



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AJCONST/PGR N. 1003588/2026

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.873/DF

Relator : Ministro Luiz Fux
Requerente : Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB)
Advogados : José Alberto Ribeiro Simonetti Cabral e outros
Interessada : Câmara dos Deputados
Interessado : Senado Federal

Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos da Emenda Constitucional n. 136/2025. Alterações no art. 100 da Constituição, nos arts. 97 e 101 do ADCT e no art. 3º da Emenda Constitucional n. 113/2021. Regime de precatórios. Disciplina voltada à redução progressiva do estoque de requisitórios vencidos dos entes federados com a preservação do equilíbrio das contas públicas e a manutenção dos serviços públicos essenciais.

Art. 100, §§ 23 e 24, da Constituição e arts. 8º e 9º da Emenda Constitucional n. 136/2025. Imposição de limites para os pagamentos de precatórios dos entes estaduais, distrital e municipais, mediante percentuais progressivos sobre a receita corrente líquida (RCL), de acordo com o estoque de dívidas do ente. Aplicação da nova sistemática aos precatórios inscritos na data de promulgação da emenda. Afastamento do prazo final de quitação previsto pelo regime especial do art. 101 do ADCT. Legitimidade da vinculação compulsória de parcela dos recursos públicos dos orçamentos dos entes federados para a liquidação do estoque de precatórios em mora. Contingenciamento por meio da imposição de tetos para a alocação de recursos. Postergação excessiva

AMO/VF/RP

do cumprimento do dever estatal de pagar dívidas judiciais. Contrariedade à compreensão firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das AADDI n. 2.356/DF, 4.357/DF, 4.425/DF e 7.064/DF. Violação dos princípios da separação de poderes, da isonomia, do direito adquirido e da coisa julgada, bem como das garantias do acesso à Justiça e da efetividade da tutela jurisdicional.

Art. 100, § 30, da Constituição, art. 97, §§ 16 e 16-A, do ADCT e art. 3º da Emenda Constitucional n. 113/2021. Regime de atualização monetária e incidência de juros de mora sobre valores de precatórios. Adoção do IPCA ou da taxa Selic. Opção legítima que não desborda da margem de conformação do legislador. Aplicação de índices que refletem a variação de preços na economia. Precedentes. Exclusão de acréscimos após a transferência de valores para as contas especiais do Poder Judiciário. Não ocorrência de afronta ao direito de propriedade ou à coisa julgada.

Art. 100, § 5º, da Constituição. Alteração para 1º de fevereiro da data de corte para apresentação de precatórios a serem incluídos no orçamento das entidades de direito público. Alargamento do período de graça, no qual não incidem juros de mora. Necessidade de assegurar maior previsibilidade fiscal e promover o planejamento e a gestão pública responsável. Ausência de caráter arbitrário ou desproporcional.

Art. 100, § 29, da Constituição. Previsão de acordo direto entre credor e ente público para a quitação antecipada de precatórios com deságio. Incompatibilidade com o entendimento do STF, firmado em questão de ordem na ADI n. 4.425/DF. Observância da ordem de preferência de credores e da redução máxima de 40% do valor do crédito.

Parecer por que o pedido seja julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 1º da Emenda Constitucional n. 136/2025, a fim de (i) restringir a aplicação dos limites de pagamento previstos nos §§ 23 e 24 do art. 100 da Constituição aos Estados e Municípios que comprovadamente não disponham de condições para quitar seus débitos judiciais sob o regime anterior; e (ii) determinar que a realização de acordos diretos para o recebimento de precatórios com deságio, com base no § 29 do art. 100 da Constituição, observe as condicionantes impostas pela Corte na ADI n. 4.425-QO/DF, ou seja, o respeito à ordem de preferência de credores e a redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra dispositivos da Emenda Constitucional n. 136, de 09.09.2025, que alteram normas do regime de precatórios constantes do art. 100 da Constituição, dos arts. 97 e 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e do art. 3º da Emenda Constitucional n. 113, de 08.12.2021.

O requerente apontou maltrato aos arts. 1º, *caput*, 2º, 5º, *caput*, XXII, XXXV, XXXVI e LXXVII, e 37, *caput*, da Constituição. Sustentou que a Emenda Constitucional n. 136/2025 posterga indefinidamente a liquidação do estoque de precatórios vencidos dos entes federados, perpetuando um estado de inadimplemento crônico que viola “o Estado Democrático de Direito, o princípio da separação dos poderes, o direito de

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADI N. 7.873/DF

propriedade, o princípio da isonomia, o direito à tutela jurisdicional efetiva e razoável duração do processo, o princípio da segurança jurídica, o respeito à coisa julgada e ao direito adquirido e, por fim, o princípio da moralidade administrativa". Cogitou de ofensa à cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV, da Constituição, argumentando que as disposições atacadas esvaziam a proteção de direitos e garantias fundamentais e desfiguram o regime de precatórios do art. 100 da Constituição.

Salientou que a instituição de mecanismos de parcelamento voltados a viabilizar a quitação do passivo insustentável de precatórios não pagos ocorre sistematicamente há mais de trinta anos, com o Poder Público buscando sempre alongar os prazos de pagamento e limitar os desembolsos de recursos, mediante reformas que reduzem índices de atualização monetária, afastam os credores da satisfação dos direitos e produzem um quadro de crescente insegurança jurídica e desrespeito a decisões judiciais.

Explicou que o art. 33 do ADCT trouxe, ao lado do regime geral de ordem cronológica, uma primeira moratória constitucional no pagamento de precatórios, ao possibilitar que a quitação dos atrasados quando da promulgação da Constituição ocorresse no prazo máximo de oito anos contados de 01.01.1989. Anotou que a segunda moratória foi implementada com a inclusão do art. 78 no ADCT, pela Emenda Constitucional n. 30/2000, que estatui novo prazo (até dez anos) para pagamento do estoque vencido. Observou que a norma teve eficácia

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADI N. 7.873/DF

suspensa em 2010, no julgamento cautelar das AADDI n. 2.356 e 2.362/DF¹, sendo ao final declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal, que entendeu que a medida nela prevista ofende o direito de propriedade e a coisa julgada².

Informou que a terceira moratória foi instituída pela Emenda Constitucional n. 62/2009, que prevê regime especial de quitação no prazo de quinze anos, agravando a inadimplência estatal. Relatou que o diploma foi objeto de questionamento nas AADDI n. 4.357/DF e 4.425/DF, tendo a Corte assentado que a fragmentação e a postergação excessiva da quitação de precatórios vencidos afronta a independência do Poder Judiciário, o direito de propriedade, os princípios do Estado de Direito, da separação de poderes e da isonomia, e as garantias do acesso à justiça, do direito adquirido, da coisa julgada e da efetividade da tutela jurisdicional³.

Registrou a superveniência das Emendas Constitucionais n. 94/2016 e 99/2017, que adaptam o regime especial de parcelamento de precatórios à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, determinando a quitação integral dos estoques em atraso dentro de prazos razoáveis e certos, inicialmente até o fim de 2020 e, a seguir, até 31.12.2024. Falou que, diante do contexto de crise fiscal e de pandemia,

1 AADDI n. 2.356-MC/DF e 2.362-MC/DF, rel. o Néri da Silveira, red. p. acórdão o Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 19.05.2011.

2 AADDI n. 2.356/DF e 2.362/DF, rel. o Ministro Nunes Marques, red. do acórdão o Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 14.08.2024.

3 AADDI n. 4.357/DF e 4.425/DF, rel. o Ministro Ayres Britto, red. do acórdão o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 26.09.2014 e 19.12.2013, respectivamente.

sobrevieram as Emendas Constitucionais n. 109, 113 e 114/2021, que estendem o prazo final de quitação, fixando-o em 31.12.2029; limitam temporariamente os pagamentos de precatórios da União; fixam tetos e adiam as quititações. Disse que, no recente julgamento da ADI n. 7.064/DF, a Corte apreciou as novas restrições, reafirmando a inconstitucionalidade da imposição de um teto anual para pagamento de requisitórios e de mecanismos de limitação artificial do pagamento de precatórios⁴.

Alegou que a Emenda Constitucional n. 136/2025 inaugura *“uma nova e ainda mais gravosa moratória – a pior de todas já concebida – pois não apenas posterga o pagamento devido, como elimina qualquer perspectiva temporal de quitação efetiva e recebimento do débito, enquanto retira a devida atualização monetária aplicável sobre o valor do precatório”*. Afirmou que o diploma *“acabou por criar um regime novo de precatórios para os entes subnacionais, incompatível com o regime geral e com o regime especial, ao introduzir um teto escalonado para quitação de precatórios por Estados, Distrito Federal e Municípios, fixando percentuais máximos anuais decrescentes – de 5% a 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ente devedor, a depender do volume do estoque de precatórios em atraso – de forma que apenas nos casos excepcionais de maior endividamento o pagamento anual poderá alcançar 5% da receita, ao passo que nos demais ficará limitado a patamares ínfimos, como 1% da RCL”*. Apresentou matéria jornalística segundo a qual o estoque de precatórios dos entes subnacionais somaria quase R\$ 193 bilhões em

4 ADI n. 7.064/DF, rel. o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 19.12.2023.

2024. Explicitou que as limitações impostas pelas normas questionadas provocam significativa queda no desembolso de recursos públicos para pagamento de precatórios, de modo a impedir a quitação do montante crescente da dívida pública proveniente de condenações judiciais.

O CFOAB anotou que a Emenda Constitucional n. 136/2025, a pretexto de *“pacificar a questão dos precatórios e aliviar as finanças dos entes subnacionais”*, reedita mecanismos já declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Criticou a circunstância de o regime de parcelamento agora criado se aplicar *“de forma indistinta a todos os entes subnacionais, mesmo os que não necessitam de novas concessões para cumprirem com o dever constitucional de quitar seus débitos”*.

Atacou o art. 1º do diploma, na parte em que altera o § 5º do art. 100 da Constituição para *“estipular a antecipação da data-limite de apresentação dos precatórios transitados em julgado, de 2 de abril para 1º de fevereiro de cada ano, encurtando mais uma vez o prazo para inclusão no orçamento seguinte”*, ao argumento de que a norma ampliaria *“de forma irrazoável e desproporcional”* o chamado *“período de graça”*, em que não incidem juros de mora sobre os precatórios. Pontuou que o aludido período fora já objeto de antecipação, de julho para abril, pela Emenda Constitucional n. 113/2021. Discorreu que a nova antecipação para fevereiro desnatura o regime de precatórios e cria um estado de mora excessivo, em que o credor permanece quase dois anos sem a aplicação de juros moratórios. Ressaltou que, como o orçamento público não é

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADI N. 7.873/DF

votado no início do ano, não haveria justificativa para adoção da data fixada na norma, que sucede o recesso forense e dificulta a expedição tempestiva dos requisitórios. Falou que o período de graça “*não pode ser manipulado para reduzir o número de precatórios incluídos no orçamento*”. Referiu que, pela Súmula Vinculante n. 17⁵, apenas os juros de mora não seriam devidos no período de graça, sendo de rigor a atualização monetária do crédito.

