

(IN)CONSTITUCIONALIDADE DO LIMITE ANUAL DE TETO DE GASTOS DOS PRECATÓRIOS

Uma análise da ADI 7873/DF e da Emenda Constitucional n. 136/2025

Felipe Cidral Sestrem³¹⁶

Resumo: O trabalho é derivado de um caso prático experimentado na Procuradoria-Geral de Joinville que analisou, sob uma perspectiva empírica, a constitucionalidade do limite anual de teto de gastos dos Precatórios derivado da Emenda Constitucional n. 136/2025, por solicitação da Secretaria da Fazenda. O texto é produzido de forma dedutiva, com pesquisa exploratória jurisprudencial, especialmente no âmbito do STF, e doutrinária (ainda que extremamente esparsas as referências específicas sobre a temática da alteração constitucional). O trabalho parte da avaliação das balizas iniciais envolvendo os Precatórios, passando pela avaliação da EC n. 136/2025 e sua contextualização jurisprudencial com a ADI 7874/DF para concluir pela inconstitucionalidade do limite anual instituído pela emenda, apresentando a repercussão concreta dessa suposta invalidação normativa no âmbito dos municípios, focada no caso de Joinville/SC.

Abstract: This work is derived from a practical case experienced at the Attorney General's Office of Joinville and analyzed, from empirical perspective, the constitutionality of the annual spending limit for court-ordered payments derived from Constitutional Amendment n. 136/2025, based on a request

³¹⁶ Mestre em Direito, Estado e Sociedade na Universidade Federal de Santa Catarina. Procurador do Município de Joinville. Presidente da Comissão Estadual de Procuradores Municipais da Ordem dos Advogados, Seccional de Santa Catarina – OAB/SC. Membro da Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANMP. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP. E-mail: felipe.sestrem@joinville.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5562093009346927> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5244-2359>

from the Treasury Department. The text is produced from a deductive perspective, with exploratory jurisprudential research, especially within the scope of the Supreme Federal Court (STF), and doctrinal research (although the references are extremely sparse). The work begins with an evaluation of the initial parameters involving court-ordered payments, moving on to an assessment of Constitutional Amendment No. 136/2025 and its jurisprudential contextualization with Direct Action of Unconstitutionality (ADI) 7874/DF, concluding that the annual limit established by the amendment is unconstitutional, presenting the concrete repercussions of this potential normative invalidation at the municipal level, focused in Joinville's case.

Palavras-Chave: Precatórios. Emenda constitucional. Teto de gastos. Inconstitucionalidade.

Keywords: Court-ordered payments. Constitutional amendment. Spending cap. Unconstitutionality.

Sumário: 1. Introdução; 2. Balizas dos Precatórios; 3. A Emenda Constitucional n. 136/2025; 4. O impacto da ADI 7873/DF; 5. A (in)constitucionalidade do limite anual de teto de gastos dos Precatórios; 6. Questões práticas e a experimentação em Joinville/SC: aplicabilidade da emenda. 7. Conclusões; Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Emenda Constitucional n. 136/2025 inspira cuidados para os estudiosos do Direito Constitucional e do Direito Financeiro. Ela introduz modificações profundas no regime de pagamento e na possibilidade de parcelamento de débitos previdenciários dos entes. Induz, também, moratórias constitucionalmente institucionalizadas ao argumento da sustentabilidade fiscal dos Municípios, dos Estados e da União, algo já visto anteriormente. E até o momento foi pouco estudada (A EC n. 136/2025) sob um viés científico.³¹⁷

³¹⁷ Pesquisa aberta conduzida nas plataformas HeinOnline, ThomsonReuters RT e Google Acadêmico não identificou um artigo científico elaborado especificamente acerca do tema relacionado à inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 136/2025 até a data de corte desta pesquisa (Novembro/2025). Nada obstante, foram utilizados artigos científicos que tratam indiretamente da questão, seja em referência à temática macro: Precatórios; seja em referência à inconstitucionalidade da instituição de tetos temporais ou orçamentários em razão de emendas constitucionais pretéritas. Também foram utilizados artigos científicos que

O sistema de precatórios foi concebido na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 100, objetivando assegurar justamente a impessoalidade e a moralidade no pagamento de condenações judiciais sofridas pelos entes estatais, estruturando um regime que garantisse o princípio da segurança jurídica. Estabeleceu, para tanto, um sistema genuinamente nacional³¹⁸ com rígido controle (cronológico) e com a obrigação de inclusão orçamentária prévia dos valores que serviriam à quitação futura, no exercício seguinte, das obrigações.

Nada obstante, a incapacidade de os entes cumprirem em tempo e modo as obrigações impostas por decisões judiciais e a prática instituída pelas Emendas n. 94/2016, n. 99/2017 e n. 109/2021, quanto à possibilidade de prorrogação dos limites temporais de pagamento, por meio de moratórias públicas, abriram margem à edição da EC n. 136/2025, cujo fato emblemático é romper com a lógica de prazos finais peremptórios e adotar um regime no qual a capacidade arrecadatória anual do ente público é condição para a implementação integral dos pagamentos. A isso, parte da doutrina tem chamado de constitucionalização da inadimplência pública³¹⁹ ou calote das contas públicas ou proposta de emenda constitucional do calote³²⁰.

tratam da questão da instituição de teto de gastos para precatórios, esses últimos em grande quantidade no cenário doutrinário brasileiro.

³¹⁸ Em palestra proferida anos após a Constituinte, em 11 de junho de 1993, o Professor Celso Agrícola Barbi ressaltava a ausência de paridade do sistema de precatórios a um modelo estrangeiro, apresentando a peculiaridade do direito brasileiro em relação a esse ponto. Na oportunidade debatia três pontos sem solução para o regime da forma como pensado originariamente na CF/88: a questão da execução de créditos alimentícios, a questão da correção monetária dos pagamentos e a questão do sequestro por descumprimento da ordem cronológica (BARBI, Celso Agrícola. O Precatório na Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, n. 701. São Paulo: RT. mar., 1994. p. 17-21).

³¹⁹ A expressão advém de alguns debatidos deflagrados a partir da OAB Bahia e na Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, titularizada pelo Professor André Godinho. A respeito, ver: GODINHO, André. Projeto de Constitucionalização da inadimplência pelo Poder Público. **Publicações da Comissão de Sociedades de Advogado da OAB Bahia**. 15 de junho de 2009. Disponível em: https://www.oab-ba.org.br/fileadmin/user_upload/Sociedades_de_Advogados/Projeto-Constitucionalizacao-Inadimplencia-Poder-Publico.pdf Acesso em: 27.11.2025.

