

Nota Técnica 21 | 2021

**EC 113 e EC
114/21
PRECATÓRIOS
E OUTRAS
ALTERAÇÕES**



IBDP
Instituto Brasileiro de
Direito Previdenciário

NOTA TÉCNICA 21 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS 113 E 114/21

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 as EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 113, publicada em 08/12/2021 e N.º 114, publicada em 17/12/2021.

A Emenda Constitucional n. 113/21 impacta no Direito Previdenciário apenas no que se refere à correção dos débitos da Fazenda Pública, pela taxa Selic; e a Emenda Constitucional n. 114/21 estabelece principalmente o novo regime de pagamentos de precatórios e amplia a proteção da assistência social às pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza.

As emendas são fruto da PEC 23/2021, conhecida como a “PEC dos Precatórios”, que teve a promulgação parcial através da EC 113/21 quanto ao ajuste do teto de gastos e a correção dos precatórios pela taxa Selic, e, na segunda parte, renumerada para PEC 46/21, tratou especificamente sobre os precatórios, bem como da criação de um programa permanente de transferência de renda, dentre outras questões.

I - QUANTO AOS PRECATÓRIOS

A EC nº 114/21 estabeleceu que, para cada exercício financeiro haverá um limite para o pagamento de precatórios, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016 – ano no qual foi fixado o teto de gastos pela EC nº 95/16. Os precatórios não pagos serão protelados para os anos seguintes.

Os precatórios que não forem pagos em razão da limitação de pagamento, terão prioridade para quitação nos exercícios seguintes, observadas: a) a ordem cronológica; e b) uma nova ordem de pagamento estabelecida pela emenda, qual seja:

- 1º - Requisição de Pequeno Valor (até 60 salários-mínimos);
- 2º - Precatórios de natureza alimentar, cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham no mínimo 60 anos de idade, ou sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como RPV;
- 3º - Demais precatórios de natureza alimentícia até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como RPV;
- 4º - Demais precatórios de natureza alimentícia além do valor previsto acima;
- 5º - Demais precatórios.

Com relação ao orçamento de 2022, os valores já somados de precatórios federais, de natureza alimentar (previdenciários e assistenciais) devem estar contemplados no limite ora estabelecido e serão pagos integralmente.

Quanto aos anos de 2023 a 2026, o texto aprovado não deixa claro se os pagamentos serão iniciados com a ordem estabelecida no Art. 107-A da EC 114/21 (RPV, super preferenciais, alimentares, etc); ou se pagarão primeiro aqueles precatórios não pagos no ano de 2022, incluindo, em seguida a nova ordem estabelecida no artigo mencionado.

Haverá um limite de 3 X o valor do RPV (atualmente R\$ 198.000,00) no pagamento dos super preferenciais (2º lugar) e dos alimentares (3º lugar) e que, havendo recursos, o precatório de valor superior, entrará no 4º lugar da fila, para pagamento no mesmo exercício financeiro pelo qual foi inscrito.

Ressalta-se que o pagamento de precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi excluído na ordem do pagamento dos precatórios prevista no Art. 107-A da EC 114/21, o que permitiu maior fôlego no limite fixado e garantia maior de recebimento pelos credores de RPV, super preferenciais e alimentares.

O prazo para a inscrição dos precatórios também foi modificado, tendo a partir de 2022 como data limite para sua inscrição, a data de 02 de abril e não mais 02 de julho, ou seja, os precatórios de **2023** serão aqueles expedidos entre **02 de julho de 2021 e 02 de abril de 2022**; os de **2024**, entre **03 de abril de 2022 e 02 de abril de 2023**, e assim, sucessivamente.

Em algumas situações, as despesas de pagamento de precatórios ficarão excluídas do limite anual para o orçamento de cada ano e do teto de gastos, quais sejam:

- Precatórios pagos com o desconto de 40% - o credor de precatório que não tenha sido pago em razão do limite de gastos pode 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% do valor desse crédito;

- Quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutive de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente; compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda; pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente; aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou 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; e
- Precatórios para os quais a Constituição determina o parcelamento automático se seu valor for maior que 15% do total previsto para essa despesa no orçamento.

Observa-se na primeira opção, que o credor poderá “vender” seu precatório ao devedor, com deságio de 40%, caso ele não consiga ser incluído no ano previsto para seu pagamento, por ter sido ultrapassado o limite.

Importante destacar que a Lei 13.463/2017, conhecida como **Lei dos Precatórios**, já havia definido 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.

Agora, regulamentado na EC 114/21, a negociação do precatório com deságio de 40% ao próprio devedor, permitirá maior agressividade das empresas privadas na insistência aos credores para a venda dos seus precatórios, facilitando-lhes ceder aos assédios mercadológicos em detrimento do seu patrimônio construído diante de longa espera da resolução da lide, **afrontando assim o direito de crédito do segurado**.

Indubitavelmente, a emenda promulgada confronta com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e estampa um flagrante retrocesso, haja visto 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**.

Em um **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 ilegal da própria administração pública federal (direta ou indireta). Tanto é assim que a ação foi julgada procedente, reconhecendo ao jurisdicionado, o direito ao qual pleiteou judicialmente.

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 INSS¹.

Não obstante tenham sido empregados esforços para “desjudicializar²” os conflitos de interesses previdenciários, algumas iniciativas acabaram por aumentar as ações judiciais, tais como: a exigência de inserção na base governamental dos trabalhadores rurais; programa do pente-fino para reavaliação de benefício por incapacidade; morosidade administrativa na análise dos requerimento pelo INSS; dentre outros resultaram em um aumento de 140% na judicialização, sendo que, muitos desses conflitos, por erro ou negligência, resultaram em pagamento de precatórios.