No que toca ao § 23 do art. 100 da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional n. 136/2025, argumentou que a instituição de percentuais escalonados ínfimos para pagamento de precatórios – de 1% a 5% da Receita Corrente Líquida (RCL), conforme o estoque de dívidas dos entes – fomenta o inadimplemento e “*viola frontalmente direitos fundamentais dos credores, pois transforma o cumprimento de decisões judiciais algo praticamente inexequível*”. Defendeu a promoção do equilíbrio fiscal mediante a criação de medidas de incentivo à redução do passivo de precatórios, sem limitar os recursos destinados a essa finalidade. Reportou-se a expediente remetido ao Conselho Nacional de Justiça pelo Comitê Nacional de Precatórios, em que relata que “*apenas três Estados e cerca de 6% dos Municípios não conseguiriam quitar seus precatórios até 2029*”⁶. Indicou a falta de razoabilidade e de proporcionalidade da criação de um regime excepcional, “*já que uma dificuldade pontual de*

5 Súmula Vinculante n. 17/STF: “*Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos.*”.

6 Refere-se às considerações constantes do Ofício n. 10/2025/FONAPREC, enviado pelo Comitê Nacional de Precatórios ao Presidente do CNJ, em 15.08.2025 (peça ID: 15913544).

poucos entes não pode justificar a imposição de moratória generalizada a toda a federação". Aduziu que o mecanismo inaugurado com a inserção do § 23 no art. 100 da Constituição não se compatibiliza nem com o regime geral do *caput* do mesmo dispositivo constitucional, nem com o regime especial de parcelamento criado pelo art. 101 do ADCT para entes em mora com os seus precatórios.

Acresceu que o § 29 do art. 100 da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional n. 136/2025, ao estabelecer a possibilidade de acordo direto entre credor e devedor de precatório, reproduz o § 3º do art. 107-A do ADCT, sem, contudo, limitar o montante de deságio a 40% do crédito, gerando um cenário de insegurança para os credores, que seriam compelidos *"a aderir aos editais de acordos diretos como única alternativa de ver seus créditos adimplidos"*. Declarou haver contrariedade ao entendimento firmado pela Corte no julgamento das AADDI n. 4.357 e 4.425/DF, em que teria sido fixado em 40% o deságio máximo a ser aplicado em acordos diretos envolvendo precatórios.

Questionou as alterações promovidas pelos arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional n. 136/2025 no § 16 do art. 97 do ADCT e no art. 3º da Emenda Constitucional n. 113/2021 para limitar a atualização monetária dos requisitórios à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA), e a compensação de mora a 2% ao ano. Admitiu que as normas conferem tratamento privilegiado à Fazenda Pública, incentivando os entes devedores a postergarem as respectivas dívidas,

em prejuízo aos credores e com violação do princípio da isonomia entre credores públicos e privados. Imputou contrariedade ao entendimento firmado no RE n. 870.947/SE (Tema n. 810 RG), em que o Supremo Tribunal Federal rechaçou a possibilidade de a Fazenda Pública aplicar a devedores critérios de correção monetária mais gravosos do que os que utiliza para si⁷.

Reprovou a “*desproporcional exclusão da atualização monetária sobre valores já aportados em conta judicial*”, prevista no § 30 do art. 100 da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional n. 136/2025. Acrescentou que a medida obstará a preservação do valor real do crédito, em ofensa ao direito de propriedade e à coisa julgada.

Arguiu que o art. 7º da Emenda Constitucional n. 136/2025 elimina o termo até então fixado pelo *caput* do art. 101 do ADCT para a quitação dos estoques de precatórios vencidos e não pagos pelos entes subnacionais – a saber, 31.12.2029 –, impondo “*verdadeiro confisco dos valores devidos aos credores, hipótese historicamente e fartamente rechaçada*”.

Suscitou ofensa ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada pelo art. 8º da Emenda Constitucional n. 136/2025, que estatui que o § 23 do art. 100 da Constituição alcança os precatórios já inscritos na data de promulgação da reforma constitucional, impondo a aplicação imediata do novo regime sobre situações jurídicas consolidadas. Avaliou que a retroatividade conferida pela norma “*subtrai a previsibilidade necessária*

7 RE n. 870.947/SE, rel. o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 20.11.2017, Tema n. 810 RG.

aos credores que já haviam cumprido todos os requisitos legais sob o regime anterior, frustrando expectativas legítimas de recebimento e alterando as condições jurídicas de forma unilateral e abrupta”.

Requeru a concessão de medida cautelar para:

suspender imediatamente a eficácia dos arts. 100, §§ 5º, 23, 24, 29 e 30 da Constituição Federal; 97, §§ 16 e 16-A do ADCT; 3º da EC nº 113/2021 (na redação da EC nº 136/2025); bem como o art. 7º e 8º da EC nº 136/2025, até o julgamento final da ação;

Subsidiariamente, postulou a suspensão parcial da eficácia das normas:

de modo que a aplicação dos tetos previstos nos arts. 100, §§ 23 e 24, da CF seja limitada apenas aos Estados e Municípios que comprovadamente não tenham condições de quitar seus débitos no regime anterior, bem como que seja conferida eficácia prospectiva ao art. 100, § 5º, na redação conferida pela EC nº 136/25, de modo que a antecipação do prazo para apresentação de precatórios somente produza efeitos a partir do exercício financeiro de 2027.

Em definitivo, pediu a declaração de inconstitucionalidade das disposições normativas impugnadas, pugnando, em caráter subsidiário:

que seja conferida interpretação conforme à Constituição aos arts. 100, §§ 23 e 24, da CF, restringindo a aplicação do teto previsto aos Estados e Municípios que comprovadamente não tenham condições de quitar seus débitos sob o regime anterior, de maneira a preservar a boa-fé e a responsabilidade fiscal dos entes adimplentes e evitar o incentivo ao inadimplemento e a institucionalização de uma moratória generalizada.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999⁸.

O Senado Federal prestou informações sobre o processo de elaboração da Emenda Constitucional n. 136/2025. Argumentou que os novos limites e prazos de pagamento de precatórios estabelecidos pelo art. 100, §§ 23 e 24, da Constituição e pelos arts. 7º e 8º da Emenda Constitucional n. 136/2025 preconizam a sustentabilidade da dívida pública, a autonomia dos entes federados, o equilíbrio orçamentário e a preservação dos direitos fundamentais prestacionais. Sustentou que a disciplina dos juros e correção monetária dos requisitórios, inserida no art. 100, § 30, da Constituição, no art. 97, §§ 16 e 16-A, do ADCT e no art. 3º da Emenda Constitucional n. 113/2021, concretiza o princípio da isonomia, ao equiparar o regime de correção de débitos judiciais à forma de atualização dos créditos tributários. Registrou que a alteração da data-limite para apresentação dos precatórios, nos termos do art. 100, § 5º, da Constituição, revela-se indispensável à boa governança fiscal, conferindo racionalidade ao processo orçamentário e previsibilidade ao cálculo das metas fiscais. Defendeu a possibilidade de firmar acordos diretos com desagio, da forma estatuída pelo § 29 do art. 100 da Constituição, por constituir medida facultativa, não lesiva, que prestigia a autonomia dos credores. Advogou a compatibilidade das normas atacadas com o texto constitucional e com o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria⁹.

8 Peça 61 – ID: 486efcaf.

9 Peça 108 – ID: b1cfd66f.

A Câmara dos Deputados igualmente arguiu a conformidade dos dispositivos impugnados da Emenda Constitucional n. 136/2025 com as limitações materiais de reforma da Constituição. Afirmou que a alteração da data de corte para apresentação de precatórios, de abril para fevereiro, busca *“melhor adequar a sistemática cronológica relativa aos precatórios aos marcos do ciclo orçamentário, possibilitando o dimensionamento dos valores do dispêndio com os requisitórios antes da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias”*. Sustentou que a definição de limites para o pagamento de precatórios não acarreta o inadimplemento puro e simples, mas resguarda recursos públicos para atendimento a outras demandas coletivas, como o custeio dos serviços públicos. Afastou a alegação de restrição desproporcional ao direito de propriedade, com o argumento de que a nova sistemática de atualização monetária e juros estabelecida pelo diploma questionado assegura a reposição de perdas inflacionárias, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n. 7.064/DF¹⁰. Alegou que a alteração dos juros de mora decorre de opção política legítima, inserida nas margens de discricionariedade do Parlamento, e que a exclusão da atualização monetária dos valores depositados nas contas especiais do Judiciário, nos termos da redação dada pela Emenda Constitucional n. 136/2025 ao art. 100, § 30, da Constituição, não prejudica credores, apenas evita a

¹⁰ ADI n. 7.064/DF, rel. o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 19.12.2023.

dupla correção e o novo acréscimo de juros sobre essas importâncias, protegendo o erário contra expedientes lesivos às finanças públicas¹¹.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo acolhimento parcial da postulação. Reputou não violar a coisa julgada ou o direito de propriedade a antecipação da data limite de pagamento de precatórios, nos moldes do § 5º do art. 100 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional n. 136/2025, por ser medida que promove previsibilidade fiscal. Tampouco reputou inconstitucional a autorização à celebração de acordo direto entre credor e ente devedor sem limite de deságio, estatuída no § 29 do art. 100 do texto constitucional, por viabilizar a quitação célere dos débitos judiciais sem desrespeitar a autonomia privada. Salientou que a disciplina da celebração de acordo direto foi antes introduzida por normas da Emenda Constitucional n. 99/2017 que não foram questionadas nas AADDI n. 4.357 e 4.425/DF¹², não tendo a Corte firmado entendimento sobre o limite máximo de deságio em acordos envolvendo precatórios. Disse que a autorização dada à celebração de acordos pela Emenda Constitucional n. 136/2025 não revoga o regime especial de pagamento de precatórios do art. 102, § 1º, do ADCT, já que incide apenas de modo complementar. Rechaçou a tese de invalidade do art. 100, § 30, da Constituição, que suprime a incidência de juros, correção monetária e acréscimos sobre os valores aportados em contas judiciais para a quitação de precatórios. Anotou não

¹¹ Peça 110 – ID: 54e00e9a.