³²⁰ A expressão é amplamente difundida no meio jurídico, não possuindo um autor idealizador. Apesar disso, sabe-se que a expressão é amplamente utilizada há pelo menos 20 (vinte) anos, inclusive em falas institucionais de seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, a partir dos debates do Projeto de Emenda Constitucional n. 12/2006. Sobre isso ver: BARROS, Silvino de Alencar. O uso dos precatórios judiciais no planejamento tributário. **Revista Consultor Jurídico – CONJUR**. Opinião. 2 de julho de 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-jul-02/utilizacao-precatórios-judiciais-planejamento-tributario/> Acesso em: 27.11.2025.

Nesse contexto, a EC n. 136/2025 alterou o art. 100 e o art. 165 da Constituição Federal, assim como os dispositivos do ADCT relacionados à Emenda Constitucional n. 113/2021, criando regras de limitação de gastos à Receita Corrente Líquida (RCL), numa espécie de teto anual, de forma escalonada, na contingência do estoque da dívida em relação à receita que o ente público possuir, além de alterar critérios de atualização monetária e de juros de precatórios e requisitos de pequeno valor.

O presente estudo visa justamente esmiuçar essa questão. Busca, a partir de um caso concreto experimentado na Procuradoria-Geral do Município de Joinville (SEI 25.0.258774-8, Memorando SEFAZ.UCG 27244550/2025), submetido à consultoria jurídica fiscal, avaliar a aplicabilidade imediata da EC n. 136/2025, sob o espectro da constitucionalidade do poder constituinte derivado, tendo como pano de fundo a ADI 7873/DF.

O primeiro capítulo trata das balizas iniciais a respeito dos precatórios, origem, histórico e desenvolvimento.

O segundo busca elencar os principais pontos da EC n. 136/2025 como inovação no sistema jurídico brasileiro.

O terceiro fala do impacto da ADI 7874/DF e do desfecho no cenário jurisprudencial.

O quarto capítulo buscará tratar dos principais argumentos doutrinários à (in)constitucionalidade da EC n. 136/2025, especialmente a partir da lógica de aplicabilidade e da alteração do paradigma de pagamento temporal dos valores.

O último capítulo, e quinto, tratará de questões práticas na experimentação da EC n. 136/2025 vivenciadas no Município de Joinville, especialmente por meio da consultoria jurídica e da atuação perante a Assessoria de Precatórios do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Resolução n. 10/2013-GP do TJSC).

Em conclusão, compreendeu-se que a EC n. 136/2025 introduz regras normativas inconstitucionais que depõem contra a lógica de segurança jurídica e de previsibilidade do recebimento de valores por parte do jurisdicionado, conquanto busquem assegurar a higidez fiscal dos entes subnacionais. Concluiu-se, também, que a referida emenda não possui aplicabilidade imediata, condicionando-se aos valores que serão inscritos em precatório no exercício de 2026, sem prejuízo da antecipação de sua aplicação a partir de requerimento expresso formulado ao órgão gestor de precatórios de cada ente.

2. BALIZAS DOS PRECATÓRIOS

Precatório é ordem de pagamento. É a determinação dada pelo Poder Judiciário para se promover o pagamento da importância em que a Fazenda Pública for condenada à conta dos créditos respectivos. É um instrumento que se traduz num ofício emitido pela autoridade judiciária, direcionado ao gestor de precatórios, que é o Presidente do Tribunal que proferiu a decisão exequenda.³²¹ O seu conjunto, por meio de lista única de precatórios – LUP, representa uma projeção do que o governo irá pagar no exercício financeiro seguinte, gastos esses que têm crescido consideravelmente nos últimos anos, chegando a mais de R\$100 bilhões de reais em 2025, a ponto de justificar estudos relacionados à implementação de inteligência artificial em sua gestão e contenção.³²²

No Direito Português, a expressão “precatório” adveio de maneira mais direta do Decreto n. 2.433, de 15 de julho de 1859, que estabelecia um procedimento de devolução de verbas privadas utilizadas por Poder Público, especialmente à “Recebedoria do Município”, em razão da apropriação de bens vagos, animais e escravos (então chamados de “Bens do Evento”).³²³

O embrião da constitucionalização do regime de precatórios advém da Constituição Federal de 1934, que dispôs no art. 182, Título VIII³²⁴, a necessidade de os pagamentos de condenações judiciais seguirem uma ordem de antiguidade (ou cronológica) de apresentação.³²⁵ Do ponto de

³²¹ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Ed. RT, 2015. p. 468-469. Ver também: CALDAS FURTADO, José de Ribamar. **Direito financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013. p. 231-232.

³²² REVISTA DOS TRIBUNAIS, Editorial. Será o fim dos Precatórios? AGU contrata o “cérebro” do CHATGPT para economizar bilhões. **Boletim Revista dos Tribunais Online**. São Paulo: RT. v. 53, jul. 2024.

³²³ Sobre isso, ver ALMEIDA, Candido Mendes de. **Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal Recompiladas por mandado D’El-Rey D. Philippe I**. 14. ed. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Philomathico, 1870. p. 349. Para mais, ver os comentários de Eurípedes Faim Filho que explique a sistemática de pagamento por precatórios de valores arrecadados previamente aos Municípios (Evolução histórica dos precatórios no Brasil até a Constituição de 1988. **Escola Paulista da Magistratura – EPM. Seção Artigos**. Publicado em 01 de agosto de 2016. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Artigo/DireitoPublico/36458> Acesso em: 19.10.2025).

³²⁴ BRASIL, República Federativa do. **Constituição Federal de 1934**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 01.10.2025.

³²⁵ FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. Evolução histórica dos precatórios no Brasil até a Constituição de 1988. **Escola Paulista da Magistratura – EPM. Seção Artigos**. Publicado em

vista federal, a sistemática de pagamento *a posteriori* e cronológica vinha prevista no Decreto n. 3.084, de 5 de novembro de 1898, art. 41³²⁶, cujos efeitos foram emanados no plano constitucional à CF/1934. Para o caso das Administrações Municipais e Estaduais a Constituição Federal de 1946, no art. 204³²⁷, caput e parágrafo único, consolidou o modelo, por alçar ao plano federativo esses entes públicos.

Para além, a origem histórica dos precatórios decorre da lógica de impenhorabilidade dos bens públicos, herdada da regência legislativa portuguesa, com dissenso doutrinário sobre a partir de quando valeria referida regra, se da própria Constituição Federal de 1824 ou se do Decreto n. 737, de 1850.³²⁸ A divergência foi superada a partir da regra do art. 1.277, §16³²⁹, da Consolidação das Disposições Legislativas e Regulamentares concernentes ao Processo Civil de Antônio Joaquim Ribas de 1878, reprisada nos arts. 66 e 67 do Código Civil de 1916.

