



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 66, DE 2023

Institui limite para o pagamento de precatórios pelos Municípios, abre novo prazo de parcelamento especial de débitos dos Municípios com seus regimes próprios de previdência social e com o Regime Geral de Previdência Social e dá outras providências

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado DARCI DE MATOS

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 66/2023), aprovada no Senado Federal, tem como objetivo, primeiramente, definir que:

“Art. 40-A. Aos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aplicam-se as mesmas regras do regime próprio de previdência social da União, exceto se preverem regras mais rigorosas quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo, quanto à aplicação das mesmas regras do regime próprio de previdência social da União, inclui regras de:

I – idade e tempo de contribuição mínimos, cálculo de proventos e pensões, alíquotas de contribuições e acumulação de benefícios, além de outros aspectos que possam impactar o equilíbrio a que se refere o caput deste artigo;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

II – transição para os atuais servidores e as regras transitórias aplicáveis tanto para esses quanto para aqueles que venham a ingressar no serviço público do ente federativo” (art. 1º da PEC).

Após, a presente proposta estabelece o regime de pagamento de precatórios dos Municípios (fixa limites e progressão de valores), nos seguintes termos:

“Art.

100.....

.....

§ 23. *Os pagamentos de precatórios pelos Municípios, relativos às suas administrações diretas e indiretas, estão limitados, observados os §§ 24 a 26, a: I – 1% (um por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, não superar 2% (dois por cento) desse valor;*

II – 2% (dois por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 2% (dois por cento) e inferior ou igual a 20% (vinte por cento) desse valor;

III – 4% (quatro por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 20% (vinte por cento) e inferior ou igual a 25% (vinte e cinco por cento) desse valor;

IV – 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 25% (vinte e cinco por cento) e inferior ou igual a 30% (trinta por cento) desse valor. §





24. Em 1º de janeiro de 2030 e a cada 5 (cinco) anos a partir de então, verificando-se mora no pagamento de precatórios, os limites percentuais previstos nos incisos do § 23 deverão ser acrescidos, de forma fixa para o quinquênio subseqüente, em 1/5 (um quinto) da razão entre o estoque de precatórios em mora na data-base, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, e a receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior.

§ 25. Os precatórios em mora utilizados para o cálculo do acréscimo percentual previsto no § 24 deixam de integrar o cômputo do estoque referido no § 23.

§ 26. Os pagamentos de precatórios realizados nos termos dos §§ 11 e 21 não são considerados para aplicação dos limites de que trata o § 23.

§ 27. Se os recursos destinados aos pagamentos de precatórios, observados os limites do § 23, não forem tempestivamente liberados, no todo ou em parte:

I – os limites de que trata o § 23 serão suspensos;

II – o Presidente do Tribunal de Justiça local determinará o sequestro, até o limite do valor devido, das contas do Município inadimplente para fins de pagamento de precatórios;

III – o Prefeito do Município inadimplente responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa;

IV – o Município ficará impedido de receber transferências voluntárias, enquanto perdurar a omissão.

§ 28. Os Municípios, mediante dotação orçamentária específica, poderão efetuar pagamentos de precatórios que superem o limite disposto no § 23”.

Já o art. 76-B da ADCT estabelece que “são desvinculadas de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, as receitas dos Municípios relativas a impostos, contribuições, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes, de acordo com os seguintes percentuais: I –





50% (cinquenta por cento), até 31 de dezembro de 2025; II – 30% (trinta por cento), de 1º de janeiro de 2026 a 31 de dezembro de 2032”.

O texto, ainda, ressalta que, *“se houver dívidas com o Regime Geral de Previdência Social ou de precatórios, até 40% (quarenta por cento) do valor desvinculado deverão ser destinados ao seu pagamento, observado o parcelamento e o limite dos precatórios”* (§ 3º do art. 76-B).