¹² AADDI n. 4.357/DF e 4.425/DF, rel. o Ministro Ayres Britto, red. do acórdão o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 26.09.2014 e 19.12.2013, respectivamente.

ser do ente federado a responsabilidade pela remuneração do capital depositado, já que ele não figura mais como devedor. Defendeu o novo regime de juros e de correção monetária, nos termos da redação dada pelo art. 3º da Emenda Constitucional n. 136/2025 ao art. 3º da Emenda Constitucional n. 113/2021. Arguiu que o dispositivo não impõe perda patrimonial a credores, pois adota índice oficial de recomposição que reflete os efeitos da inflação. Sugeriu a realização de audiência pública para a coleta de subsídios técnicos, científicos e jurídicos quanto às disposições que fixam limites de pagamento aos entes federados e que extinguem o prazo para a quitação de débitos no regime especial de parcelamento. Posicionou-se pela improcedência do pedido em relação às impugnações ao art. 100, §§ 5º, 29 e 30, da Constituição e ao art. 3º da Emenda Constitucional n. 113/2021, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 136/2025¹³.

13 A manifestação foi assim resumida (peça 127 – ID: 9a345134):

Emenda Constitucional nº 136/2025, que altera o regime de pagamento de precatórios. Alegada inconstitucionalidade do art. 100, §§ 5º, 23, 29 e 30, da Constituição Federal (alterados pela EC nº 136/2025), dos arts. 7º e 8º da EC nº 136/2025 e do art. 3º da EC nº 113/2021 (modificado pela EC nº 136/2025). Suposta afronta ao princípio da separação dos Poderes, ao direito de propriedade, à isonomia, à tutela jurisdicional efetiva, à razoável duração do processo, à segurança jurídica, à coisa julgada, ao direito adquirido, ao juiz natural e aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência administrativas. Limites ao controle de emendas constitucionais. O poder constituinte derivado é limitado apenas pelas cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, CF). Interpretação restritiva dessas limitações. A alteração da data limite para a inclusão no orçamento de verba necessária para o pagamento de condenações judiciais não ofende a coisa julgada nem o direito de propriedade. A celebração de acordos entre os credores e os entes subnacionais, perante órgãos do Poder Judiciário local, não representa violação à autonomia privada. O expresse afastamento da responsabilidade do ente público pela atualização de valores já aportados às contas especiais do Poder Judiciário não importa violação ao direito de propriedade ou à coisa julgada. Aplicação de índice de atualização de precatório condizente com “a variação de preços da economia”, idôneo para preservar o valor dos débitos da Fazenda Pública. Manifestação pela (i) realização de audiência pública com o

- II -

Esta ação direta tem por objeto a recente reforma promovida na sistemática de precatórios judiciais pela Emenda Constitucional n. 136/2025, mais especificamente as novas regras estabelecidas para a quitação do estoque de requisitórios vencidos dos entes federativos, introduzidas pelo diploma impugnado no art. 100, §§ 5º, 23, 29 e 30, do corpo permanente da Constituição, no art. 97, §§ 16 e 16-A, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e no art. 3º da Emenda Constitucional n. 113/2021.

Consoante as informações trazidas pelas Casas do Congresso Nacional, a reforma implementada pelo diploma impugnado preconiza a trajetória sustentável da dívida pública, a programação financeira e a autonomia dos entes federativos, buscando equacionar o equilíbrio das contas públicas e a redução progressiva do estoque de dívida judicial com a preservação da capacidade de manutenção de serviços essenciais e a efetivação dos direitos fundamentais à saúde, educação, segurança, entre outros.

Na espécie, o requerente insurge-se contra dispositivos que
(i) estabelecem limites escalonados para o pagamento de precatórios

objetivo de colher subsídios técnicos, científicos e jurídicos que possam auxiliar no deslinde dos pontos controvertidos, em especial, sobre as disposições da EC nº 136/2025 que estabelecem teto escalonado para pagamento de precatórios (art. 100, § 23, da Constituição Federal, e art. 8º da EC nº 136/2025) e extinguem prazo para a quitação de débitos no regime especial de pagamentos (art. 7º da Emenda Constitucional nº 136/2025);
(ii) pela improcedência do pedido quanto ao art. 100, §§ 5º, 29, 30, da Constituição Federal, e ao art. 3º da EC nº 113/2021, alterados pela EC nº 136/2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADI N. 7.873/DF

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atrelados à receita corrente líquida (RCL) e ao estoque de requisitórios em mora (art. 100, §§ 23 e 24, da Constituição), inclusive para os já inscritos quando da promulgação da reforma constitucional (art. 8º da Emenda Constitucional n. 136/2025); (ii) afastam o prazo final de quitação previsto no regime especial do art. 101 do ADCT (art. 7º da Emenda Constitucional n. 136/2025); (iii) alteram o regime de correção monetária e juros (art. 97, §§ 16 e 16-A, do ADCT e art. 3º da Emenda Constitucional n. 113/2021), com exclusão da atualização sobre os valores já aportados em contas especiais do Judiciário (art. 100, § 30, da Constituição); (iv) antecipam para fevereiro a data de apresentação dos requisitórios para a inclusão no orçamento público (art. 100, § 5º, da Constituição); e (v) possibilitam a realização de acordos diretos entre credor e ente público, sem limite de deságio, para recebimento de precatórios em atraso (art. 100, § 29, da Constituição).

*

O art. 1º da Emenda Constitucional n. 136/2025 fixa limites para os pagamentos de precatórios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, por meio de percentuais progressivos (de 1% a 5%) sobre a receita corrente líquida (RCL) apurada no exercício financeiro anterior, escalonados com base no estoque de dívidas vencidas do ente

federativo. Confira-se o teor da norma inserida no § 23 do art. 100 da Constituição pelo diploma agora questionado:

Art. 100. (...)

§ 23. Os pagamentos de precatórios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, relativos às suas administrações diretas e indiretas, estão limitados, observado o disposto nos §§ 24, 25, 26 e 28 deste artigo, a:

I – 1% (um por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, para os entes federativos que não possuam estoque e para os entes federativos cujo estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, não superar 15% (quinze por cento) desse valor;

II – 1,5% (um inteiro e cinco décimos 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 15% (quinze por cento) e inferior ou igual a 25% (vinte e cinco por cento) desse valor;

III – 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 25% (vinte e cinco por cento) e inferior ou igual a 35% (trinta e cinco por cento) desse valor;

IV – 2,5% (dois inteiros e cinco décimos 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 35% (trinta e cinco por cento) e inferior ou igual a 45% (quarenta e cinco por cento) desse valor;

V – 3% (três 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 45% (quarenta e cinco por cento) e inferior ou igual a 55% (cinquenta e cinco por cento) desse valor;

VI – 3,5% (três inteiros e cinco décimos 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 55% (cinquenta e cinco por cento) e inferior ou igual a 65% (sessenta e cinco por cento) desse valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

VII – 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 65% (sessenta e cinco por cento) e inferior ou igual a 75% (setenta e cinco por cento) desse valor;

VIII – 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos 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 75% (setenta e cinco por cento) e inferior ou igual a 85% (oitenta e cinco por cento) desse valor;

IX – 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 85% (oitenta e cinco por cento) desse valor.

Também incluído pelo art. 1º da Emenda Constitucional n. 136/2025, o § 24 do art. 100 da Constituição estatui que os limites de pagamento de requisitórios serão majorados em 0,5% da RCL a cada decênio, a partir de 2036, caso se verifique a existência de estoque de

precatórios em mora no ente federativo. Por sua vez, o art. 8º da Emenda Constitucional n. 136/2025 determina a aplicação do novo regime de quitação do art. 100, § 23, da Constituição aos precatórios inscritos na data de promulgação do diploma; ao passo que o art. 7º afasta o prazo final de quitação previsto para o regime especial do art. 101 do ADCT – até 31.12.2029 – para os entes que, em 25.03.2015, encontravam-se em mora com o pagamento de seus precatórios:

Constituição

Art. 100. (...)

§ 24. Os limites percentuais fixados nos incisos I a IX do § 23 deste artigo deverão ser majorados, de forma fixa para o decênio seguinte, em 0,5 (cinco décimos) ponto percentual sobre a receita corrente líquida apurada no exercício financeiro imediatamente anterior, a partir de 1º de janeiro de 2036, e a cada período subsequente de 10 (dez) anos, caso seja verificada a existência de estoque de precatórios em mora.

Emenda Constitucional n. 136/2025

Art. 7º O prazo para quitação dos débitos a que se refere o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não será aplicável a partir da data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 8º O disposto no § 23 do art. 100 da Constituição Federal aplicar-se-á inclusive aos precatórios inscritos até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Ao deferir medida cautelar na ADI n. 2.356/DF¹⁴, a Suprema Corte assentou a inconstitucionalidade de disposições inseridas no art. 78 do ADCT pela Emenda Constitucional n. 30/2000 para permitir a

14 ADI n. 2.356-MC/DF, rel. o Ministro Néri da Silveira, red. do acórdão o Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 19.05.2011.

liquidação do saldo de precatórios atrasados em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo de dez anos. O Tribunal entendeu que a sistemática instituída pela norma, por retardar excessivamente o pagamento dos requisitórios em mora, seria incompatível com os princípios do direito adquirido, do ato jurídico perfeito, da coisa julgada, da independência do Judiciário e da separação de poderes, e com os direitos e garantias individuais, entendimento que foi confirmado no julgamento definitivo daquela ação¹⁵.

No julgamento conjunto das AADDI n. 4.357/DF e 4.425/DF, em que se apreciou a validade de alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 62/2009 no sistema de precatórios, a Suprema Corte reputou inconstitucional a instituição do regime especial de quitação, então incluído pela reforma no art. 97 do ADCT para entes federados em mora, o qual operava mediante alocação de percentuais da RCL (de 1% a 2%) para essa finalidade. Na ocasião, decidiu o Tribunal:

8. O regime “especial” de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/09, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, *caput*), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI)¹⁶.

¹⁵ ADI n. 2.356/DF, rel. o Ministro Nunes Marques, red. do acórdão o Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 14.08.2024.

O voto-condutor redigido pelo Ministro Luiz Fux anotou a respeito do caráter desproporcional do regime de pagamento mediante alocação de percentuais reduzidos da receita corrente líquida dos entes devedores, com o prolongamento excessivo do prazo final de quitação:

A previsão de contingenciamento de recursos orçamentários para o pagamento de precatórios também subverte o amplo acesso à justiça e a plena efetividade da prestação jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). Com efeito, beira as raias do absurdo jurídico que a autoridade pública no Brasil, independentemente do número de ilícitos que cometa, somente responda até certo limite, traduzido em percentuais de receita corrente líquida. O que a EC nº 62/09 introduz no ordenamento brasileiro é uma grotesca espécie de imunidade parcial do Estado à ordem jurídica, em franca colisão com a ideia de Estado de Direito, que clama pela sujeição completa e irrestrita do poder ao império da lei (*rule of law*). A parcela de condenações que sobeje o limite fixado pelo constituinte reformador não seria atendida de plano, deixando o cidadão cujo direito já foi reconhecido pelo Poder Judiciário ao sabor dos caprichos da autoridade.