01 de agosto de 2016. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Artigo/DireitoPublico/36458>
Acesso em: 19.10.2025. E do ponto de vista constitucional, ver FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 212-213.

³²⁶ Art. 41. Sendo a Fazenda condenada por sentença a algum pagamento, estão livres de penhora os bens nacionais, os quaes não podem ser alienados sinão por acto legislativo. A sentença será executada, depois de haver passado em julgado e de ter sido intimado o procurador da Fazenda, si este não lhe offerecer embargos, expedindo o juiz precatoria ao Thesouro para effectuar-se o pagamento.

³²⁷ Art. 204. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extraorçamentários abertos para esse fim. Parágrafo único. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

³²⁸ CUNHA, Paula Chaves da. A qualificação material do precatório. **Revista da EMERJ, Rio de Janeiro**, v. 17, n. 66, p. 216, set.-dez. 2014. Disponível em: www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista66/revista66_214.pdf. Acesso em: 02.10.2025.

³²⁹ Art. 66. Os bens públicos são: I – Os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças. II – Os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal. III – Os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades. Art. 67. Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever.

A razão de ser dos precatórios está na medida constitucional moralizadora contra a advocacia administrativa³³⁰, expressão do princípio da impessoalidade – o critério da ordem de pagamento de valores é puramente objetivo – e do princípio da igualdade (CF/88, art. 37, caput) – a diferenciação do pagamento de jurisdicionados na mesma situação jurídica somente poderia ser a lei.

Seu regime jurídico alia-se à lógica da impenhorabilidade do bem público, impedindo a pronta expropriação³³¹, e à previsibilidade dos orçamentos públicos, impondo o dever de previsão do que será adimplido futuramente, no exercício seguinte, de modo a aproximar o Direito Constitucional do Direito Orçamentário. Há quem diga, todavia, que essa peculiaridade da coisa pública seria caracterizada como privilégio fazendário, na contramão da moderna efetividade processual.³³²

O histórico da instituição dos precatórios deriva, também, de outro fundamento: se às Administrações Públicas, especialmente municipais, não se pode promover a penhora, como executar seus valores? Para o caso específico dos entes municipais (“Câmaras Municipais”), mais próximos e menores, os juízes poderiam promover as ordens de pagamento por meio de precatórias de vênua, requerendo que o Oficial de Justiça entrasse nos estabelecimentos e pudesse, na “boca do caixa” ou diretamente nos cofres públicos, promover a penhora do dinheiro.³³³ Por que a coisa pública não tem “dono”, ao tempo em que é justamente de todas as pessoas, e para tanto merece um regramento especial de proteção contra a tomada de coisas, instituiu-se esse procedimento diferenciado, muito derivado da experiência portuguesa e do rigor no tratamento da *res publica*.

O ponto que importa ao presente estudo é compreender que, no exercício do Poder Constituinte Originário, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu ADCT, art. 33, para créditos de natureza alimentar, a primeira regra moratória. O interesse é compreender que tal disposição era

³³⁰ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. V. 3. São Paulo: Ed. RT, 1970. p. 646-647.

³³¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Ed. RT, 2016. p. 996-997.

³³² LEITE, Ezequias da Silva. O cidadão e a Fazenda Pública. **Themis: Revista da ESMEC**, Fortaleza, v. 3, n. 2, p. 163-191, 2003.

³³³ CARVALHO, Vladimir Souza. Iniciação ao Estudo do Precatório. **Revista de Informação Legislativa – REI**, Brasília, ano 19, out.-dez. 1982. p. 330-331.

pautada numa lógica de exceção, isso é, aplicável para débitos pendentes durante a promulgação da Constituição Federal de 1988, estabelecendo um regime de transição constitucional para além do qual, teoricamente, não se permitiria o estabelecimento de limites ou tetos de pagamento. Esse era o fundamento para o estabelecimento dessa moratória.

Ocorre que a partir de 13 de setembro de 2000, com a Emenda Constitucional n. 30, acrescido o art. 78 ao ADCT, admitiu-se nova moratória aos precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda (portanto, para além daquele limite constitucional inicialmente pensado) e aos que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999. Criou-se, assim, a expectativa de que (novas) moratórias poderiam ser incluídas a partir da sistemática do Poder Constituinte Derivado. E assim foi feito com o passar dos anos.

Apesar disso, a EC n. 30/2000 foi declarada inconstitucional por parte do Supremo Tribunal Federal no corpo das Ações Direta de Inconstitucionalidade n. 2356-DF³³⁴ e 2362-DF³³⁵. Conquanto novas moratórias tenham sido estabelecidas posteriormente, a exemplo da EC n. 62/2009, analisados em tempo e modo diversos por parte dos tribunais, pode-se dizer que há um alinhamento institucional por parte da mais alta Corte brasileira no sentido de compreender que moratórias instituídas pelo Poder Constituinte reformador violam a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF/88, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF/88, art. 2º), o postulado da isonomia (CF/88, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e à efetividade da tutela jurisdicional (CF/88, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF/88, art. 5º, XXXVI).³³⁶

Especial ênfase à Emenda Constitucional n. 114/2021 que estabeleceu um regime especial de pagamentos de precatórios, alterando os marcos de

³³⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.356 Distrito Federal**. rel. Min. Nunes Marques, red. para acórdão Min. Edson Fachin. Plenário, DJ 07.05.2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15369109099&ext=.pdf> Acesso em 02.10.2025.

³³⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.362 Distrito Federal**. rel. Min. Nunes Marques, red. para acórdão Min. Edson Fachin. Plenário, DJ 07.05.2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15369108784&ext=.pdf> Acesso em: 02.10.2025.

³³⁶ Nesse mesmo sentido, ver BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4357 Distrito Federal**. rel. Min. Luiz Fux. Plenário, DJ 19.12.2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338663873&ext=.pdf> Acesso em: 02.10.2025.

apresentação dos créditos para o ingresso no orçamento público do exercício seguinte, assim como criou um teto (limite de pagamento) para o adimplemento de precatórios federais até o final de 2026, vinculado à receita de 2016, que seria corrigida pelo IPCA. A disposição está contida no art. 107-A do ADCT, que foi enfrentado pelas ADIs n. 7047³³⁷ e n. ADI 7064³³⁸, cujo resultado apontou para a inconstitucionalidade de definição do respectivo limite.

As ECs n. 20/1998, 30/2000, 37/2002, n. 62/2009, n. 94/2016, n. 109/2021, n. 113/2021, n. 114/2021 e n. 136/2025, todas elas, dentre outras, apresentaram cada qual mudanças no regime de precatórios, cuja avaliação pormenorizada será poupada nesse trabalho, objetivando focar justamente na última delas, objeto do recorte temático.