A PEC prevê que os débitos previdenciários dos municípios poderão ser pagos em até 300 parcelas mensais — tanto com o Regime Geral de Previdência Social quanto com seus regimes próprios, conforme for o caso. Para tanto, o texto estabelece que o município que dispõe de regime próprio de previdência deverá comprovar a realização de reformas para adequá-lo às alterações já realizadas na previdência dos servidores da União – alteração em suas próprias regras, após 15 meses da promulgação da emenda.

O parcelamento será suspenso nas hipóteses de inadimplência, por 3 (três) meses consecutivos ou 6 (seis) meses alternados, relativo às contribuições previdenciárias. Em caso de suspensão por inadimplência, o Município ficará impedido de receber transferências voluntárias da União, inclusive de emendas parlamentares, enquanto perdurar a inadimplência.

Ademais, a formalização dos parcelamentos deverá ocorrer em até 12 (doze) meses após a data da promulgação desta Emenda Constitucional, bem como ficará condicionada à autorização de vinculação do Fundo de Participação dos Municípios para fins de pagamento das prestações acordadas nos termos de parcelamento.

Já o art. 3º da proposição *“os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão promover, em até 18 (dezoito) meses após a data da promulgação desta Emenda Constitucional, alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social para prever, no mínimo, as mesmas regras do regime próprio de previdência social da União a que se refere o art. 40-A da Constituição Federal”*. Enquanto o seu parágrafo único define que, *“para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que não*





promoverem as alterações a que se refere o caput deste artigo em até 18 (dezoito) meses após a data da promulgação desta Emenda Constitucional, passam a vigorar as mesmas regras do regime próprio de previdência social da União a que se refere o art. 40-A da Constituição Federal”.

Por outro lado, a presente PEC indica que, “*durante os exercícios de 2025 a 2030, até 25% (vinte e cinco por cento) do superávit financeiro das fontes de recursos vinculados dos fundos públicos do Poder Executivo da União, apurado ao final de cada exercício, poderão ser destinados ao financiamento reembolsável de projetos relacionados ao enfrentamento, à mitigação e adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, bem como à transformação ecológica*”. O § 1º define que, “*a partir do exercício de 2031, os recursos destinados na forma do caput deste artigo serão gradativamente devolvidos aos respectivos fundos, considerando-se o saldo dos recursos não aplicados e o retorno dos financiamentos vigentes, de acordo com o cronograma de encerramento dos financiamentos concedidos ao amparo dos referidos recursos*”.

Por fim, quanto ao enfrentamento, à mitigação e adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, bem como à transformação ecológica, o Ministério da Fazenda ficará com a competência de regulamentar as demais condições necessárias.

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame de admissibilidade da proposta.

Fui designado Relator em 18/10/2024.

É o relatório.





II - VOTO DO RELATOR

Senhores Deputados, como se sabe, nesta fase do processo legislativo – **juízo de admissibilidade de proposta de emenda à Constituição** – devemos observar estritamente as regras prevista no art. 60, § 4º, da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos:

"§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais".

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

"(...) as normas que regem o processo de reforma constitucional constituem limites até mesmo lógico a serem respeitados pelo poder de reforma, pois foram instituídas pelo poder constituinte originário em face do derivado. (...) admitir-se que o poder constituinte derivado possa suprimir o dispositivo que prevê limite ao seu exercício e, posteriormente, possa consagrar norma antagônica à estabelecida originariamente, significaria tolerar que as emendas invadam matéria sujeita à 'reserva do constituinte originário', em típica hipótese de fraude à Constituição".

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





Pois bem, passo a analisar os requisitos de admissibilidade da proposta. **No que tange ao i) limite de parcelamento de precatórios de municípios; ii) pagamento de débitos previdenciários dos municípios; iii) desvinculação de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, de receitas dos municípios; e iv) destinação de recursos a projetos relacionados ao enfrentamento, à mitigação e adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, bem como à transformação ecológica**, entendo que a presente PEC não ofende a forma federativa de Estado.

