precatórios Corrigido $S = [S(-1) + Q] * Selic$	Margem Aberta no Teto 2022 T
2022	23.704.412.292	25.897.070.429	43.520.500.716
2023	54.094.908.704	62.619.918.111	
2024	91.933.808.122	108.244.375.887	
2025	133.580.313.179	160.383.242.610	
2026	178.673.464.258	219.859.741.247	
2027	221.800.013.288	281.395.330.597	
2028	264.554.965.877	346.840.803.009	
2029	307.141.913.132	416.687.692.782	
2030	353.973.376.113	495.965.496.666	
2031	405.271.163.370	585.571.713.798	
2032	461.266.742.058	686.477.002.960	
2033	522.201.623.112	799.730.715.895	
2034	588.327.761.008	926.466.833.557	
2035	659.907.968.639	1.067.910.334.071	
2036	737.216.347.855	1.225.384.023.217	
Total			

Notas: Elaborada pelo autor. Notas metodológicas na próxima página.

Anexo 2 - Notas Metodológicas

1. O valor de 2022, corresponde ao que está previsto no PLOA 2022 na ação "0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)" exclusivamente para o pagamento de precatórios expedidos em 2021, mas apenas foram incluídos R\$ 6.54 bilhões dos precatórios relacionados ao Fundef. O PLOA 2022 inclui R\$ 16,35 bilhões de precatórios relativos ao Fundef. Pela PEC 23/2021, apenas 40% desse valor será pago em 2022, conforme o § 8º do art. 107-A proposto para o ADCT. Demonstrativo do valor: $R\$ 50.169.460.284 = R\$ 59.979.460.284 - R\$ 16.350.000.000 + 6.540.000.000$. A Tabela 6, no corpo desta nota informativa, apresenta o fluxo de precatórios do Fundef considerado na simulação.
2. Requisições de Pequeno Valor - RPVs.
3. Conforme art. 107-A proposto para o ADCT pela PEC 23/2021, pelo qual o limite é calculado a partir do valor base, que é o gasto em 2016, corrigido em 7,2% em 2017 e sempre pelo IPCA do ano anterior nos anos seguintes (mesmo critério proposto para o Novo Regime Fiscal).
4. De acordo com o § 1º do art. 107-A proposto para o ADCT pela PEC 23/2021, segundo o qual o limite para a expedição de precatórios corresponderá, em cada exercício, ao limite de precatórios mais RPVs, reduzido da projeção para a despesa com o pagamento de requisições de pequeno valor para o mesmo exercício, que terão prioridade no pagamento. Note-se que, em geral, se trata de um limite para a própria expedição dos precatórios, mas, no caso de 2022, é um limite ao pagamento em 2022 de precatórios expedidos em 2021.
6. O § 8º do art. 107-A proposto pela PEC 23/2021 para o ADCT prevê que os precatórios referentes à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) terão precedência em relação às prioridades estabelecidas no art. 100 da Constituição Federal, com exceção daqueles destinados a idosos, a deficientes físicos e a portadores de doença grave. Não há, contudo, microdados públicos que permitam estimar os precatórios destinados a idosos, deficientes ou portadores de doença grave.
7. Corresponde ao valor dos precatórios que serão, a priori, postergados. Ver nota seguinte.
8. Pelo art. 107-A, § 3º, proposto para o ADCT, o credor de precatório não expedido ou, no caso de 2022, não pago, pode, mediante acordo direto, optar pelo recebimento, com renúncia de 40% do crédito. Esta coluna corresponde ao total de precatórios (expedidos ou não) que venham a ser objeto de acordos diretos.
9. Corresponde aos precatórios pagos dentro do limite mais os que foram objeto de acordo, com desconto de 40%.
10. É o resultado da comparação entre a coluna O e C.
11. Precatórios não expedidos, correspondendo aos precatórios além do limite menos os que foram objetos de acordo.
12. Estoque de precatórios não expedidos, nem objetos de acordo. Em 2022, corresponde ao estoque de precatórios expedidos em 2021 além do limite de pagamento em 2022, menos os que entrarem em acordo.