Nada obstante, a consolidação da trajetória jurisprudencial e legislativa das moratórias permite extrair, com segurança, um núcleo de preceitos invioláveis que limitam o poder de reforma constitucional em matéria de precatórios. O STF já assentou, de forma reiterada, que constituem limites materiais ao poder de emenda (art. 60, § 4º, IV, da CF) as garantias da coisa julgada (art. 5º, XXXVI), do direito de propriedade (art. 5º, XXII), da isonomia (art. 5º, caput), da efetividade da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV), da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII), e o princípio da separação de poderes (art. 2º). Qualquer emenda constitucional que, a pretexto de reorganizar o regime de pagamento de precatórios, implique postergação excessiva, desvalorização artificial dos créditos, eliminação do horizonte temporal de quitação ou imposição de ônus desproporcional aos credores, em detrimento do Estado-devedor, invade o núcleo essencial desses direitos e garantias, sendo, portanto, inconstitucional.

A dimensão concreta do problema é ilustrada pelos números do passivo judicial subnacional. Dados consolidados pelo BTG Pactual, referidos na petição inicial da ADI 7873/DF, indicam que, ao final de 2024, o estoque de precatórios atrasados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios alcançava aproximadamente R\$ 193 bilhões, sendo R\$ 110,4 bilhões de responsabilidade dos Estados e R\$ 82,9 bilhões dos Municípios.

³³⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7047 Distrito Federal. rel. Min. Luiz Fux. Plenário, DJ 18.12.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6318731> Acesso em: 02.10.2025.

³³⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7064 Distrito Federal. rel. Min. Luiz Fux. Plenário, DJ 18.12.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330822> Acesso em: 02.10.2025.

No âmbito federal, o Relatório de Despesas com Sentenças Judiciais da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPO) também utilizado na inicial da ADI 7873/DF por parte do CFOAB apontou a inscrição de R\$ 70,7 bilhões em precatórios contra a União para o exercício de 2025, com previsão de R\$ 69,7 bilhões para 2026. Esses números evidenciam que a dívida judicial acumulada pelos entes federativos permanece em patamares elevados e crescentes, tornando ainda mais sensível a análise da constitucionalidade de medidas que, em vez de equacionar o passivo, tendem a perpetuá-lo.

3. A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 136/2025

A Emenda Constitucional n. 136/2025, publicada em 9 de setembro de 2025, ainda pouco estudada, apresenta nove disposições normativas, das quais as três primeiras são reformistas, introduzindo alterações na Constituição Federal (art. 1º), no ADCT (art. 2º) e na própria Emenda Constitucional n. 113/2021 (art. 3º).

A emenda é oriunda da PEC n. 66/2023³³⁹, da lavra de vinte e sete senadores, dos quais o primeiro signatário foi o Senador Jader Barbalho (MDB/PA). Ela foi produzida pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM – e contou com intensa atividade política para que fosse tirada do papel, seja por meio de reuniões com parlamentares, seja por meio de sessões de debate realizadas nas “Marchas dos Prefeitos”³⁴⁰.

Nada obstante, não há um indicativo claro do ponto de vista doutrinário ou científico da sua elaboração. As pesquisas realizadas à PEC n. 66/2023 indicam que a sua criação se deu numa conjuntura pragmática, relacionada à dificuldade de operacionalização de orçamentos municipais

³³⁹ BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 66, de 13 de novembro de 2023**. Brasília: Senado LEGIS, 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9514801&ts=1752848644463&disposition=inline> Acesso em: 05.10.2025.

³⁴⁰ A esse respeito ver BRASIL, Confederação Nacional dos Municípios. Relator da PEC da Sustentabilidade Fiscal declara apoio a emendas da CNM. **Notícias: Marcha 2025**. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/relator-da-pec-da-sustentabilidade-fiscal-declara-apoio-a-emendas-da-cnm> Acesso em: 19.10.2025; e BRASIL, Confederação Nacional dos Municípios. PEC 66 de autoria da CNM é aprovada em Comissão Especial e vai à votação no Plenário da Câmara. **Notícias: Institucional**. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/pec-66-de-autoria-da-cnm-e-aprovada-em-comissao-especial-e-vai-a-votacao-no-plenario-da-camara> Acesso em: 19.10.2025.

diminutos frente às obrigações constitucionais, mormente quando presentes altas dívidas decorrentes de condenações em decisões judiciais. Da mesma forma, sua criação não foi avaliada a partir da perspectiva de sustentabilidade desses municípios, mormente os muito pequenos, cujo nascimento é posto em xeque justamente quando não conseguem, por si só, proverem o mínimo de gastos relacionados a sua manutenção.

Para além disso, dentre as justificativas para a elaboração da PEC está o crescimento da dívida pública dos Municípios perante a Receita Federal Brasil – como dito anteriormente –, utilizado esse parâmetro estritamente sob um prisma unilateral. O endividamento maior estaria concentrado em Municípios da Bahia e do Pará.³⁴¹

Além do parcelamento da dívida com o RGPS, propomos mais duas medidas de grande relevância para a sustentabilidade fiscal dos municípios: a definição de um limite para pagamento de precatórios e a prorrogação até 2032 da desvinculação de receitas dos municípios. Em que pese a aprovação sucessiva de inúmeras alterações constitucionais relativas ao pagamento de precatórios, em nenhum momento, foi oportunizado aos municípios a efetiva possibilidade de quitação de precatórios pendentes ou a serem pagos, considerando que as realidades dos erários e responsabilidades são muito diferentes se comparados com União, Estados e Distrito Federal [...] A situação atual é de total desconsideração com o planejamento municipal e com o atendimento de necessidades fundamentais da população visto que há situações em que os Tribunais de Justiça estão impondo o cumprimento de obrigações que chegam a ultrapassar 5% da RCL do Município para o pagamento de precatórios o que inviabiliza totalmente toda e qualquer ação administrativa e impõem aos Entes um déficit orçamentário

³⁴¹ “No Estado do Pará quase todos os Municípios possuem dívidas previdenciárias – seja com a Receita Federal ou com a PGFN. A dívida somada é de quase R\$ 27 bilhões. Em relação as dívidas com a Receita Federal, somente a cidade de Bagre/PA não possui débitos previdenciários. O total dessa dívida é de R\$ 7,5 bilhões. Já as dívidas com a PGFN atingem 137 Municípios e superam R\$ 19,4 bilhões. [...] Em relação aos juros a serem acrescidos a cada parcela, inovamos ao trazer a possibilidade de aplicação da remuneração dos depósitos de poupança, caso essa seja menor que a Selic. Mantidos os patamares atuais da Selic, não é factível imaginar que as receitas dos municípios irão crescer no mesmo nível dos juros das parcelas da dívida previdenciária, o que tornaria essa prestação impagável no longo prazo.” (BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 66, de 13 de novembro de 2023**. Brasília: Senado LEGIS, 2023. p. 4-5).

