

**Nota Técnica 20 | 2021**

**Análise da PEC N. 23/2021 -  
Os precatórios e o descompasso  
social e institucional**



**IBDP**  
Instituto Brasileiro de  
Direito Previdenciário

## NOTA TÉCNICA 20 - ANÁLISE DA PEC N. 23/2021 – OS PRECATÓRIOS E O DESCOMPASSO SOCIAL E INSTITUCIONAL

O IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, entidade de cunho científico-jurídico, no uso de suas atribuições que tem entre os seus objetivos a produção de material informativo sobre seguridade social e temas jurídicos relacionados, buscando proporcionar conteúdos de acesso universal para a classe de operadores do direito, bem como para a sociedade, vem apresentar análise técnica sobre a Proposta de Emenda à Constituição, PEC 23/2021, conhecida como PEC dos Precatórios.

A Câmara dos Deputados, em 09 de novembro de 2021, aprovou a PEC 23/2021, o que significará mudanças na forma de pagamento nas dívidas reconhecidas. A proposta, em atenção ao procedimento legislativo específico (art. 60 e seguintes da CF/88), foi encaminhada ao Senado por meio do ofício Of. nº 1.432/2021/SGM-P<sup>1</sup> para apreciação e votação.

“Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, valores devidos após condenação judicial definitiva”<sup>2</sup>.

Em Justificativa à PEC 023/2021, o Ministro da Economia Paulo Roberto Nunes Guedes, menciona que possui “o escopo de”<sup>3</sup>:

(i) afastar o pagamento de precatórios fora do rito tradicional, ou seja, evitar que a parcela “superpreferencial” dos precatórios escape da previsibilidade orçamentária típica do procedimento natural de quitação desses requisitórios, (ii) permitir o depósito de parte ou da totalidade do precatório à disposição do juiz da execução quando o credor for simultaneamente devedor da Fazenda Pública, (iii) permitir que o depósito mencionado no item anterior ocorra mesmo na hipótese de cessão do precatório, (iv) estabelecer o parcelamento dos precatórios vultosos e dos maiores quando o volume total de

<sup>1</sup> Inteiro teor do ofício:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2102966&filename=Tramitacao-PEC+23/2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2102966&filename=Tramitacao-PEC+23/2021)

<sup>2</sup> Consulta ao site: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/precatorios/>

<sup>3</sup> Texto na íntegra pode ser consultado em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2054008&filename=PEC+23/2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2054008&filename=PEC+23/2021)

pagamentos exceder determinado percentual da Receita Corrente Líquida da União, (v) autorizar o encontro de contas dos valores de precatórios com aqueles devidos por pessoa jurídica de direito público interno, e (vi) atualizar o foro nacional, preservando-o apenas para demandas coletivas.

Entre outros apontamentos, a PEC faculta *“ao credor de precatório que não tenha sido expedido em razão do disposto neste 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”*.

O texto encaminhado ao Senado, aprovado nos 2 (dois) turnos na Câmara dos Deputados, no artigo 107-A refere-se a *“limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal”*, sem, contudo, informar com clareza qual o valor que será permitido para a finalidade de pagamento dos precatórios.

## **DA JUSTIFICATIVA DA “PEC DOS PRECATÓRIOS”**

A PEC dos precatórios traz como pano de fundo a criação do Auxílio-Brasil<sup>4</sup>, programa destinado às *“famílias em situação de extrema pobreza e famílias em situação de pobreza”*<sup>5</sup>, o que se apresentou como justificativa para a respectiva aprovação, substituindo o programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, este com *“três eixos principais: complemento da renda; acesso a direitos; e articulação com outras ações a fim de estimular o desenvolvimento das famílias”*.

---

<sup>4</sup> A Medida Provisória nº 1.061, de 09 de agosto de 2021, cria um novo programa social, chamado Auxílio Brasil, além do Alimenta Brasil, que substitui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O Auxílio Brasil aprimora a política de transferência de renda do Governo Federal, integrando benefícios de assistência social, saúde, educação e emprego. Ao mesmo tempo em que garante uma renda básica às famílias em situação de vulnerabilidade, oferece ferramentas para a emancipação socioeconômica (Texto extraído do site <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>).

<sup>5</sup> Texto extraído do site <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>

Nos termos do art. 195, § 5º: “*Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total*”.

O Ministério da Economia publicou cartilha explicativa<sup>6</sup> com o objetivo da referida PEC:

- ✓ Compatibilizar a despesa de precatórios com a principal âncora fiscal do país (teto de gastos);
- ✓ Tratar o crescimento atípico da despesa de precatório;
- ✓ Modernizar a regra permanente de parcelamento dos precatórios (art. 100, §20 da CF) e lidar com esqueletos passados, como o Fundef;
- ✓ Encontro de contas entre passivos (precatórios vs. Dívidas dos entes e precatórios vs. Dívida ativa);
- ✓ Criar fundo que tem como objetivo incentivar a busca pela maior eficiência e a redução do tamanho do Estado.