(..)

O que salta aos olhos na análise da constitucionalidade da EC nº 62/09 é a extrema facilidade e criatividade com que se formulam soluções que preservam – quando não verdadeiramente premiam – a Fazenda Pública devedora, onerando, em contrapartida, exclusivamente os seus credores. Por mais contraditório que isto possa parecer: em matéria de precatórios no Brasil, quem sempre paga a conta é o credor. E o pior: não é a esta primeira vez (relembrem-se as moratórias do art. 33 e do art. 78 do ADCT). Não há por que acreditar que agora esta seja a solução, sobretudo se considerados:

16 AADDI n. 4.357/DF e 4.425/DF, rel. o Ministro Ayres Britto, red. do acórdão o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 26.09.2014 e 19.12.2013, respectivamente.

- (i) os ínfimos percentuais da receita corrente líquida que são vinculados ao pagamento de precatórios, os quais, como apontado pelo i. Min. Ayres Britto, poderão, em alguns casos, só ser quitados daqui a mais de cinquenta anos; e
- (ii) o absurdo sistema de leilão por maior deságio, que, na realidade, esconde a inadimplência do Poder Público com o pagamento de precatórios com valores muito inferiores ao respectivo valor de face, sem que haja adesão verdadeiramente opção ao credor¹⁷.

Em voto vencido proferido na ocasião, o Ministro Gilmar Mendes observou que a sistemática da Emenda Constitucional n. 62/2009 permitiu a muitos entes federados avançarem no efetivo cumprimento do dever de pagar os precatórios¹⁸. Ao acompanhar a divergência, o Ministro Dias Toffoli anotou, por sua vez, que a Emenda Constitucional n. 62/2009 previa solução viável para o problema dos precatórios, capacitando os entes federativos a cumprirem com as obrigações judiciais. Colhe-se do seu voto:

A sistemática adotada pelo art. 97 do ADCT, ao criar um complexo regime transitório de pagamento de precatórios, com previsão de parcelamento até quinze anos, vinculações à receita corrente líquida dos entes federativos, bem como ao estabelecer novas formas de pagamento desses débitos durante a vigência do regime especial, constitui medida que possibilita solucionar essa difícil realidade de inadimplemento dos entes endividados.

Não há dúvida de que o parcelamento em quinze anos dos precatórios traz ônus aos credores, mas também é inegável que o problema das dívidas dos entes

¹⁷ Cf. p. 114-115 e 123-124 do acórdão.

¹⁸ Cf. p. 145 do acórdão.

federativos com o pagamento de precatórios não tem solução fácil, sendo necessário um planejamento realista, que seja apto a permitir o adimplemento dos precatórios judiciais, sem que a prestação de serviços públicos seja atingida.

Não são soluções idealistas que irão resolver tal situação. Eventual declaração de inconstitucionalidade proferida por esta Corte resultará na invalidade desse regime especial e os entes federativos continuarão na situação de devedores e os particulares sem receber os seus créditos. E sinceramente, Senhores Ministros, retornar ao sistema de pagamento na modalidade constitucional anterior importará em grave retrocesso e na repriminção de modelo que efetivamente não assegurou o pagamento pela administração pública de seus precatórios. (...)

Em suma, a EC nº 62/09 busca solucionar esse problema de endividamento, criando um regime transitório através do qual os devedores (Estados, Distrito Federal e Municípios) comprometem uma parcela fixa de suas receitas, viabilizando forma mais efetiva de cumprimento das decisões judiciais, já que contribuirá para a formação do volume de recursos a serem utilizados no pagamento dos precatórios por eles devidos.

Bem se sabe que grande parte das entidades devedoras pagavam percentuais bem inferiores a esses percentuais fixados pela EC 62/09, muitos, por sua vez, nada quitavam. Por outro lado, essa vinculação da receita líquida resultará, com o tempo, na necessária mudança de mentalidade dos agentes públicos em relação à essencialidade do pagamento de precatórios¹⁹.

Ainda na corrente vencida, o Ministro Teori Zavascki alertara para a circunstância de que declarar a nulidade de norma que não impõe retrocesso institucional implicaria o retorno ao primitivo regime

19 Cf. p. 167-169 do acórdão.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADI N. 7.873/DF

do art. 100 da Constituição, ou seja, a um *“modelo absolutamente perverso para os credores, pois deixa à pura conveniência da Fazenda Pública a satisfação das condenações judiciais de pagar quantia, sem que ao credor e ao Judiciário fique assegurado qualquer meio executivo apto a impor a satisfação da prestação devida”*²⁰.

Em questão de ordem na aludida ADI n. 4.425/DF, a Corte modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, com o fim de preservar a vigência do regime especial da Emenda Constitucional n. 62/2009 até o término do exercício de 2018, para assim evitar *“impactar sobremaneira a consecução dos demais misteres constitucionais que cabem ao Poder Público, afetando a esfera jurídica de inúmeros outros cidadãos que nada têm a ver com a recalcitrância da Fazenda em pagar as suas dívidas”*²¹.

Em voto-vista na questão de ordem, o Ministro Dias Toffoli registrou que *“o aumento no volume de inadimplência dos entes deve-se, em grande parte, ao estabelecimento de percentuais mínimos da receita corrente líquida”*. Enfatizou que, apesar de impropriedades reconhecidas pela Corte no regime especial, ele *“foi capaz de movimentar a fila de precatórios como jamais ocorrera nos regimes constitucionais anteriores”*²². Na mesma assentada, o Ministro Gilmar Mendes teceu relevantes considerações

20 Cf. p. 215 do acórdão.

21 ADI n. 4.425-QO/DF, rel. o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 04.08.2015.

22 Cf. p. 99 do acórdão.

sobre os impactos do afastamento do regime especial de quitação pelo Supremo Tribunal Federal naquela ação:

No caso em tela, a pura e simples cassação das regras tidas por inconstitucionais teria, de fato, o condão de afastar o estado de inconstitucionalidade antes instalado?

A declaração de inconstitucionalidade da EC 62/2009 poderia solucionar o problema do sem-número de credores do Estado que aguardam indefinidamente pelo pagamento dos seus créditos?

A questão já não se apresenta mais no plano hipotético. Ao que parece, os fatos – e os Tribunais de Justiça – responderam que não.

(...) É fato que grande parte da receita dos entes federativos está constitucionalmente vinculada ou deve ser empregada na prestação de serviços públicos contínuos, razão pela qual a determinação de destaque dessas verbas para o pagamento de precatórios representaria violação a diversas normas constitucionais.

Há certamente aí um custo de oportunidade, uma escolha trágica nessa questão. Para dar fim, subitamente, ao estoque de precatórios, que outros gastos deverão deixar de lado os Estados e Municípios? O orçamento público, todos sabemos, não é infinito, e os direitos fundamentais – todos eles, diga-se! – têm custos.

Portanto, o aumento imediato da destinação de recursos ao pagamento de precatórios decerto haverá de se fazer em prejuízo de outros valores constitucionais igualmente relevantes.

Ademais, Senhores Ministros, as informações de que dispomos indicam a absoluta impossibilidade de alguns entes federativos saldarem de imediato todas as dívidas públicas com precatórios judiciais. O caso do Rio Grande do Sul é particularmente ilustrativo, como se sabe.

Nossa decisão de inconstitucionalidade, a rigor, não parece contribuir para alterar esse quadro. Faltam, na verdade, meios para sanar o problema, pelo menos no curto prazo.

Aliás, já se sabe que afastamento do regime especial do art. 97 do ADCT, *per se*, não deu lugar à quitação plena e imediata das dívidas. Ao contrário, em grande medida, devolveu-nos à situação anterior (à edição da Emenda), tendendo a agravar a inércia e a insolvência de muitos entes.

Em outras palavras, já está claro que a anulação do regime especial de pagamento e, por conseguinte, a exigência total e imediata de quitação das dívidas dos Estados e Municípios é rigorosamente inviável do ponto de vista fático²³.

Em julgamento mais recente, a Suprema Corte reafirmou o seu entendimento pela inconstitucionalidade da postergação excessiva do adimplemento de despesas com condenações judiciais por parte do Estado, ao acolher parcialmente a postulação da ADI n. 7.064/DF²⁴. No caso, a norma apreciada, o art. 107-A do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional n. 114/2021, estabelecia limite de alocação de recursos da União para liquidação de precatórios no contexto de pandemia de Covid-19, adiando para exercícios posteriores a quitação dos montantes que exorbitassem o teto imposto. Sobressai, no ponto, o que afirmou o relator, Ministro Luiz Fux:

Por um lado, foram sacrificados direitos individuais do cidadão titular de um crédito em face do poder público. Restaram abaladas sua legítima confiança nas instituições e mesmo agredido seu direito de ver atendidos os efeitos

²³ Cf. p. 121-122 do acórdão.

²⁴ ADI n. 7.064/DF, rel. o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 19.12.2023.

da coisa julgada que lhe foi favorável. Inobstante, os recursos financeiros desviados do atendimento a tais direitos restaram aproveitados em ações sociais e de saúde em momento em que o orçamento público viveu situação delicada decorrente de uma pandemia de proporções mundiais.

(...) é inegável que a postergação do pagamento das dívidas de precatórios, que se mostrou medida proporcional e razoável para que o poder público pudesse enfrentar a situação decorrente de uma pandemia mundial em 2022, a partir do exercício de 2023 começa a se caracterizar como providência fora de esquadro com os princípios de *accountability* que constam do próprio Texto Constitucional. É dizer que a limitação a direitos individuais que inicialmente manifestou-se como um remédio eficaz para combater os distúrbios sociais causados pela COVID19, neste momento caminha para se caracterizar como um veneno com possibilidade de prejudicar severamente, em um futuro breve, o pagamento das mesmas despesas com ações sociais anteriormente prestigiadas²⁵.