incorrígível, pois o impacto nos orçamentos compromete-os por muito mais de dois exercícios financeiros, contrariando inclusive regramento constitucional. Em decorrência dessas dificuldades reais que os Entes Municípios vêm enfrentando ao longo de muitos anos é que a Confederação Nacional de Municípios entende e apela no sentido de que esta proposta de solução, limitando o pagamento de precatórios a 1% da RCL, seja considerada para estancar esta sangria permanente aos cofres municipais. O gestor local precisa, no momento da elaboração do seu orçamento, destinar recurso certo para arcar com o pagamento de eventuais dívidas visto que o atendimento às necessidades do povo nem sempre ou na maioria das vezes é impossível prever com exatidão.³⁴²

Os dois grandes “trunfos”, segundo reportagem envolvendo a oitava de parlamentares que debatiam o nascimento da PEC n. 66/2023 são: 1. Estabelecer limites de pagamentos para os Municípios e para os Estados; 2. Estabelecer novo prazo de parcelamento especial de débitos previdenciários, tanto com os seus regimes próprios, quanto com o Regime Geral de Previdência Social³⁴³, ponto em ligado à grande carga financeiro do funcionalismo público no âmbito municipal, que a longo prazo onera, e muito, os cofres públicos com obrigações previdenciárias.³⁴⁴

A pretensão não é lançar olhos sobre a conjuntura político-social envolvendo a edição da norma. Apesar disso, deve-se ponderar que a tramitação

³⁴² BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 66, de 13 de novembro de 2023**. Brasília: Senado LEGIS, 2023. p. 5-6.

³⁴³ BRASIL, Câmara dos Deputados. Congresso Nacional promulga emenda constitucional com novas regras sobre pagamento de precatórios. **Política e Administração Pública**. Brasília: 9 de setembro de 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1198404-congresso-nacional-promulga-emenda-constitucional-com-novas-regras-sobre-pagamento-de-precatorios/>. Acesso em: 02.10.2025.

³⁴⁴ Não por outras razões, quando dos debates envolvendo a gestão responsável dos ativos públicos, na virada do século passado, há mais de vinte e cinco anos, estabeleceu-se na Lei de Responsabilidade Fiscal a trava de gastos com funcionalismo público, de forma mais austera para entes municipais. Nesse sentido, ver arts. 18 e seguintes da Lei Federal n. 101/2000, especialmente art. 19, III, art. 20, III, “b”, art. 22, parágrafo único, e art. 59, §1º, II e III. Sobre a temática, sugere-se a leitura do texto: CARVALHO, José Augusto Moreira de. A Lei de Responsabilidade Fiscal sob a ótica dos princípios federativo e da separação de poderes. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 74, p. 64-102, jun. 2007. E também o texto histórico de: BASTOS, Celso Ribeiro. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 33, out./dez. 2000, p. 285-301.

no âmbito do Senado Federal ocorreu em menos de um ano, findando em 21.08.2024, com autógrafo por parte do Senador Rodrigo Pacheco, e no âmbito da Câmara, perdurou aproximadamente um ano e um mês, retornando ao Senado em 16 de julho de 2025, com posterior publicação em 09 de setembro de 2025. Promoveremos um breve resumo dos pontos de alteração promovidos a partir da EC n. 136/2025.

Como dito anteriormente, a referida EC n. 136/2025 criou um teto anual de pagamentos de precatórios, escalonado de acordo com o estoque da dívida em relação à receita. O modelo supera a lógica anterior, pautada no dever de quitação integral do estoque anterior até uma data fixa. Exige-se o aporte de um percentual específico da Receita Correte Líquida do exercício anterior como forma de estruturação das ordens de pagamento. Essa é a disposição do §23, graduado do inciso I a IX, do art. 100 da Constituição Federal, a partir das modificações empreendidas pelo art. 1º da Emenda Constitucional.

Percentual do Estoque de Precatórios em Mora (sobre a dívida atualizada)	Limite Mínimo de Aporte Anual (% da RCL)	Natureza do Impacto Orçamentário
Inferior ou igual a 15%	1,0%	Baixo comprometimento, focando na manutenção (art. 100, §23, inciso I).
Superior a 15% e inferior ou igual a 25%	1,5%	Alívio fiscal para entes com endividamento baixo a médio (art. 100, §23, inciso II).
Superior a 25% e inferior ou igual a 35%	2,0%	Alívio fiscal para entes com endividamento médio a alto (art. 100, §23, inciso II).
Superior a 35% e inferior ou igual a 45%	2,5%	Transição para regimes de alta inadimplência (art. 100, §23, IV).
Superior a 45% e inferior ou igual a 55%	3,0%	Pressão sobre as despesas discrecionárias (art. 100, §23, V).
Superior a 55% e inferior ou igual a 65%	3,5%	Risco de comprometimento de serviços essenciais (art. 100, §23, VI).
Superior a 65% e inferior ou igual a 75%	4,0%	Pressão sobre as despesas discrecionárias (art. 100, §23, VII).

Percentual do Estoque de Precatórios em Mora (sobre a dívida atualizada)	Limite Mínimo de Aporte Anual (% da RCL)	Natureza do Impacto Orçamentário
Superior a 75% e inferior ou igual a 85%	4,5%	Risco de comprometimento de serviços essenciais (art. 100, §23, VIII).
Superior a 85%	5,0%	Teto máximo da moratória permitida (art. 100, §23, IX).
Majoração decenal	0,5%	A partir de 2036, caso o estoque não tenha sido eliminado (art. 100, §24).

Tabela 1. Representação gráfica, em tabela, do art. 100, §23, incisos I a IX, da Constituição Federal, a partir da EC n. 136/2025.

O núcleo central da EC n. 136/2025 — e o objeto primordial de impugnação na ADI 7873/DF — reside nos §§ 23 e 24 do art. 100 da Constituição Federal, incluídos pelo art. 1º da Emenda. O § 23 estabelece que os pagamentos de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, relativos às suas administrações diretas e indiretas, estão limitados a percentuais da Receita Corrente Líquida apurada no exercício financeiro anterior, escalonados em nove faixas conforme o tamanho do estoque de precatórios em mora: 1% da RCL para entes sem estoque ou com estoque de até 15% da RCL; 1,5% para estoque entre 15% e 25%; 2% para estoque entre 25% e 35%; 2,5% para estoque entre 35% e 45%; 3% para estoque entre 45% e 55%; 3,5% para estoque entre 55% e 65%; 4% para estoque entre 65% e 75%; 4,5% para estoque entre 75% e 85%; e 5% para estoque superior a 85% da RCL.