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

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

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

Não há, portanto, qualquer vício de inconstitucionalidade formal ou material na proposta, bem como foram atendidos os pressupostos constitucionais e regimentais para sua apresentação e apreciação, **razão pela qual a presente proposta de emenda à Constituição ultrapassa a barreira do juízo de admissibilidade nos tópicos analisados. Eventuais ajustes pontuais poderão ser realizados junto à Comissão Especial, como, por exemplo, percentual do limite de pagamento de precatórios, tamanho do parcelamento de débitos, entre outros.**





Contudo, na parte que estabelece “*aos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aplicam-se as mesmas regras do regime próprio de previdência social da União, exceto se preverem regras mais rigorosas quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial*” (art. 40-A), bem como a vinculação de parcelamento de débitos previdenciários à aplicação aos municípios do regime próprio de previdência social da União, **penso que a proposição é chapadamente inconstitucional, viola fragrantemente a forma federativa do Estado (art. 60, § 4º, inc. I, da Constituição Federal de 1988).**

Explico. No tópico regime da previdência social, o art. 24, inc. XII, da Constituição Federal de 1988 define que “*compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) previdência social, proteção e defesa da saúde*”. Já o art. 40 do Texto Constitucional define que “*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*”.

Portanto, caso típico de matéria de competência dos Estados e Municípios, desconsiderando – gravemente – as peculiaridades e realidades de cada ente federado, necessidade ou não de adequar ou aproximar o respectivo regime previdenciário ao da União, necessidade ou não de reajustar o próprio regime de previdência social.

É dizer: à guisa de exemplificação, a presente PEC busca igualar, na perspectiva do regime de previdência social – juridicamente a realidade fática do Município de Serra da Saudade/MG, com aproximadamente 800 habitantes, com o Município de Belo Horizonte/MG. A PEC, portanto, quebra diretamente o Pacto Federativo.

O **constitucionalista José Afonso da Silva** ensina que:





"A Constituição ampliou o núcleo explicitamente imodificável na via de emenda, definindo no art. 60, § 4º, que 'não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II- o voto direto, secreto, universal e periódico; III- a separação dos poderes; IV- os direitos e garantias individuais'. Com isso, em relação ao pacto federativo, o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem que 'fica abolida a Federação' ou 'a forma federativa do Estado', **a vedação constitucional atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da federação.**

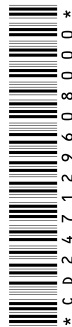
Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados Federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de autoadministração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado"² (grifei).

O **Ministro Gilmar Mendes** leciona que:

"Desse modo, **não é passível de deliberação a proposta de emenda que desvirtue o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição em que se divisa uma organização descentralizada**, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competência entre o governo central e os locais, consagrada na Lei Maior, onde os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão.

Ademais, a repartição de competência é crucial para a caracterização do Estado Federal, mas não deve ser considerada insuscetível de alterações. Não há obstáculo à

² **COMENTÁRIO CONTEXTUAL À CONSTITUIÇÃO**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 450.





transferência de competências de uma esfera da Federação para outra, desde que resguardado certo grau de autonomia a cada qual³ (Grifei).

Dessa forma, a presente PEC retira, não de forma mínima (que já seria inconstitucional), a competência dos Estados e Municípios em legislar, a partir de cada realidade social e econômica, sobre o tema, o que violação a regra federativa. A **Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)**, em conjunto com outras associações, emitiu relevante nota contra o respectivo ponto da PEC, vejamos:

"As entidades que subscrevem esta nota apontam que a referida PEC possui efeito sistêmico desestruturante do subsistema previdenciário constitucional e significa uma violação inaceitável aos direitos consolidados dos servidores de vários entes federados.

(...)

De dizer, ainda, que a PEC 66/2023 viola o princípio do retrocesso social ao permitir a fixação de regras mais rígidas aos servidores estaduais e municipais do que as normas gerais previstas na Constituição Federal para os servidores públicos federais.