No julgado, o Ministro Luiz Fux observou que a priorização dos direitos à assistência social e à saúde, em detrimento da isonomia, da segurança jurídica e do direito de propriedade dos credores de precatórios da União, enquanto legítima no contexto de crise financeira decorrente de calamidade na saúde pública, não se justificaria uma vez superada a conjuntura fática subjacente. Concluiu, nesse sentido, que *“qualquer argumento que pretenda postergar ainda mais a solução do problema, em prejuízo aos direitos de diversos administrados que tiveram seus*

25 Cf. p. 94 do acórdão.

*créditos incluídos em uma moratória compulsória instituída pela administração federal falece de substrato*²⁶.

Diante do entendimento firmado nesses precedentes, pode-se concluir que, se por um lado, a vinculação compulsória de recursos dos orçamentos dos Estados e Municípios para a quitação de precatórios em mora pode configurar um instrumento eficaz para o adimplemento dos requisitórios vencidos, de modo a permitir a redução do estoque dos entes devedores; por outro, a postergação excessiva do cumprimento do dever estatal de pagar dívidas com precatórios não se coaduna com limites materiais de reforma do texto constitucional.

Na espécie, o § 23 do art. 100 da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional n. 136/2025, não cuida de apenas impor pisos para a destinação compulsória mínima de recursos públicos dos entes devedores para a liquidação de precatórios vencidos. Diversamente, o preceito estabelece tetos para a quitação de requisitórios, representados por percentuais progressivos da RCL (de 1% a 5%), que acabam por obstar a que entes com maior disponibilidade financeira venham a destinar montantes acima dos percentuais fixados para o cumprimento da finalidade nele prevista. É o que se depreende da redação da norma sob testilha, ao estatuir que *“os pagamentos de precatórios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, relativos às suas administrações diretas e indiretas, estão limitados (...)”*²⁷.

²⁶ Cf. p. 95-99 do acórdão, grifos no original.

²⁷ Sem grifos no original.

O contingenciamento compulsório imposto pelo dispositivo da Emenda Constitucional n. 136/2025 é agravado pela determinação do art. 7º do diploma, que afasta o prazo final de quitação de débitos a que se refere o art. 101 do ADCT – até 31.12.2029 – para o regime especial dos entes em mora com o pagamento de precatórios.

Contrariando a compreensão firmada pelo Supremo Tribunal Federal nos referidos julgamentos das AADDI n. 2.356/DF, 4.357/DF, 4.425/DF e 7.064/DF, a sistemática adotada nas normas impugnadas da Emenda Constitucional n. 136/2025 afasta qualquer possibilidade de estimativa quanto ao termo final de quitação do estoque de dívidas vencidas com precatórios de entes devedores, adiando indefinidamente o cumprimento da respectiva obrigação constitucional.

Tal compreensão foi exposta em expediente encaminhado ao Presidente do Conselho Nacional de Justiça pelo Comitê Nacional de Precatórios, com considerações técnicas a respeito da PEC n. 66/2023, a qual deu origem à Emenda Constitucional n. 136/2025. Veja-se trecho do aludido documento:

A PEC nº 66/2023 cria, no § 23 do art. 100, um limite percentual progressivo para o pagamento anual de precatórios, conforme o estoque da dívida em relação à receita corrente líquida (RCL), variando entre:

Até 1% da RCL se o estoque for até 15%;

Até 5% da RCL se o estoque for superior a 85%.

Esses limites aumentam em 0,5 ponto percentual a cada 10 anos a partir de 2036, se persistir estoque de precatórios.

Trata-se de novo limite escalonado para pagamento de precatórios pelos Municípios, Estados e Distrito Federal, com metodologia que, embora traga suas peculiaridades, repete fórmula já combatida por mais de uma oportunidade pelo Supremo Tribunal Federal.

(...)

Ilustrativamente, buscando espantar todas as dúvidas acerca da nocividade da PEC nº 66/2023, tome-se o caso do Estado do Rio Grande do Norte, cuja dívida total consolidada em janeiro de 2025 alcançava 38,07% (...) da sua receita corrente líquida anual. De acordo com a regra proposta, a quitação da dívida atual somente ocorrerá em 2041, ou seja, em 15 (quinze) anos. Considerando que, nesse prazo, novos precatórios serão acrescidos ao estoque, não há possibilidade de se fazer qualquer estimativa de termo final para quitação da dívida, impondo aos credores, na sua imensa maioria pessoas físicas com mais de 60 (sessenta) anos de idade, o encargo da imprevisibilidade da satisfação do direito que lhe foi reconhecido judicialmente²⁸.

Verifica-se, assim, que o contingenciamento de recursos para a quitação de precatórios vencidos, imposto pelas normas do art. 100, §§ 23 e 24, da Constituição, têm aptidão para violar a cláusula do Estado de direito, os princípios da separação de poderes, da isonomia, do direito adquirido e da coisa julgada, e as garantias do acesso à justiça e da efetividade da tutela jurisdicional, sobretudo em relação aos entes federativos que possuam capacidade financeira para alocar montantes acima do teto fixado pelas disposições questionadas.

É de se acolher, portanto, o pedido deduzido pelo CFOAB, direcionado a conferir interpretação conforme a Constituição aos §§ 23

28 Cf. Ofício n. 10/2025/FONAPREC, constante da peça ID: 15913544.

e 24 do art. 100 da Constituição, incluídos pela Emenda Constitucional n. 136/2025, para restringir a aplicação dos tetos previstos aos Estados e Municípios que comprovadamente não tenham condições de quitar seus débitos sob o regime anterior.

*

Insurge-se o CFOAB contra o regime de atualização monetária de precatórios previsto no art. 97, §§ 16 e 16-A do ADCT e no art. 3º da Emenda Constitucional n. 113/2021, que aplicam, da expedição até o efetivo pagamento, o menor entre dois percentuais, quais sejam, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA), acrescida de juros simples de 2% ao ano a título de compensação de mora; ou a variação da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic). O requerente impugna, ainda, a exclusão da incidência de juros, de correção monetária ou de quaisquer acréscimos legais de valores após a respectiva transferência para as contas especiais do Poder Judiciário, determinada pelo art. 100, § 30, da Constituição. Confira-se o teor das normas questionadas:

Constituição

Art. 100. (...)

§ 30. Os valores efetivamente aportados pelos entes federativos nas contas especiais do Poder Judiciário destinadas ao pagamento de precatórios deverão ser imediatamente excluídos do estoque da dívida para fins de apuração do saldo devedor, vedada a incidência de

juros, de correção monetária ou de quaisquer acréscimos legais sobre esses valores após sua transferência. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 97. (...)

§ 16. A partir de 1º de agosto de 2025, a atualização de valores de requisitórios expedidos contra os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a partir da sua expedição até o efetivo pagamento, será feita pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e, para fins de compensação da mora, desde a expedição, incidirão juros simples de 2% a.a. (dois por cento ao ano), ficando excluída a incidência de juros compensatórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

§ 16-A. Caso o índice de atualização e juros calculado nos termos do § 16 deste artigo represente valor superior à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), esta deve ser aplicada em substituição àquele. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

Emenda Constitucional n. 113/2021

Art. 3º Nos requisitórios que envolvam a Fazenda Pública federal, a partir da sua expedição até o efetivo pagamento, a atualização monetária será feita pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples de 2% a.a. (dois por cento ao ano), vedada a incidência de juros compensatórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

§ 1º Caso o percentual a ser aplicado a título de atualização monetária e juros de mora, apurado na forma do *caput* deste artigo, seja superior à variação da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para o mesmo período, esta deve ser

aplicada em substituição àquele. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

§ 2º Nos processos de natureza tributária serão aplicados os mesmos critérios de atualização e remuneração da mora pelos quais a Fazenda Pública remunera seu crédito tributário. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

§ 3º Durante o período previsto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

No julgamento das AADDI n. 4.357 e 4.425/DF, o Supremo Tribunal afirmou a inconstitucionalidade de disposições normativas que estabeleciam o índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR) como parâmetro de atualização monetária e juros de mora de débitos da Fazenda Pública. Assentou, na ocasião:

5. O direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) resta violado nas hipóteses em que a atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios perfaz-se segundo o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança, na medida em que este referencial é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão. É que a inflação, fenômeno tipicamente econômico-monetário, mostra-se insuscetível de captação apriorística (*ex ante*), de modo que o meio escolhido pelo legislador constituinte (remuneração da caderneta de poupança) é inidôneo a promover o fim a que se destina (traduzir a inflação do período).

6. A quantificação dos juros moratórios relativos a débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança vulnera o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º, *caput*) ao incidir sobre débitos estatais de natureza

tributária, pela discriminação em detrimento da parte processual privada que, salvo expressa determinação em contrário, responde pelos juros da mora tributária à taxa de 1% ao mês em favor do Estado (*ex vi* do art. 161, §1º, CTN). Declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução da expressão “*independentemente de sua natureza*”, contida no art. 100, § 12, da CF, incluído pela EC nº 62/09, para determinar que, quanto aos precatórios de natureza tributária, sejam aplicados os mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário.

7. O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com redação dada pela Lei nº 11.960/09, ao reproduzir as regras da EC nº 62/09 quanto à atualização monetária e à fixação de juros moratórios de créditos inscritos em precatórios incorre nos mesmos vícios de juridicidade que inquinam o art. 100, § 12, da CF, razão pela qual se revela inconstitucional por arrastamento, na mesma extensão dos itens 5 e 6 *supra*²⁹.

Determinou-se, em sede de embargos³⁰, a aplicação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) para atualização monetária dos débitos da Fazenda Pública, salvo no caso de precatórios de natureza tributária, que, por isonomia, haveriam de ser corrigidos por meio da taxa referencial Selic, nos termos do art. 39, § 4º da Lei 9.250/1995³¹, e do art. 61, § 3º, c/c art. 5º, § 3º, da Lei 9.430/1996³².

29 AADDI n. 4.357/DF e 4.425/DF, rel. o Ministro Ayres Britto, red. do acórdão o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 26.09.2014 e 19.12.2013, respectivamente.

30 ADI n. 4.357-QO-ED-segundos, rel. o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 06.08.2018.

31 Art. 39. (...) § 4º A partir de 1º de janeiro de 1996, a compensação ou restituição será acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir da data do pagamento indevido ou a maior até o mês anterior ao da compensação ou restituição e de 1% relativamente ao mês em que estiver sendo efetuada.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADI N. 7.873/DF

Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 113/2021, foi definida a incidência da taxa Selic nas discussões e condenações da Fazenda Pública, independentemente da natureza (tributária ou não), para atualização monetária, remuneração do capital e compensação de mora, inclusive de precatório, com o propósito de simplificar, otimizar e uniformizar a sistemática jurídica, econômica e financeira de atualização de créditos e débitos do poder público, encerrando longa controvérsia judicial acerca do assunto.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal considera válida a adoção da Selic para a atualização monetária e a compensação da mora de débitos judiciais. A Corte, por ocasião do julgamento da ADI n. 7.064/DF, entendeu pela legitimidade da taxa como índice unificado de atualização de precatórios, assentando que:

A taxa SELIC, desde 1995, é o índice utilizado para a atualização de valores devidos tanto pela Fazenda quanto pelo contribuinte nas relações jurídico-tributárias e sua legitimidade é reconhecida pela uníssona jurisprudência dos tribunais pátrios, estando sua aplicação pontificada na já vetusta Súmula 199 do Superior Tribunal de Justiça³³.