A regra é complementada pelo § 24, que prevê a majoração dos limites em 0,5 ponto percentual sobre a RCL a cada decênio, a partir de 1º de janeiro de 2036, desde que ainda exista estoque de precatórios em mora no ente federativo. O mecanismo é descrito no texto da Emenda com a ressalva de que os limites devem ser observados conjuntamente com os §§ 25 (contabilização de medidas efetivas de redução do estoque), 26 (exclusão dos pagamentos por compensação ou acordos) e 28 (possibilidade de pagamentos acima do limite, mediante dotação orçamentária específica). O § 27, por sua vez, estabelece consequências para o descumprimento: suspensão dos limites, sequestro de valores pelo Presidente do Tribunal, responsabilização do chefe do Executivo e vedação de recebimento de transferências voluntárias.

Para além do art. 100, a emenda alterou também disposições normativas do art. 165 da CF/88, inserindo os parágrafos dezoito a vinte e um, alterando limites orçamentários, com a retirada da meta de resultado primário das despesas anuais. A medida claramente busca beneficiar não apenas Municípios, mas também a União em razão do arrocho fiscal e dos graves problemas relacionados à manutenção das metas fiscais ao longo dos últimos três anos.

A medida é descortinada a partir da regra incluída no §21 do art. 165 da Constituição Federal (art. 1º da Emenda), que cria um regime de amortização controlada ao determinar a incorporação gradual na apuração da meta de resultado primária estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, de forma cumulativa a cada exercício, de no mínimo 10% (dez por cento) do montante previsto para despesas com precatórios e aquisições de pequeno valor.

A EC n. 136/2025 vai além: ela altera decisivamente o regime de juros e correção monetária aplicável para condenações envolvendo a Fazenda Pública, a partir do art. 3º, que modificou o também art. 3º da EC n. 113/2021, de modo a afastar a SELIC como indexador oficial e aplicar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Apesar disso, criou-se um sistema de redução de impacto à atualização monetária em face de condenações fazendárias: se a aplicação do IPCA com incidência de 2% a.a. de juros for superior ao percentual do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) do período, deve-se aplicar a menor, isso é, a própria SELIC. A rigor, a técnica de redução gera uma artificialidade de mercado que favorece duplamente o Fisco: tanto na regra especial de pagamento e na possibilidade de prorrogação do adimplemento, quanto no próprio índice de atualização, que não é mais único.

A emenda também cria um regime especial de pagamento de débitos previdenciários do regime geral (RGPS) e do regime próprio (RPPS). Autoriza o fracionamento em até trezentas parcelas mensais dos débitos existentes, desafogando os Municípios quanto ao passivo previdenciário, conquanto existam dúvidas interpretativas quanto ao conceito de limite global da regra de parcelamento incidente sobre a receita corrente líquida dos entes públicos.

Ela altera o prazo de inscrição de precatórios na lista unificada, estabelecendo a nova data de 1º de fevereiro de cada ano, para pagamento no exercício subsequente, dando nova redação ao §5º do art. 100 da Constituição Federal.

Art. modificado	Tema	Regra antiga	Nova regra
Art. 100, §23, CF	Teto de pagamento	Variada por regime (especial ou geral)	Escalonado para todos (1% a 5% da Receita Corrente Líquida – RCL) a depender do estoque
Art. 97, §16 e §16-A, CF + art. 3º da EC n. 113/2021 (alterado)	Correção monetária	SELIC	IPCA + 2%, limitado à SELIC (teto)
Art. 100, §5º, CF	Prazo inscrição	2º abril de cada ano	1º de fevereiro de cada ano
Art. 3º, §3º, da EC n. 113/2021 (alterado)	Atualização dívidas tributárias	SELIC (decorrente de decisões do STJ e STF)	Mantida SELIC (paridade) por disposição constitucional
Art. 116, §12, “e”, do ADCT da CF	Compartilhamento de dados fiscais municipais relacionados a acordos em precatórios	Inexistente	Imposição (norma cogente) de compartilhamento de dados fiscais (carteira de dívida ativa originadora dos direitos cedidos) à Administração Tributária da União por meio da PGFN

Tabela 2. Resumo das principais alterações da EC n. 136/2025.

Em termos pragmáticos: dificilmente o crédito público pago no tempo e por meio de precatório excederá em termos reais a própria inflação, gerando uma artificial perda do poder aquisitivo do montante a ser recebido, diretamente proporcional ao tempo em que se demorará para fazer a quitação total dos valores, o que justificaria, sob uma lógica de custo-benefício, a profusão de acordos judiciais e extrajudiciais em matéria de precatórios.

O contexto político-legislativo que conduziu à aprovação da EC n. 136/2025 é revelador da dinâmica federativa subjacente. A PEC 66/2023 tramitou sob intensa pressão de entidades representativas dos entes subnacionais, notadamente a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP) e o Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (COMSEFAZ). Essas organizações articularam a tese de que o estoque de precatórios inviabilizava investimentos essenciais e de que

a ausência de limites ao pagamento comprometeria a prestação de serviços públicos.

4. O IMPACTO DA ADI 7874/DF E A PRETENSA INCONSTITUCIONALIDADE

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7873/DF foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em 9 de setembro de 2025 — no mesmo dia da promulgação da EC n. 136/2025 — e protocolada antes mesmo da publicação oficial da Emenda no Diário Oficial da União, procedimento admitido pela jurisprudência do STF desde o julgamento da ADI 3367. A ação está amparada nos arts. 102, inciso I, alínea “a”, e 103, inciso VII, da Constituição Federal, e no art. 2º, inciso VII, da Lei n. 9.868/99, que conferem ao CFOAB legitimidade universal para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade. A relatoria foi distribuída ao Ministro Luiz Fux, que já havia relatado outros casos emblemáticos sobre a matéria, como a ADI 7064 e as ADIs 4357 e 4425 (das quais foi redator para o acórdão).

A petição inicial da ADI 7873/DF é uma peça extensa e densamente fundamentada, com 48 páginas, que impugna os seguintes dispositivos da EC n. 136/2025: (a) art. 100, § 5º, da CF (antecipação da data de corte para 1º de fevereiro); (b) art. 100, §§ 23 e 24, da CF (tetos progressivos de 1% a 5% da RCL); (c) art. 100, § 29, da CF (acordos diretos sem limite de deságio); (d) art. 100, § 30, da CF (exclusão da atualização sobre valores depositados); (e) art. 97, §§ 16 e 16-A, do ADCT (novo índice de correção monetária); (f) art. 3º da EC n. 113/2021 (alteração do regime federal de atualização); e (g) arts. 7º e 8º da EC n. 136/2025 (revogação do prazo de 2029 e aplicação retroativa). O CFOAB sustenta a violação dos arts. 1º, caput, 2º, 5º, caput e incisos XXII, XXXV, XXXVI e LXXVII, 37, caput, e 60, § 4º, IV, todos da Constituição Federal, bem como do próprio art. 100 da CF.

