



18 ADI 7.873

Jucilene de Campos dos Santos

Advogada, pós-graduada em Direito Civil e Processual Civil pela Escola Paulista de Direito – EPD ; pós-graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP; cursando pós-graduação em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), cursando LL.M em Direito Societário e Mercado de Capitais pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC).

Objeto

O novo regime de precatórios e a Emenda Constitucional 136/2025.

Resumo do caso

No âmbito do direito constitucional e financeiro, o regime de pagamento de precatórios se revelou tema de grande importância. Isso porque, de um lado, representa a efetividade da prestação jurisdicional e a concretização de direitos fundamentais dos cidadãos, ao passo que, de outro, envolve o desafio do equilíbrio fiscal dos Entes federativos.

Nesse contexto, a recém promulgada Emenda Constitucional nº 136/2025, oriunda da PEC 66/2023, estabeleceu novo modelo de pagamento

dos precatórios, impondo limites taxativos à destinação de recursos, alterando o índice de atualização monetária e revogando o prazo final legalmente fixado para quitação do passivo acumulado.

Ainda que justificada sob a retórica da responsabilidade fiscal, a medida gerou intenso debate jurídico e levou o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) a ajuizar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7873, questionando a compatibilidade da emenda com os preceitos normativos decorrentes da Constituição Federal.

Entendimento fixado pelo STF

A ADI 7873 está em fase inicial de tramitação e o Supremo Tribunal Federal, após a retirada do feito de pauta pelo ministro relator Luiz Fux, ainda não se

pronunciou acerca dos argumentos apresentados pelo requerente, contestando a constitucionalidade das alterações promovidas pela EC 136/2025.

Comentários da autora

Alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 136/2025

A EC 136/2025 instituiu alterações de grande relevância em relação ao regime de pagamento de precatórios. Dentre estas, importa ressaltar o disposto no art. 1º da emenda, o qual limita taxativamente a destinação de recursos à quitação de débitos judiciais, nos termos dos novos §§ 23 e 24 do art. 100 da Constituição, baseado em critérios absolutamente insuficientes ante o acumulado correspondente ao passivo judicial não pago.

No mais, mas não menos importante, em atenção ao art. 2º da EC 136/2025, o legislador definiu novo critério de correção dos pagamentos decorrentes de condenações da Fazenda Pública, substituindo a SELIC pelo IPCA como índice a ser aplicado, somado a juros simples de 2% para compensação da mora. De acordo com o Sen. Jaques Wagner, quando da elaboração de parecer à então PEC 66/2023, atual EC 136/2025, a alteração no índice de correção *garante que as dívidas com precatórios não cresçam de maneira exorbitante*¹.

Foram estabelecidas, também, disposições relativas ao devido cumprimento das condenações judiciais em face de Entes públicos, dado que o prazo para apresentação de novas requisições, a serem incluídas para pagamento no ano orçamentário seguinte, que deverão ser protocoladas nos Tribunais até 1º de

fevereiro de cada ano. Além disso, revogou-se por completo o prazo final estabelecido para quitação do passivo judicial acumulado, fixado, até então, para dezembro de 2029 pela EC 109/2021.

Por último, a Emenda altera significativamente a política de acordos diretos com deságio junto às respectivas Entidades devedoras. Até então, a EC 114/2021 limitava o desconto sobre créditos submetidos a acordo direto em até 40% de seu valor, vide art. 107-A, § 3º, da ADCT. A EC 136/2025, todavia, através do novo § 29 do art. 100 da Constituição, extingue o limite de deságio sobre os créditos, viabilizando a imposição de descontos cada vez maiores por parte dos Entes devedores.

Precedentes Constitucionais sobre Precatórios

Tendo em vista que a ADI 7873, está em fase inicial de tramitação, o Supremo Tribunal Federal não se pronunciou acerca dos argumentos apresentados pelo requerente, contestando a constitucionalidade das alterações promovidas pela EC 136/2025. No entanto, há de se ressaltar que a Corte formou entendimentos relevantes sobre mecanismos semelhantes, senão idênticos, aos ora em análise.

Dentre as ações de maior relevância no âmbito dos elementos que envolvem a controvérsia acerca do regime de pagamento de precatórios, destacam-se as ADIs 2356, 4357, 7047 e 7064. Nesse contexto, o Supremo reconheceu a inconstitucionalidade de medidas que tenham por objetivo prolongar o pagamento de débitos judiciais ou visem a deterioração do valor real de precatórios em mora, violando direitos fundamentais à segurança jurídica, à propriedade e à igualdade de tratamento, bem como garantias constitucionais de tutela jurisdicional efetiva e coisa julgada.