32 Art. 5º (...) § 3º As quotas do imposto serão acrescidas de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC, para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do primeiro dia do segundo mês subsequente ao do encerramento do período de apuração até o último dia do mês anterior ao do pagamento e de um por cento no mês do pagamento.

33 ADI n. 7.064/DF, rel. o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 19.12.2023. Nesse mesmo sentido: ADI n. 7.047/DF, rel. o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 19.12.2023; e RE n. 582.461/SP (Tema 214 RG), rel. o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 18.08.2011.

A respeito das disfuncionalidades do sistema de atualização de débitos da Fazenda Pública, que motivaram a unificação do índice pela Emenda Constitucional n. 113/2021, colhe-se trecho do voto do Ministro Luiz Fux apresentado na ADI n. 7.064/DF:

A simples leitura da mixórdia de regras a respeito da forma pela qual se faz a atualização do valor devido pela Fazenda Pública denota que o sistema não se mostra nem um pouco funcional.

A unificação dos índices de correção em um único fator mostra-se desejável por questões de praticabilidade. Adotando o sentido técnico da expressão consagrada pela Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Regina Helena Costa, podemos dizer que *“a praticabilidade, também conhecida como praticidade, pragmatismo ou factibilidade, pode ser traduzida, em sua acepção jurídica, no conjunto de técnicas que visam a viabilizar a adequada execução do ordenamento jurídico”*.

Cuida-se de um princípio difuso no sistema jurídico, imposto a partir de primados maiores como a segurança jurídica e a isonomia que impõem ao Estado o dever de tornar exequível o conjunto de regras estabelecido para a convivência em sociedade.

A atual sistemática de atualização dos precatórios não se mostra nem um pouco adequada e minimamente razoável em vista do sem número de regras a serem seguidas quando da realização do pagamento do requisitório.

Desse modo, a unificação realizada pelo art. 3º da Emenda Constitucional 113/21 não se mostra objeto de contenda na petição inicial das ações diretas em julgamento. O ponto questionado diz apenas com o índice utilizado para a padronização da atualização monetária dos valores devidos.

Nas palavras das entidades requerentes, a taxa SELIC não representaria a perda de valor da moeda, e, portanto, não poderia ser utilizada no desiderato em que aplicada.

Invocam, nesse sentido, o precedente formado nas multicitadas ADIs 4425 e 4357, em que o STF entendeu que o índice que corrige a caderneta de poupança não poderia ser utilizado neste mesmo mister, visto que não se presta à correção do valor da moeda no tempo.

(...)

As alegações postas pelas entidades requerentes dirigem-se ao fato de que a taxa SELIC não representaria índice inflacionário e a fixação de seu percentual estaria sob a potestade da própria Administração Pública, no que não seria um índice servível ao objetivo preconizado na emenda constitucional questionada.

Não parece haja mácula na utilização da taxa SELIC na hipótese em exame.

Inicialmente deve-se repisar que desde 1995 a taxa SELIC é o índice utilizado para a atualização de valores devidos tanto pela Fazenda quanto pelo contribuinte na relações jurídico-tributárias. Sua legitimidade é reconhecida pela unissona jurisprudência dos tribunais pátrios, estando sua aplicação pontificada na já vetusta Súmula 199, de minha relatoria, ainda quando judicava junto ao Superior Tribunal de Justiça.

Noutro tanto, tenho que a alegada dissonância entre os índices de inflação e o valor percentual da taxa SELIC não corresponde exatamente à realidade. Inobstante a SELIC seja efetivamente fixada pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil, fato é que suas bases estão diretamente relacionadas aos pilares econômicos do país. Acrescente-se que a partir da Lei Complementar 179/2021, a autonomia técnica do Banco Central do Brasil é um fator que afasta o argumento de que o índice seria estabelecido de maneira totalmente potestativa pela Fazenda. A lei impõe como objetivo fundamental à autoridade monetária assegurar a estabilidade de preços (art. 1º da LC 179/21). Dessarte, há elementos outros que não a mera vontade política para a fixação dos patamares da SELIC.

Ademais, a correlação entre a taxa de juros da economia e a inflação é extremamente próxima. Basta ver que um dos indicadores para que o índice se mova para mais ou para menos é justamente a projeção da inflação para os períodos subsequentes. Não há desproporcionalidade entre uma grandeza e outra como argumentam as entidades autoras, mas sim, relação direta e imediata. Finalmente, as alegações de que o valor pago a título de SELIC prejudicam o cidadão nem sempre correspondem à realidade. No exercício de 2023, *vg*, a remuneração dos investimentos pela SELIC mostrou-se bem mais vantajosa do que caso o índice utilizado fosse o IPCA. Segundo dados do IBGE, no ano de 2023, até o mês de agosto, o IPCA acumula alta de 3,23% e, nos últimos 12 meses, de 4,61%. Já a SELIC, desde junho de 2022 ao início de agosto de 2023, a taxa esteve em 13,75% ao ano, permanecendo neste patamar até o dia 02 de setembro de 2023, quando foi definida em 13,25%. À evidência, as condições macroeconômicas é que definirão a vantagem ou não do índice, como sói acontecer nesta matéria.

Dessa forma, considerando os elementos de praticabilidade que justificam a unificação dos índices de atualização dos precatórios, bem como o fato de a taxa SELIC representar um indicador possível para a atualização de débitos judiciais, conforme já reconheceu esta Corte, são improcedentes as alegações tecidas em face do disposto no art. 3º da EC 113/21³⁴.

Verifica-se, dos precedentes mencionados, que o Supremo Tribunal Federal já validou tanto a atualização monetária dos débitos da Fazenda Pública por meio do IPCA, quanto da taxa Selic, ambas condizentes com a variação de preços da economia.

34 Cf. p. 130-136 do acórdão.

A despeito de se voltarem à atualização monetária, a taxa Selic e o IPCA não se confundem. O último visa a assegurar a correção monetária (preservação da moeda perante a inflação do período), ao passo que a primeira, além da correção monetária, busca remunerar o capital (juros), abrangendo assim a compensação da mora. A taxa Selic constitui, como já reconheceu a Corte Suprema, um índice híbrido ou composto³⁵, o que não se verifica no IPCA, uma vez que este tem a finalidade exclusiva de recompor o valor de compra da moeda deteriorado pela inflação.

A natureza composta da taxa Selic não afasta, entretanto, a legitimidade do IPCA para a atualização monetária, por este ser, como exposto, índice oficial que reflete a inflação, sobretudo nas hipóteses em que não se identifique a presença do instituto jurídico da mora e, por conseguinte, a necessidade de remunerar o capital.

Na espécie, a previsão de incidência alternativa do menor percentual entre, de um lado, a variação do IPCA acrescido de juros de mora de 2% ao ano, e de outro, a variação da taxa Selic, nos termos das normas impugnadas da Emenda Constitucional n. 136/2025, constitui opção legítima que não desborda da margem de livre conformação do Poder Legislativo.

³⁵ “Especificamente quanto à taxa SELIC, esta SUPREMA CORTE já firmou entendimento de que este parâmetro é um índice composto, isto é, serve a um só tempo como indexador de correção monetária e também de juros moratórios, nos termos do art. 406 do Código Civil.” (Rcl n. 54.886-AgR/SP, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 08.09.2022).

Não prospera a alegação de contrariedade ao entendimento firmado no Tema n. 810 da sistemática da repercussão geral, deduzida pelo CFOAB. A jurisprudência que se firmou naquele precedente foi no sentido de vedar à Fazenda Pública aplicar critérios mais gravosos ao contribuinte do que os que utiliza para remunerar os seus créditos³⁶. A vedação consta do §2º do art. 3º da Emenda Constitucional n. 113/2021, incluído pela Emenda Constitucional n. 136/2025, que estatui que “*nos processos de natureza tributária serão aplicados os mesmos critérios de atualização e remuneração da mora pelos quais a Fazenda Pública remunera seu crédito tributário*”.

Quanto à exclusão de correção monetária sobre valores já aportados nas contas especiais do Poder Judiciário, estatuída pelo art. 100, § 30, da Constituição, a medida deve-se ao fato de o ente público não mais figurar como devedor em tal hipótese. A partir da certificação

36 Na ocasião, foram firmadas as seguintes teses (RE n. 870.947/SE, rel. o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 20.11.2017, Tema n. 810 RG):

I - O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/09, na parte em que disciplina os juros moratórios aplicáveis a condenações da Fazenda Pública, é inconstitucional ao incidir sobre débitos oriundos de relação jurídico-tributária, aos quais devem ser aplicados os mesmos juros de mora pelos quais a Fazenda Pública remunera seu crédito tributário, em respeito ao princípio constitucional da isonomia (CRFB, art. 5º, *caput*); quanto às condenações oriundas de relação jurídica não-tributária, a fixação dos juros moratórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança é constitucional, permanecendo hígido, nesta extensão, o disposto no art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 com a redação dada pela Lei nº 11.960/09;

II - O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/09, na parte em que disciplina a atualização monetária das condenações impostas à Fazenda Pública segundo a remuneração oficial da caderneta de poupança, revela-se inconstitucional ao impor restrição desproporcional ao direito de propriedade (CRFB, art. 5º, XXII), uma vez que não se qualifica como medida adequada a capturar a variação de preços da economia, sendo inidônea a promover os fins a que se destina.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADI N. 7.873/DF

da transferência de valores, esses são excluídos do estoque da dívida do ente federativo, implementando-se o termo final de apuração de juros e correção monetária, sem prejuízo da atualização bancária do montante até o efetivo levantamento pelo credor. O procedimento a ser adotado pelos órgãos do Poder Judiciário foi uniformizado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, pelo Provimento n. 207, de 30.10.2025, do Corregedor Nacional de Justiça, que estabelece:

Art. 10. A partir da data de efetivo aporte dos valores pelos entes federativos nas contas especiais do Poder Judiciário, nos termos do § 30 do art. 100 da Constituição Federal, fica vedada a incidência de juros de mora, correção monetária ou quaisquer acréscimos legais sobre tais valores.

§ 1º A certificação da transferência dos valores pelo ente devedor marca o termo final para apuração de juros e correção monetária.