A tese central da petição inicial é a de que a EC n. 136/2025 representa “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”. O Conselho Federal da OAB argumenta que a Emenda reedita mecanismos já declarados inconstitucionais pelo STF em sucessivos julgados, com o agravante de eliminar completamente o horizonte de quitação e de impor os

tetos indistintamente a todos os entes subnacionais, inclusive os solventes, que não necessitariam de qualquer medida excepcional para honrar seus débitos judiciais. A inicial invoca, como paradigmas, as ADIs 4357 e 4425 (que declararam a inconstitucionalidade do regime da EC n. 62/2009), a ADI 2356 (que declarou a inconstitucionalidade do parcelamento da EC n. 30/2000) e a ADI 7064 (que limitou o teto federal ao exercício de 2022).

O pedido de medida cautelar formulado pelo CFOAB pleiteia a suspensão imediata da eficácia de todos os dispositivos impugnados, com fundamento no *fumus boni iuris* — representado pela jurisprudência consolidada do STF sobre a matéria — e no *periculum in mora* — qualificado pelo prazo fatal de 20 de setembro, data em que Estados e Municípios, nos termos do art. 64, II, da Resolução CNJ n. 303/2019, devem encaminhar aos Tribunais seus planos anuais de pagamento de precatórios para o exercício seguinte.

A inicial alerta que, caso a liminar não seja deferida antes dessa data, os Municípios que hoje comprovadamente conseguiriam quitar seus débitos poderão revisar seus orçamentos com base no teto impugnado, reduzindo drasticamente os valores destinados ao adimplemento e consolidando situação de difícil reversão. Subsidiariamente, o CFOAB requer a suspensão parcial para restringir os tetos apenas aos entes comprovadamente insolventes e conferir eficácia prospectiva ao art. 100, § 5º, a partir do exercício de 2027.

No mérito, a petição inicial pede a declaração de inconstitucionalidade integral dos dispositivos impugnados, sustentando que os tetos progressivos (i) violam a coisa julgada e a efetividade da tutela jurisdicional, ao esvaziar a autoridade das decisões transitadas em julgado; (ii) ofendem o direito de propriedade, ao impor expropriação indireta dos créditos; (iii) afrontam a separação de poderes, ao submeter o cumprimento de decisões judiciais a limites fixados pelo próprio devedor; (iv) ferem a isonomia, ao conferir tratamento privilegiado ao Estado em comparação com o devedor privado; (v) contrariam a segurança jurídica e a razoável duração do processo, ao frustrar a confiança legítima dos credores e alongar indefinidamente a fase satisfativa; e (vi) violam a cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV, da CF. Subsidiariamente, o CFOAB requer interpretação conforme aos arts. 100, §§ 23 e 24, da CF, para restringir os tetos aos entes comprovadamente insolventes.

O Parecer da Procuradoria-Geral da República, subscrito pelo Procurador-Geral, Dr. Paulo Gonet Branco, em 25 de junho de 2026, constitui a manifestação institucional mais relevante já produzida nos autos da ADI 7873/DF. Após analisar cada um dos dispositivos impugnados, a PGR opinou pela procedência parcial do pedido, com a seguinte conclusão:

“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”.

A PGR rejeitou, contudo, a impugnação a outros dispositivos. Considerou legítima a antecipação da data de corte para 1º de fevereiro (art. 100, § 5º), por promover previsibilidade fiscal e adequar a cronologia dos precatórios ao ciclo orçamentário. Igualmente rejeitou a alegação de inconstitucionalidade do novo regime de atualização monetária (IPCA + 2% a.a., com cap na Selic), por considerar que ambos os índices são condizentes com a variação de preços da economia e que a escolha entre eles está dentro da margem de conformação do legislador. Por fim, não vislumbrou inconstitucionalidade no art. 100, § 30 (exclusão de atualização sobre valores depositados), por entender que, após a transferência dos recursos ao Poder Judiciário, o ente devedor deixa de figurar como devedor, subsistindo apenas a atualização bancária.

O parecer da PGR é particularmente relevante no que diz respeito à análise dos §§ 23 e 24 do art. 100 da CF. A Procuradoria-Geral reconhece que a jurisprudência do STF, desde as ADIs 4357 e 4425, “assentou a inconstitucionalidade de mecanismos que visam impor limites artificiais ao pagamento de precatórios”, e que o contingenciamento imposto pela EC n. 136/2025, ao estabelecer tetos — e não pisos — para a destinação de recursos, “obsta a que entes com maior disponibilidade financeira venham a destinar montantes acima dos percentuais fixados para o cumprimento da finalidade nele prevista”. A solução intermediária proposta — restringir os tetos apenas aos entes insolventes — busca compatibilizar a nova disciplina com a Constituição, preservando os entes que efetivamente necessitam de alívio fiscal sem impor uma moratória generalizada e desproporcional aos entes adimplentes, como Joinville.

O estágio atual da ADI 7873/DF é de pendência de julgamento. Após a manifestação da PGR, em 25 de junho de 2026, o feito foi retirado de

pauta pelo relator, Ministro Luiz Fux. Não há, até a presente data, decisão de mérito nem apreciação do pedido cautelar.

A Emenda Constitucional n. 136/2025 permanece, portanto, em plena vigência e produzindo todos os seus efeitos, razão pela qual os entes subnacionais — incluindo o Município de Joinville — encontram-se diante de um dilema jurídico e administrativo de considerável complexidade: aplicar os tetos impostos pela Emenda, com o risco de consolidar uma restrição orçamentária que posteriormente venha a ser declarada inconstitucional pelo STF, ou manter o regime de pagamentos anterior, amparado na jurisprudência consolidada da Corte e no parecer da PGR, assumindo o risco de questionamentos por parte dos órgãos de controle.

5. A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO LIMITE ANUAL DE TETO DE GASTOS DOS PRECATÓRIOS

A análise da constitucionalidade dos §§ 23 e 24 do art. 100 da Constituição Federal, introduzidos pela EC n. 136/2025, deve partir de uma premissa metodológica fundamental: o poder de reforma constitucional não é absoluto. O art. 60, § 4º, da CF estabelece limites materiais expressos ao poder constituinte derivado, vedando a deliberação de propostas de emenda tendentes a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. Essas cláusulas pétreas traduzem, consoante a jurisprudência do STF, um esforço do constituinte para assegurar a integridade da Constituição, obstando a que eventuais reformas provoquem a destruição, o enfraquecimento ou impliquem profunda mudança de identidade do texto constitucional.