¹ BRASIL, Senado Federal. De plenário, sobre a PEC 66/ 2023, do Senador Jader Barbalho e outros, que abre novo prazo de parcelamento especial de débitos dos municípios com seus Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos e com o Regime Geral de Previdência Social. Parecer nº 105 de 2025. 16 de julho de 2025. Relator: Jaques Wagner.

Cumpra destacar, quando do julgamento da ADI 2356, a Suprema Corte, ao julgar a constitucionalidade do regime de parcelamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 30/2000, firmou o seguinte entendimento:

O regime de parcelamento de precatórios do artigo 78 e parágrafos do ADCT impediu o mais amplo acesso à jurisdição, pois mesmo cogitando-se do direito fundamental à propriedade e da garantia de isonomia, o regime instituído teve impacto desproporcional na vida de milhares de cidadãos e cidadãs que não tiveram reconhecidos seus direitos fundamentais à propriedade, à isonomia e ao devido processo legal substantivo, diante da mora de receber o que lhe era devido, atestado em título judicial transitado em julgado².

O Supremo, em nova oportunidade, instado a julgar a constitucionalidade do teor da Emenda Constitucional nº 62/2009 através da ADI 4357, especificamente no tocante à devida correção dos créditos judiciais em mora, entendeu violado o direito de propriedade quando aplicado índice insuficiente, na medida em que não preserva o valor real do precatório não pago.

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 cidadão³.

2 STF - ADI: 2356 DF, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 07/05/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Processo Eletrônico DJe-s/n DIVULG 13-08-2024 PUBLIC 14-08-2024, p. 2

3 STF - ADI: 4357 DF, Relator.: AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 14/03/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 26/09/2014

Nesse contexto, a Corte firmou entendimento, no âmbito da ADI 7047, sobre a legitimidade do uso da SELIC como índice balizador de atualização dos créditos.

A taxa SELIC, desde 1995, 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 uníssona jurisprudência dos tribunais pátrios, estando sua aplicação pontificada na já vetusta Súmula 199 do Superior Tribunal de Justiça. A dissonância entre os índices de inflação e o valor percentual da taxa SELIC não corresponde exatamente à realidade [...]. A correlação entre a taxa de juros da economia e a inflação é extremamente próxima. 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, mas sim, relação direta e imediata⁴.

Logo, nota-se que o STF, em diversas oportunidades, reconheceu como inconstitucionais medidas que tenham por objetivo prorrogar indefinidamente o pagamento de débitos judiciais não pagos ou visem a deterioração do valor real de precatórios em mora, tais quais as recentemente implementadas da promulgação da EC 136/2025.

Comentários ao teor da EC 136/2025

A Emenda Constitucional 136/2025 reestrutura mecanismos legais instituídos visando a prorrogação indefinida quanto ao pagamento de precatórios em mora, da mesma forma que institui alterações normativas que obstem o devido cumprimento de condenações judiciais de natureza pecuniária, acar-

4 STF - ADI: 7047 DF, Relator.: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 01/12/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-12-2023 PUBLIC 19-12-2023

retando graves violações de direitos e garantias fundamentais, constituindo verdadeiro retrocesso institucional, repetindo fórmulas legislativas já declaradas inconstitucionais pelo STF.

Nessa linha, a limitação escalonada no percentual de recursos destinados ao pagamento de precatórios em atraso, nos termos dos novos §§ 23 e 24 do art. 100 da Constituição, se revela medida absolutamente precária. Isso porque, o limite de 1% a 5% sobre a receita do respectivo Ente devedor, bem como eventual majoração de 0,5% sobre o mencionado percentual, a cada decênio, caso ainda haja mora nos pagamentos, não são suficientes para garantir o devido adimplemento da dívida.

Ao destinar recursos insuficientes ante o estoque acumulado, a EC 136/2025 viola diretamente o princípio da coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI), dado que esvazia de sentido e efetividade as decisões que dão ensejo aos precatórios, bem como obsta o pleno acesso e gozo dos valores de propriedade única dos credores judiciais.