A “pressão” exercida nas casas legislativas para a aprovação da referida PEC se justifica com o desafogamento do cofre para custeio do Auxílio-Brasil, este que, na sua origem, não possui a respectiva fonte de custeio, sendo, inclusive, temporário, ao contrário do benefício substituído, Bolsa Família.

A credibilidade da proposta apresentada fica comprometida, como apontado pelo Deputado **Silvio Costa Filho** – Republicanos/PE, no requerimento em 22 de setembro de 2021<sup>7</sup>, que requereu:

O comparecimento do Ministro da Economia, Senhor Paulo Guedes, na Comissão Especial da PEC 023/2021 – Precatórios tem o objetivo de esclarecer e garantir quitação de dívidas transitadas em julgado com a União.

Desta forma, diante do contexto social apontado, **a proposta não foi transparente em afirmar os valores bases para justificar a restrição dos precatórios federais**. Ressalta-se que, não raras vezes, os valores acumulados se referem a ações previdenciárias de salário-mínimo em que o direito é reconhecido na

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2021/agosto/pec-precatórios.pdf>

<sup>7</sup> Link para consulta: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2078607&filename=Tramitacao-PEC+23/2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2078607&filename=Tramitacao-PEC+23/2021)

via judicial em razão de atitudes desacertadas e negligentes da autarquia previdenciária.

Conforme apontamento pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, no ano de 2022 estima-se que R\$ 89,1 bilhões serão necessários para pagamento de condenações em sentenças judiciais:

Apenas à guisa de esclarecimento, enquanto no presente exercício cerca de R\$ 54,4 bilhões serão gastos com pagamento de condenações em sentenças judiciais, o que equivale a 46% de toda a despesa discricionária, para o próximo exercício (2022) estima-se que R\$ 89,1 bilhões serão necessários, o que equivaleria a mais de dois terços de todo o orçamento federal destinado a despesas discricionárias<sup>8</sup>.

Ainda, o Ministro justificou que a PEC é importante para *“evitar um colapso financeiro e da máquina pública diante do esvaziamento quase que completo dos recursos discricionários”*

Indubitavelmente, a presente proposta confronta com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e estampa um possível retrocesso social, haja vista que a Constituição Democrática, promulgada em 05 de outubro de 1988, protege as verbas de caráter alimentar, incluindo aqui os precatórios federais **oriundos de incansável espera pelo credor**.

Ressalta-se que os deputados, na negociação para votação da referida PEC, destacaram acordo para pagamento de precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e necessidade de financiamento do Auxílio Brasil como principais fatores<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0112hkhl36oz2b3ypo1te60g3i3314205.node0?codteor=2054008&filename=PEC+23/2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0112hkhl36oz2b3ypo1te60g3i3314205.node0?codteor=2054008&filename=PEC+23/2021)

<sup>9</sup> Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/823347-deputados-destacam-pagamento-de-professores-e-financiamento-do-auxilio-brasil-para-aprovar-pec-dos-precatorios-acompanhe/>

Importante destacar que a Lei 13.463/2017, conhecida como **Lei dos Precatórios**, definiu critérios para o processo de julgamento e conclusão do processo de compra e venda, o que já estava previsto na Constituição Federal de 1988.

Com isso, o mercado de venda ou cessão de precatórios obteve um fomento expressivo a partir de tal regramento, o que lhe tornou mais visível e atraente para as empresas que, a todo tempo, oferecem a compra com redução chegando de 15% a 35% do montante devido.

Outro ponto importante a se considerar é que a PEC oferece desconto de 40% do valor principal aos credores e, assim, ter a possibilidade de fechar acordo para receber o valor até o final do exercício seguinte.

Numa visão capitalista, veja-se que tal proposto permitirá a agressividade das empresas privadas no “assédio” aos credores pela compra dos precatórios, haja vista que a PEC já estabeleceu um limite, logo, qualquer perda menor, o credor ficará “tentado” a ceder aos assédios mercadológicos em detrimento ao seu patrimônio construído diante de longa espera da resolução da lide, **afrontando assim o direito de crédito do segurado**.

Nessa esteira de compreensão, a PEC revela algumas dificuldades no cenário político, social e jurídico.

No **cenário político** observa-se a justificativa da referida PEC para “não sufocar” os cofres públicos com a finalidade de permitir a concessão do Auxílio Brasil (substituto do bolsa família), o que permite concluir “negociação” para realização de políticas públicas.