§ 2º Entre a data do depósito pelo ente devedor e a expedição do alvará de levantamento, será aplicada exclusivamente a atualização bancária.

Art. 11. Os valores efetivamente aportados pelos entes federativos deverão ser imediatamente excluídos do estoque da dívida para fins de apuração do saldo devedor, nos termos do § 30 do art. 100 da Constituição Federal.

Parágrafo único. A exclusão prevista no *caput* deverá ser processada no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis contados da certificação do aporte.

Descabe imputar à Fazenda Pública a responsabilidade pelo eventual retardamento ou frustração na liberação de valores por ela aportados nas contas especiais do Poder Judiciário, situação que pode, eventualmente, configurar a prática de crime de responsabilidade, nos

termos do art. 100, § 7º, da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 62/2009.

Não se verifica, de todo modo, a alegada violação ao direito de propriedade ou à coisa julgada.

*

O art. 1º da Emenda Constitucional n. 136/2025 deu nova redação ao art. 100, § 5º, da Constituição, para fixar em 1º de fevereiro o parâmetro temporal de inclusão, no orçamento das entidades de direito público, das verbas necessárias ao pagamento de precatórios apresentados até aquela data, mantido como marco final para pagamento do débito o fim do exercício financeiro seguinte. Eis o seu teor:

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 fevereiro, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Pela redação anterior do mesmo dispositivo, dada pela Emenda Constitucional n. 114/2021, os precatórios apresentados até 2 de abril de cada ano seriam pagos até o final do exercício seguinte. Esse intervalo temporal entre a expedição e o pagamento do precatório é conhecido como “período de graça” constitucional.

Nos termos da Súmula Vinculante n. 17, “durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos”. O verbete aplica-se, na atualidade, ao § 5º do art. 100 da Constituição, na medida em que a Emenda Constitucional n. 62/2009 deslocou o comando normativo estatuído no § 1º, como assentou o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Tema n. 1.037 da sistemática da repercussão geral³⁷.

Disso decorre que não incidem juros de mora sobre o valor do precatório durante o período entre a sua apresentação, no mês de fevereiro, até a data de seu pagamento, no final do exercício financeiro subsequente, nos termos previstos no § 5º do art. 100 da Constituição.

Como explicou a Advocacia-Geral da União, há fundamento racional e razoável para a nova alteração da data de corte, promovida pela Emenda Constitucional n. 136/2025. A medida busca assegurar maior previsibilidade fiscal, além de promover o planejamento e a gestão pública responsável, possibilitando a fixação de metas de trajetória sustentável da dívida na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Sobre essa questão, observaram as Casas Legislativas, nas respectivas informações.

³⁷ No paradigma de repercussão geral, a Suprema Corte fixou a tese de que “o enunciado da Súmula Vinculante 17 não foi afetado pela superveniência da Emenda Constitucional 62/2009, de modo que não incidem juros de mora no período de que trata o § 5º do art. 100 da Constituição. Havendo o inadimplemento pelo ente público devedor, a fluência dos juros inicia-se após o período de graça” (RE n. 1.169.289/SC, rel. o Ministro Marco Aurélio, red. do acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 01.07.2020, Tema n. 1.037 RG).

Senado Federal

(...) a alteração realizada objetivou conferir prazo hábil para o conhecimento, por parte do Poder Executivo, do montante a ser destinado ao pagamento de precatórios, de modo a se viabilizar o equacionamento da meta fiscal futura. Tal providência promove maior realismo fiscal, impede surpresas orçamentárias e fortalece a credibilidade da política fiscal perante a sociedade e os mercados³⁸.

Câmara dos Deputados

16. Como se observa, aquela alteração foi feita para melhor adequar a sistemática cronológica relativa aos precatórios aos marcos do ciclo orçamentário, possibilitando o dimensionamento dos valores do dispêndio com os requisitórios antes da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

17. Ainda guiado por essa ideia, mas no intuito de aperfeiçoá-la ainda mais, o Poder Constituinte tomou a legítima decisão de alterar novamente a data de corte de apresentação dos requisitórios para pagamento no exercício seguinte, antecipando-a para 1º de fevereiro. A data limite para envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, a cada ano, esgota-se em 15 de abril. Antes disso, porém, são feitos diagnósticos, levantamentos e estudos diversos, a fim de subsidiar a elaboração do projeto a ser enviado, que contém metas e diretrizes fiscais diversas, de suma relevância para as finanças públicas.

18. A definição da nova data permite que tal processo ocorra de maneira ainda mais esclarecida e informada, garantindo que os valores atinentes aos precatórios sejam conhecidos não somente nas etapas finais de elaboração da proposta, mas em etapa anterior, em ampliação o tempo hábil para que tão importante espécie legislativa seja elaborada em atenção aos dados quantitativos dos requisitórios, os quais representam

38 Peça 108 – ID: b1cfd66f, p. 20.

parcela expressiva da despesa pública por toda a Federação. Tal alteração, portanto, permite que o ciclo orçamentário transcorra de maneira mais previsível e ordenada, em reforço à capacidade de planejamento do Poder Público³⁹.

A necessidade de promover a gestão fiscal responsável foi também reconhecida como justificativa legítima pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI n. 7.064/DF, em que validou a antecipação da data limite de apresentação de precatórios de julho para abril, então efetivada pela Emenda Constitucional n. 114/2021. Veja-se trecho da ementa do acórdão:

38. A determinação para que os requisitórios sejam enviados até o dia 02 de abril permite à Administração provisionar os valores que serão despendidos com o pagamento das condenações antes da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme termos dos arts. 165 da CRFB/88 e 35 do ADCT, o que não era possível na sistemática anterior. A LDO conterà, dentre outras disposições, as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública. Forçoso reconhecer que as dívidas decorrentes do pagamento dos precatórios são uma parcela extremamente relevante do orçamento público; conseqüentemente, é praticamente impossível ao gestor público descrever metas e trajetória sustentável da dívida pública sem levar em consideração o quanto terá de despender a título de pagamento em condenações judiciais. A alteração torna mais realista a perspectiva de equacionamento da dívida que constará da lei orçamentária⁴⁰.

³⁹ Peça 110 – ID: 54e00e9a, p. 8-9.

⁴⁰ ADI n. 7.064/DF, rel. o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 19.12.2023.

A despeito de a Emenda Constitucional n. 136/2025 alargar o período de graça de que trata a Súmula Vinculante n. 17, a modificação do teor do art. 100, § 5º, da Constituição ainda persegue uma finalidade legítima. Não se tendo demonstrado o caráter meramente arbitrário ou manifestamente desproporcional da nova redação dada pela Emenda Constitucional n. 136/2025, há que se rejeitar a postulação quanto ao referido dispositivo.

*

Incluído pelo art. 1º da Emenda Constitucional n. 136/2025, o § 29 do art. 100 da Constituição confere, ao credor de precatório não pago pelos entes subnacionais em decorrência dos §§ 20 ou 23 do mesmo dispositivo, a faculdade de optar pelo recebimento mediante acordos diretos, com a renúncia de parcela do valor do crédito, em parcela única, até o final do exercício seguinte:

Art. 100. (...)

§ 29. É facultado ao credor de precatório dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que não tenha sido pago em razão do disposto nos §§ 20 ou 23 deste artigo, sem prejuízo dos procedimentos previstos nos §§ 9º e 21 deste artigo, optar pelo recebimento, mediante acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública estadual, municipal ou do Distrito Federal, em parcela única, até o final do exercício seguinte, com renúncia de parcela do valor desse crédito. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025).

A ação questiona a circunstância de o dispositivo não prever um limite máximo de deságio para a realização de acordos diretos entre credor e ente público, para o recebimento em parcela única de precatórios em atraso, reputando haver contrariedade ao entendimento firmado pela Suprema Corte no julgamento conjunto das AADDI n. 4.357 e 4.425/DF.

Na ocasião, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade de disposições da Emenda Constitucional n. 62/2009, entre elas o art. 97 do ADCT, que previa o regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, no qual havia a previsão da possibilidade de acordo direto entre credores e ente devedor (§ 8º)⁴¹. A Corte considerou que a modalidade seria incompatível com os princípios da igualdade e da impessoalidade, podendo ensejar favorecimentos de toda ordem, além de estimular atitudes predatórias do ente devedor (imposição de grandes deságios). O Ministro Luiz Fux, no voto-condutor do acórdão, teceu críticas aos sistemas de pagamento de requisitórios por meio de deságio – sobretudo os modelos de leilão e de pagamento em ordem crescente de deságio – uma vez que acabam por incentivar o Estado a *“não cumprir suas obrigações, agravando a iliquidez dos precatórios e aumentando o deságio no pagamento das suas sentenças condenatórias”*. Anotou ainda sobre o mecanismo:

41 AADDI n. 4.357/DF e 4.425/DF, rel. o Ministro Ayres Britto, red. do acórdão o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 26.09.2014 e 19.12.2013, respectivamente.

O deságio é consequência imediata da falta de liquidez do título. Falta de liquidez, por seu turno, ocasionada pela recalcitrância dos Estados em cumprir pontualmente suas obrigações pecuniárias. A existência de oportunistas no mercado que tiram proveito dessa circunstância em prejuízo dos credores não justifica que o Estado, único responsável pela baixa liquidez do título, se comporte da mesma maneira, afinal é o Estado o responsável pela baixa liquidez do título. (...) ⁴²

Também a considerar inconstitucional o sistema de deságio para recebimento de precatórios, o Ministro Joaquim Barbosa anotou naquela assentada:

Esses acordos e leilões permitem aos credores o recebimento antecipado de seus créditos, se aceito um desconto ou deságio sobre o valor efetivamente devido pelo ente público. A desproporcionalidade do “regime especial” é tão exacerbada que há credores dispostos a aceitar o recebimento de apenas 25% do valor do precatório. O Estado de Santa Catarina ofereceu pagamento antecipado àqueles que aceitassem abrir mão de valores entre 50% e 75% da quantia efetivamente devida. Enquanto maior o deságio aceito, mais rápido seria o pagamento. Como o valor disponibilizado pelo Estado era limitado, a procuradoria local avisou aos credores que quanto maior o sacrifício, maior a chance do credor “furar a fila” estabelecida pela ordem cronológica. O Tribunal de Justiça de Goiás tem homologado acordos em que os credores alimentares aceitam 66% e 67% de deságio (DJGO de 23.04.2012, S1, p. 90; DJGO de 17.01.2012, S1, p. 65, e.g.). Por sua vez, alguns credores do Estado do Pará ou seus sucessores puderam receber os valores ao concordarem com redução de 35% da quantia reconhecida como devida em sentença transitada em

⁴² Cf. p. 119 do acórdão da ADI n. 4.357/DF; e p. 107 do acórdão da ADI n. 4.425/DF.

julgado (DJPA de 14.05.2013, p. 14, e.g.). No extremo sul do país, o deságio médio praticado pelo Estado do Rio Grande do Sul é de 30%.