Quando do julgamento da ADI 4357, o nobre Min. Ayres Britto, em seu voto, preceitua:

[...] sem que se garanta ao particular um meio eficaz de reparação às lesões de seus direitos, notadamente àquelas perpetradas pelo Estado, o princípio em tela não passa de letra morta. E também é óbvio que por meio eficaz há de se entender a prolação e execução de sentença judicial, mediante um devido e célere processo legal⁵.

Sobre isso, no ensejo da referida ação, a Suprema Corte formou entendimento no sentido de declarar inconstitucional a dilação temporal excessiva e a perpetuação do parcelamento dos precatórios,

5 STF - ADI: 4357 DF, Relator.: AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 14/03/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 26/09/2014, p. 26

configurando verdadeiro “calote” por parte do Poder Público. Cumpre destacar que o precatório não se constitui como faculdade da Administração, mas sim uma obrigação constitucional de cumprimento de decisões transitadas em julgado.

Não bastando a demora excessiva no recebimento dos pagamentos, a Emenda promove flagrante confisco de valores de titularidade única e exclusiva dos credores judiciais, dado que substitui a SELIC pelo IPCA como índice de correção. O fundamento da alteração promovida, de fato, ao contrário do afirmado no mencionado parecer de relatoria do Senador Jaques Wagner, se resume à conveniência do Poder Público em definir critério mais favorável para si, acarretando a perda do valor real dos precatórios, restando aos credores arcarem com a desvalorização artificial de seu crédito.

Nessa lógica, como única via de recebimento, os credores acabam por renunciar à parcela significativa dos respectivos créditos ao submetê-los a acordos diretos junto às Entidades devedoras. Ocorre que, pela regra vigente até então, os deságios estariam limitados a 40% do valor do crédito. Nos termos do novo § 29 do art. 100 da Constituição, a nova lei deixa de fixar percentual máximo de desconto sobre o crédito, possibilitando a imposição de reduções ilimitadas sobre os precatórios submetidos a acordo direto, promovendo violação direta ao direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII) dos credores judiciais.

Além disso, cumpre ressaltar as considerações feitas por parte do Comitê Nacional de Precatórios (FONAPREC), órgão do CNJ, o qual levanta pontos relevantes a fim de avaliar a viabilidade do novo regime de acordos diretos.

O acordo direto, conforme previsto na proposta, não deixa claros, entre outros pontos: quais serão suas fontes de custeio (pois não há repasses mensais no atu-

al regime geral e tampouco no novo regime criado pela PEC n. 66/23); se haverá ou não necessidade de legislação regulamentadora por parte do ente público devedor; as razões de ter de se aguardar até o exercício financeiro posterior se o credor já ofereceu deságio; qual o percentual máximo de deságio, entre outros⁶.

centralidade do Estado de Direito e a vedação ao retrocesso em matéria de direitos fundamentais.

Dessa forma, as alterações decorrentes da nova emenda padecem de plena inconstitucionalidade ao violar direitos fundamentais à propriedade, à coisa julgada e à efetiva tutela jurisdicional (CF. art. 5º XXXV). Ainda, tem-se violado o princípio da isonomia, na medida em que a emenda confere tratamento desigual entre o Ente devedor e o credor, porquanto aquele permanece inerte ante à condenação e obrigação de pagar, bem como o princípio da separação de poderes, dado que se esvazia a função jurisdicional ao condicionar o cumprimento de decisões à conveniência fiscal do Executivo.

Nesse contexto, a ADI 7843 enfrenta diretamente tais questões, expondo a clara tentativa de prorrogar indefinidamente o pagamento de precatórios, assim como implementar medidas que violam a propriedade dos respectivos credores e dificultam o devido e eficaz cumprimento de decisões judiciais. Em fase inicial de tramitação, sob relatoria do Min. Luiz Fux, a ação inaugura nova tentativa de barrar o abuso de prerrogativas conferidas às funções Legislativa e Executiva, visando a suspensão de quaisquer alterações legislativas que violem direitos e garantias fundamentais.

Diante desse cenário, é razoável esperar que o Supremo Tribunal Federal, em linha com a sua jurisprudência, reconheça a inconstitucionalidade da EC 136/2025 no julgamento da ADI 7873, reafirmando a

6 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ofício nº 10/2025/FO-NAPREC – Comitê Nacional de Precatórios. Encaminhado ao Presidente do CNJ em 15 ago. 2025, subscrito por seus membros, contendo considerações técnicas sobre a PEC nº 66/2023, p. 9