Desta forma, com a EC nº 114/21 a segurança jurídica e a confiança legítima ficarão comprometidas, em flagrante desrespeito aos beneficiários e assistidos que aguardam, na maioria, de 10 a 15 anos para receber os valores devidos, daquilo que a justiça lhes reconheceu.

II – DA TAXA SELIC PARA A CORREÇÃO DOS PRECATÓRIOS

Outra questão a ser apontada se refere a uma **grave inconstitucionalidade trazida pela EC 113/21, que viola a separação dos poderes**, ao deliberar, através do Poder Legislativo, a correção dos valores dos precatórios por meio da taxa SELIC, ferindo decisão judicial consolidada pelo Poder Judiciário, no qual a coisa julgada já se estabeleceu, bem assim o ato jurídico perfeito.

¹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/>, acesso em 18/12/21.

² <https://www.stj.jus.br/sites/portals/Paginas/Comunicacao/Noticias/Ministro-Noronha-assina-acordo-de-estrategia-para-desjudicializacao-da-Previdencia-Social.aspx>, acesso em 18/12/21.

Ocorre que tal correção, segundo atual jurisprudência 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).

Com relação ao 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”.

Observa-se que por todos os ângulos a emenda causará 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.

III – CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARA INVESTIGAÇÃO DAS CAUSAS GERADORAS DOS PRECATÓRIOS

A Emenda determinou ainda, a criação, no prazo de 1 ano, de uma comissão mista, cujo objetivo é examinar os atos, os fatos e as políticas públicas geradoras dos precatórios e de sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União, em cooperação com o Conselho Nacional de Justiça e com o Tribunal de Contas da União. Serão avaliados os mecanismos de aferição de risco fiscal e de prognóstico de efetivo pagamento de valores decorrentes de decisão judicial, segregando-os por tipo de risco e priorizando os temas que possuam maior impacto financeiro. Estes resultados serão encaminhados aos presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, para a adoção de medidas de sua competência.

Espera-se que esta medida traga efetivamente, maior segurança jurídica no âmbito federal e incentive a desjudicialização, uniformizando as decisões judiciais, respeitando-as e internalizando-as às regras administrativas.

IV - DA AMPLIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS

A “PEC dos precatórios” trazia como pano de fundo a criação do Auxílio Brasil, programa destinado às *“famílias em situação de extrema pobreza e famílias em situação de pobreza”*, 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”*.

A fonte de custeio é exigência constitucional, esculpida no Art. 195, § 5º: *“Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”*.

Considerando que as justificativas das emendas seriam de compatibilizar a despesa de precatórios com a principal âncora fiscal do país (teto de gastos); de tratar do crescimento atípico da despesa de precatório, dentre outros objetivos, o Congresso Nacional determinou que o valor excedente deste ajuste fiscal até 2026, que corresponde à diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido pela emenda, **deverá ser destinado especificamente ao programa de transferência de renda e à seguridade social.**

A EC 114/21 estabeleceu que no exercício de 2022, o aumento do limite decorrente da aplicação do ajuste do teto de gastos deverá ser destinado somente ao atendimento das despesas de ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza, e à seguridade social.

Por esta razão, referida Emenda incluiu no Art. 203 da Constituição Federal, o inciso VI, a saber:

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

(...)

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Foi positiva a inclusão de um programa permanente de transferência de renda e principalmente a destinação do excedente a ele, para que não houvesse “desvio” da verba para outros fins que não fossem da Seguridade Social.

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.

Vale destacar que, com a promulgação da EC 113/21 que permitiu o ajuste do teto de gastos, o país já teria recursos fiscais suficientes para o pagamento do programa social do Auxílio-Brasil, não havendo mais justificativa para ter sido aprovada a parte referente aos precatórios, que provocará um endividamento ainda maior ao país, deixando ainda mais vulneráveis e desalentados, aqueles que esperam há anos pelo dinheiro que lhes foi ceifado por ato administrativo indevido.

V - CONCLUSÃO

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 inconstitucional a EC nº 114/2021, no que tange à taxa Selic e à imposição de ordem de pagamento dos precatórios, por configurar afronta ao direito de crédito dos cidadãos brasileiros, especialmente a 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.

DIRETORIA CIENTÍFICA DO IBDP

Juliane Penteado Santana³

Valber Cruz Cereza⁴

Luana Horiuchi⁵

³ Advogada. Pós-graduada em Direito Civil e Processual Civil pela Unigran. Pós-graduada em Previdência do Servidor Aplicada pelo IEPREV. Pós-graduada em Direito Previdenciário pela Esmafe-PR. Coordenadora da Região Centro-Oeste e Estadual (MS) do IBDP. Diretora Adjunta Científica do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP.

⁴ Advogado. Mestre em Políticas Públicas. Especialista em Direito Previdenciário e Trabalho. Coordenador Regional Sudeste e Estadual (ES) do IBDP. Diretor Adjunto Científico do IBDP.

⁵ Mestra em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito Previdenciário pela JusPODIVM. Autora em obras de Direito Previdenciário pela Editora JusPODIVM. Coordenadora da pós-graduação em Direito e Prática Previdenciária do Instituto IMADEC. Advogada e professora. Diretora Adjunta Científica do IBDP.

B P

*Instituto Brasileiro de
Direito Previdenciário*