Inúmeros entes federados lembram aos credores que juntamente com o deságio também serão subtraídos os valores pertinentes ao imposto de renda, às contribuições previdenciárias e aos demais encargos cabíveis.

Por impor ao cidadão uma escolha trágica, entre não receber os valores em vida ou sacrificar uma parte relevante de direito legítimo, o regime especial, aliado às formas de quebra da ordem cronológica, também viola o princípio da moralidade (art. 37, *caput* da Constituição)⁴³.

Ao divergir no ponto, o Ministro Dias Toffoli sustentou a validade dos modelos alternativos de pagamento de precatórios com deságio. Confira-se trecho do seu voto:

(...) a modalidade de leilão, assim como os acordos diretos com os credores, viabilizará, com respeito ao princípio da autonomia da vontade e da isonomia entre os credores, o pagamento de um maior número de precatórios com um menor ônus para o poder público, sem falar que se trata de alternativa a credores com necessidade financeira imediata, que tenham pressa em receber os valores.

Com efeito, trata-se de mecanismo que viabiliza oficialmente que credores recebam mais rapidamente o seu crédito, com segurança jurídica e com menor deságio. Além disso, nesse caso, ambas as partes – credor e devedor – são beneficiadas: ganham os credores que receberão mais prontamente seus créditos, ainda que com deságio; e ganham os entes estatais com o aceleração do ritmo de pagamento das dívidas.

Ademais, gostaria de ressaltar aqui uma questão curiosa acerca da realização de leilões e de acordos como formas de pagamento de precatórios. No âmbito

⁴³ Cf. p. 318 do acórdão da ADI n. 4.357/DF; e p. 303 do acórdão da ADI n. 4.425/DF.

das relações entre particulares é natural que, numa situação de inadimplência, busque o credor a negociação da dívida, resultando, muitas vezes, no parcelamento da dívida, na retirada de juros e multas e até mesmo na diminuição desse valor. Se essas orientações são salutares em se tratando de relações privadas, porque não aplicá-las quando estamos diante de entes federativos inadimplentes?

No meu sentir, a celebração de acordos – e a realização de leilões é uma forma de transação –, no âmbito da administração pública, são plenamente viáveis, devendo ser estimuladas, pois viabiliza a busca de soluções consensuais entre administrados e administração. A meu ver, a regra do pagamento na ordem cronológica (não temos aqui cláusula pétrea) não é óbice a impedir a adoção de soluções consensuais no pagamento de precatórios, pois o que se deve verificar no caso é se restam atendidos os princípios da impessoalidade e da isonomia.

Com efeito, pode parecer que a celebração de um acordo pode dar ensejo à suposição de que a parte envolvida receberá tratamento privilegiado em relação aos demais credores do Poder Público. Contudo essa situação não ocorre, pois teremos, na hipótese de leilão ou de acordo, situação distinta, pois os credores, nesses casos, não receberão integralmente os seus créditos, situação que, por si só, os distingue dos demais⁴⁴.

Em questão de ordem na ADI n. 4.425/DF, ao modular os efeitos da decisão de inconstitucionalidade para manter a vigência do regime especial de precatórios da Emenda Constitucional n. 62/2009 por cinco exercícios financeiros a partir de 2016, o Tribunal assentou, em relação às modalidades de quitação de requisitórios com deságio:

44 Cf. p. 170-171 do acórdão da ADI n. 4.357/DF; e p. 158-159 do acórdão da ADI n. 4.425/DF.

Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial: (i) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades; (ii) **fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado**⁴⁵.

O Supremo Tribunal, assim, acolheu em parte proposta do Ministro Roberto Barroso, que defendia a possibilidade de acordo direto entre a Fazenda Pública e os credores, desde que com a limitação de deságio máximo de 25% e a observância da ordem cronológica dos créditos. Eis trecho do voto exarado na referida questão de ordem:

A minha segunda proposta, que ainda não envolve, tampouco, a questão do legislador positivo, é a seguinte: subsistência limitada da possibilidade de acordos, observada a ordem de preferência dos credores.

A Emenda Constitucional nº 62, ela previa a possibilidade de acordo direto entre a Fazenda Pública e os credores de precatórios. O Supremo Tribunal Federal, o Plenário, declarou a inconstitucionalidade da íntegra do art. 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, onde estava prevista a possibilidade de acordo direto, e houve dois fundamentos para essa declaração de inconstitucionalidade em relação aos acordos. O primeiro era a quebra da ordem cronológica: a Fazenda podia negociar diretamente com os credores, em função do montante e mudando a ordem. Em segundo lugar, havia a possibilidade de acordos draconianos. Por qual

⁴⁵ ADI n. 4.425-QO/DF, rel. o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 04.08.2015 (sem grifos no original).

razão? Como a Fazenda não pagava nada, há mais de duas décadas, ela dizia para o sujeito: olha, você quer continuar a não receber ou quer receber aí 20%, 15%, 18%? E, aí, entre 0 e 20%, o pobre do credor ficava lá com os 20%. Então o Supremo derrubou essa questão do acordo direto, para não furar a fila e para não permitir esta postura de supremacia do devedor inepto diante do credor sem alternativa.

Se nós extirparmos do regime dos acordos esses dois vícios – furar a fila e posição draconiana da Fazenda –, eu acho que é possível modular o art. 98, na parte que permite o acordo, por esses cinco anos da proposta do Ministro Luiz Fux, porque acho que isso é bom para todo mundo. Portanto, não há nenhum problema em o credor querer transacionar o seu crédito em relação a precatórios. É um crédito disponível. Há uma fórmula: admitir-se o acordo direto permite ao credor receber antecipadamente, ainda que com alguma redução, e permite à Fazenda reduzir o estoque da dívida.

Eu proponho, em relação a essa questão, uma modulação dos efeitos temporais da possibilidade de acordo direto, nos seguintes termos: Primeiro, os acordos têm de ser oferecidos segundo a ordem cronológica dos créditos, ou seja, o acordo tem que ser ofertado ao primeiro da fila. Se ele não quiser, passa para o segundo; se ele não quiser, passa para o terceiro. Vai chegar um ponto em que alguém vai querer o acordo. Portanto, o acordo tem que ser oferecido na fila. Segundo, credores que optassem pela celebração do acordo, concordariam com uma redução fixa, válida para todos, de 25% do seu crédito devidamente atualizado.

Eu estou impedindo, portanto, a supremacia draconiana do devedor que não paga e estabelecendo, tarifando, para todos os créditos, o máximo de renúncia que a Fazenda pode impor – 25%. Penso que assim, superadas essas duas objeções, porque não se está furando a fila nem há essa supremacia draconiana da Fazenda, acho que nós criamos um mecanismo que permite uma

redução do estoque em 25%, que é um valor muitíssimo expressivo. Também, aqui, não estou agindo como legislador positivo. Não estou propondo que o Supremo haja como legislador positivo.

O fundamento normativo da minha determinação está na própria Emenda Constitucional n. 62, cujos efeitos nós estamos modulando. O §6º do art. 97 diz que pelo menos 50% dos recursos têm que ser utilizados para o pagamento integral, em ordem cronológica. E o inciso II do § 8º permite o acordo direto. O que estou propondo é modular para dizer: o que não for usado para o pagamento integral, na ordem cronológica, tem que ser usado para o pagamento, também em ordem cronológica, de acordos cuja redução máxima permitida é de 25%.

Ainda que fosse uma inovação – e eu acho que não é – do sistema normativo, ela é boa para todo mundo. Ela é boa para o credor que queira abrir mão de 25%; e ela é boa para a Fazenda Pública, que tem uma redução no seu estoque da dívida no valor de 25%. Sendo certo que, no mundo real – eu fui advogado, muitos anos –, quem acompanha esse mercado, o mercado secundário de precatórios, o deságio é de mais de 70%. De modo que, tariffar a redução em 25%, é um bem que se faz aos credores em geral⁴⁶.

A Emenda Constitucional 94/2016 positivou, então, quanto aos acordos diretos previstos no art. 97 do ADCT, a solução dada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.425-QO/DF. O parágrafo único por ela inserido no art. 102 do ADCT estabeleceu que o pagamento de precatórios mediante acordo direto deveria observar “a ordem de preferência dos credores”, bem como uma “redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado”.

46 Cf. p. 44-46 do acórdão.

Posteriormente, a possibilidade de acordo direto com limite de deságio tornou a ser inserida no texto da Constituição, também com a observância do limite máximo de 40%, nos termos fixados pela Corte. Foi o que se deu a partir da promulgação das Emendas Constitucionais n. 99/2017 e 114/2021. A primeira prevê a modalidade alternativa de liquidação no § 1º no art. 102 do ADCT; a segunda a inclui no art. 107-A, § 3º, do ADCT.

Na espécie, o § 29 acrescido ao art. 100 da Constituição pela Emenda Constitucional n. 136/2025 estabelece a faculdade de acordo direto com renúncia de parcela do crédito, para fins de recebimento de precatório em parcela única, até o final do exercício financeiro seguinte. O dispositivo deixa de estatuir a necessidade de observância da ordem cronológica de preferência de credores para habilitação ao acordo e de impor limite máximo de deságio sobre o crédito a ser transacionado.

Há que se conferir, por conseguinte, interpretação conforme à Constituição ao preceito normativo impugnado, para determinar que a possibilidade de realização de acordos diretos para recebimento de precatórios nele estatuída observe as condicionantes estabelecidas no julgamento da ADI n. 4.425-QO/DF, ou seja, o respeito à ordem de preferência de credores e a redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADI N. 7.873/DF

*

O parecer é, portanto, por que o pedido seja julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 1º da Emenda Constitucional n. 136/2025, a fim de (i) restringir a aplicação dos limites de pagamento previstos nos §§ 23 e 24 do art. 100 da Constituição aos Estados e Municípios devedores que comprovadamente não tenham condições de quitar os seus débitos judiciais sob o regime anterior; e (ii) determinar que a realização de acordos diretos para o recebimento de precatórios, com base no § 29 do art. 100 da Constituição, observe as condicionantes impostas pela Corte no julgamento da ADI n. 4.425-QO/DF, ou seja, o respeito à ordem de preferência de credores e a redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

Brasília, 25 de junho de 2026.

Paulo Gonet Branco
Procurador-Geral da República