Além disso, deve-se frisar que o conceito de centralização obrigatória das regras previdenciárias, conforme definido pela União Federal, é inconstitucional, na medida em que tende a restringir e inviabilizar a forma federativa do Estado brasileiro, que prevê autonomia legislativa para os entes federados estipularem normas específicas de regime de previdência aos seus servidores, de modo que qualquer discussão sobre a reforma dos Regimes Próprios de Previdência e dos critérios para aposentadoria devem ser realizadas pelos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando a realidade de

³ **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL.** São Paulo: Saraiva, 2017, p. 125.





*cada ente, bem como assegurando a sua autonomia e competência legislativa, em respeito ao Pacto Federativo Nacional*⁴.

Da mesma forma, a manifestação da **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)**:

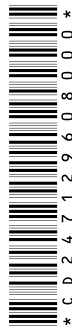
"Em resumo, a autonomia dos Estados e Municípios no Brasil é uma característica essencial da federação e pilar fundamental do pacto federativo brasileiro, baseado nas capacidades de autogoverno, autolegislação, autoadministração e autoorganização dos entes subnacionais.

Diante disso, a partir da análise da novidade introduzida pela emenda de Plenário à PEC nº 66/2023 – constata-se a ampliação do escopo da proposta para além dos Municípios, atingindo Estados e Distrito Federal e seus respectivos servidores, numa espécie de reforma previdenciária complementar àquela decorrente da Emenda Constitucional nº 103/2019, esta, na qual, optou-se por não promover esse tipo medida de vinculação dos regimes próprios de previdência dos servidores desses Estados e dos Municípios ao da União.

Necessário gizar que a emenda n. 6 extrapolou o objeto inicial da PEC nº 66/2023, que está relacionada à concessão de prazo aos Municípios relativos ao parcelamento de débito previdenciário e estabelecimento de teto de pagamento de precatórios, invadindo a seara dos servidores públicos dos entes federativos subnacionais.

Nos termos como aprovada pelo Senado Federal, com as emendas nº 06 e 07, PEC n. 66/2023, a proposta desconsidera a base fundamental da autonomia dos Estados e Municípios de organizarem

⁴ <https://www.amb.com.br/nota-publica-a-nacao-brasileira-contra-a-pec-66-2023-que-acaba-com-a-autonomia-do-regime-de-previdencia-dos-estados-e-municipios/>





os próprios regimes previdenciários e de gerir o regime jurídico de seus servidores, refletindo em flagrante violação ao texto constitucional.

Sob outro ângulo, ainda deve ser considerada que a proposta mitiga substancialmente a competência deferida pelo constituinte originário aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de legislarem concorrentemente sobre previdência social (art. 24, XII, CF/88).

O federalismo de cooperação, modelo pelo qual está organizado o Estado Brasileiro, impõe repartição de competência que trazem poderes a serem exercidos, mas também impõe responsabilidades. Se a PEC nº 66/2023, se propõe a auxiliar Municípios que evidentemente encontram-se com a capacidade financeira comprometida em razão de dívidas previdenciárias e de precatórios, não pode a União se colocar no papel de tutor dos demais entes federativos⁵.

Por fim, no ponto, a presente PEC não cabe ajustes na Comissão Especial, pois facultar aos Estados e Municípios aderirem no todo ou em parte à reforma da União é uma competência do próprio ente federado, sendo desnecessário escrever o óbvio.

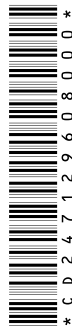
Ante todo o exposto, **voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 66/2023, com apresentação de emenda supressiva.**

Sala da Comissão, de outubro de 2024.

DEPUTADO DARCI DE MATOS

Relator

⁵ Nota técnica recebida em gabinete na data de 23/10/2024.





COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 66, DE 2023

Institui limite para o pagamento de precatórios pelos Municípios, abre novo prazo de parcelamento especial de débitos dos Municípios com seus regimes próprios de previdência social e com o Regime Geral de Previdência Social e dá outras providências

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado DARCI DE MATOS

Suprima-se o art. 40-A, parágrafo único, incisos I e II, do art. 1º e o art. 3º, parágrafo único, da presente proposta de emenda à Constituição.

Sala da Comissão, de outubro de 2024.

DEPUTADO DARCI DE MATOS

Relator