No que se refere ao **cenário social, mas também jurídico**, veja-se que o não pagamento dos precatórios, dívida esta consolidada por decisão judicial transitada em julgado, viola a dignidade da pessoa humana, pois, não raro, o credor aguarda mais de

10 anos para o recebimento de um direito questionado na via judicial em razão de um ato da própria administração pública federal (direta ou indireta).

De acordo com a informação do Conselho Nacional de Justiça, CNJ:

As respostas do INSS não aplicadoras das teses firmadas em jurisprudência qualificada têm sido acompanhadas por um **crescimento da judicialização**. Uma análise de processos previdenciários na Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) entre 2015 e 2019 revelou crescimento de 140% do número de ações referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais, muito maior que o aumento da quantidade de processos administrativos no INSS<sup>10</sup>.

Não obstante o Governo Federal tenha empregado esforços para “desjudicializar” os conflitos de interesses previdenciários, algumas iniciativas, tais como a exigência de inserção na base governamental dos trabalhadores rurais, constantes pentes-finos para reavaliação de benefício por incapacidade, morosidade administrativa na análise dos requerimento pelo INSS, dentre outros resultaram em aumento de 140% na judicialização, sendo que, muitos desses conflitos, por erro ou negligência, resultaram em pagamento de precatórios, cujos benefícios não deveriam ter sido suspensos.

Desta forma, com a aprovação da PEC 23/2021 a segurança jurídica ficará comprometida, bem como representa um desrespeito ao segurado que aguarda, não raras as vezes, 10 a 15 anos para concluir o direito.

Paralelamente a todo o exposto acima, temos ainda uma situação complicadora e que remonta uma **grave inconstitucionalidade que é a violação da separação dos poderes**, eis que ao deliberar na PEC referida a correção dos valores por meio da taxa SELIC, bem como a possibilidade de parcelamento dos precatórios, estará o Poder Legislativo a ferir decisão judicial já consolidada pelo Poder Judiciário, onde a coisa julgada já se estabeleceu, bem assim o ato jurídico perfeito.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/>

Com relação a possibilidade de parcelamento dos precatórios, há que se recordar que isso já foi objeto de discussão no âmbito do Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar da ADIn n. 2.356, com relatoria do Ministro Ayres Britto, que declarou inconstitucional dispositivo da EC n. 30/2000 que incluiu o art. 78 da ADCT prevendo a possibilidade de liquidação “em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos” dos “precatórios pendentes na data de promulgação” da emenda e daqueles “que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999”.

Da mesma forma, haverá violação à separação dos poderes, caso a PEC 23/2021 seja confirmada no Senado Federal, eis que segundo o texto aprovado, os referidos precatórios que não forem expedidos em razão do teto de gastos terão prioridade para pagamento nos anos seguintes. Porém estes serão reajustados pela taxa Selic, acumulada mensalmente.

Ocorre que tal correção, segundo atual decisão do STF, deve ocorrer por meio do cálculo da inflação medida pelo IPCA mais 6% ao ano. Neste prisma, o Ministro Luiz Fux, relator da ADI 4357, também ressaltou a arbitrariedade do uso da SELIC, já que este não é meio “**idôneo para mensurar a variação do poder aquisitivo da moeda**” (grifo nosso)

Observa-se que por todos os ângulos a PEC 23/2021, caso aprovada em definitivo, irá causar profundo descompasso institucional por violar a separação dos poderes, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, seja pela tentativa impura de parcelamento dos precatórios, seja pela alteração do seu índice de correção, para a taxa SELIC.

Os direitos reconhecidos significam valores sociais e morais para o credor, incorporando ao seu patrimônio, sendo essenciais para a sobrevivência e manutenção de sua dignidade. Sem dúvida além de ferir a dignidade humana, o seu direito de propriedade restará fortemente atingido e violado.

Por fim, o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário- IBDP, que tem como um de seus objetivos estatutários [ ] *atuar junto aos poderes públicos visando o aperfeiçoamento da legislação e das normas,*[ ] confirma sua análise técnica no sentido de entender por totalmente inconstitucional a PEC 23/2021, por configurar afronta ao direito de crédito dos cidadãos brasileiros, especialmente a grande gama de segurados que tiveram seus direitos sociais obstados, restando-lhes tão somente a garantia do direito de ação para o reconhecimento destes para sua qualidade de vida digna e saudável.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO**  
**DIRETORIA CIENTÍFICA**

**Valber Cruz Cereza – Diretor Adjunto**

**Juliane Penteado Santana- Diretora Adjunta**



**IBDP**

*Instituto Brasileiro de  
Direito Previdenciário*