A EC n. 136/2025, ao instituir os tetos progressivos de 1% a 5% da RCL, viola, de forma direta e inequívoca, múltiplos direitos e garantias fundamentais que compõem o núcleo imodificável da Constituição de 1988. A demonstração dessa inconstitucionalidade material será desenvolvida, a seguir, a partir de sete eixos argumentativos, que se complementam e convergem para a mesma conclusão.

Santos apontava que, por meio da classificação dos precatórios como passivo permanente, na forma do art. 105, III, IV e §§3º e 4º, da Lei Federal n. 4.320/1964 e do art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a adoção de uma posição mais aberta e ativista por parte do Supremo Tribunal Federal no sentido de validar, ainda que temporalmente, do ponto de vista

de modulação de efeitos, seria inconstitucional, justamente por frustrar a efetivação do direito de crédito do detentor do precatório.³⁴⁵

Sob um ponto de vista principiológico, a fixação de um teto ou de um limite para pagamentos por parte do Poder Público, postergando-se de maneira legislativa a obrigação de adimplemento de valores decorrentes de condenação judicial, violaria três pilares: o direito de propriedade, a coisa julgada e a separação de poderes.

Fora isso, avançaria para violação de outros pontos que serão explorados adiante.

5.1. Violação à coisa julgada e à efetividade

O precatório é a expressão concreta, em valores financeiros, de um direito reconhecido em sentença judicial transitada em julgado contra a Fazenda Pública. Não se trata de mero título administrativo ou de expectativa de direito, mas da materialização da própria coisa julgada — garantia fundamental erigida pelo art. 5º, XXXVI, da CF à condição de cláusula pétrea. O constituinte originário concebeu o precatório como o instrumento pelo qual o Poder Judiciário, no exercício de sua função típica, requisita ao Poder Executivo o pagamento de valor certo e líquido devido ao cidadão, conferindo coercibilidade e efetividade à sentença condenatória.

Quando o poder constituinte derivado impõe tetos anuais que impedem a quitação integral do débito em prazo razoável, e simultaneamente elimina qualquer horizonte temporal definido para a satisfação do crédito, está, na prática, esvaziando o conteúdo material da coisa julgada. A decisão judicial que reconheceu o direito do credor e condenou a Fazenda Pública ao pagamento transforma-se em mera promessa incerta, uma declaração solene destituída de consequências práticas. O credor que venceu a demanda em juízo, após anos de litígio, vê-se novamente colocado em posição de incerteza, sem saber se e quando receberá o que lhe é devido.

O STF, no julgamento da ADI 4357, foi categórico a esse respeito. O voto do Ministro Ayres Britto assentou que a função jurisdicional seria

³⁴⁵ SANTOS, João Antônio Dalla Rosa dos. **Os Precatórios: O Supremo Tribunal Federal e a problemática da efetividade do Direito do credor**. In: LONDERO, Josirene Candido; BIRNFELD, Carlos André Hüning. *Direitos Sociais Fundamentais: contributo interdisciplinar para a redefinição das garantias de efetividade*. Rio Grande: Editora da FURG, 2013. p. 209-211.

reduzida a “mera atividade lúdica” se o cumprimento das sentenças condenatórias ficasse subordinado à conveniência do Poder Público. Na mesma assentada, o Plenário entendeu que a postergação excessiva e a fragmentação dos pagamentos afrontam diretamente a independência do Judiciário e a autoridade de suas decisões definitivas. O regime instituído pela EC n. 136/2025 é, sob esse aspecto, ainda mais gravoso do que aquele declarado inconstitucional na ADI 4357, pois enquanto a EC n. 62/2009 estabelecia um prazo de 15 anos para a quitação, a EC n. 136/2025 simplesmente elimina o prazo, criando uma moratória potencialmente perpétua. Conquanto os credores já tivessem justa expectativa quanto ao fluxo do regime anterior, a frustração dessa ideia não permite a satisfação do litígio, que é a própria razão de existir do processo judicial.

A garantia da efetividade da tutela jurisdicional, inscrita no art. 5º, XXXV, da CF, também é frontalmente violada. Essa garantia não se exaure na prolação da sentença ou no trânsito em julgado; ela abrange a fase executiva e satisfativa, assegurando que o credor obtenha, em tempo útil e de forma integral, a prestação jurisdicional a que tem direito. A imposição de tetos que limitam os pagamentos anuais a percentuais ínfimos da RCL — 1% para entes com estoque até 15% da RCL, o que abrange a maioria dos Municípios brasileiros — torna a satisfação do crédito uma miragem, que se afasta à medida que o tempo passa. O Ofício n. 10/2025/FONAPREC exemplifica essa distorção com o caso do Estado do Rio Grande do Norte: com uma dívida consolidada de 38,07% da RCL em janeiro de 2025, a quitação do estoque atual, sob as regras da EC n. 136/2025, somente ocorreria em 2041, ou seja, em 15 anos, e isso sem considerar os novos precatórios que se acresceriam ao estoque nesse período, o que torna inviável qualquer estimativa de termo final para a quitação.

5.2. Ofensa à segurança jurídica e à razoável duração do processo

A segurança jurídica — princípio implícito no art. 5º, caput, da CF e expressamente protegido pela garantia do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada (art. 5º, XXXVI) — é gravemente afetada pela EC n. 136/2025 em duas frentes. A primeira é a revogação do prazo final de quitação (art. 7º da EC n. 136), que suprime o horizonte temporal de 31 de dezembro de 2029 e deixa os credores — e os próprios entes devedores — sem qualquer parâmetro para planejar o recebimento ou o pagamento dos precatórios. A segunda é a aplicação retroativa dos tetos (art. 8º da EC n.

136) a precatórios já inscritos, que frustra a confiança legítima dos credores que haviam cumprido todos os requisitos legais sob o regime anterior e contavam com o recebimento de seus créditos em prazo determinado.

A garantia da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF) também é frontalmente atingida. O processo judicial não se encerra com o trânsito em julgado da sentença condenatória; a fase executiva e satisfativa integra o próprio conteúdo da tutela jurisdicional. Quando o Estado, após ser condenado judicialmente, impõe limites que postergam indefinidamente a satisfação do crédito, está alongando artificialmente o processo, em prejuízo exclusivo do credor. A EC n. 136/2025, ao eliminar o prazo final e impor tetos ínfimos, converte a fase de cumprimento de sentença em um processo de duração imprevisível e potencialmente infinita, em violação direta ao comando constitucional.

5.3. Ofensa ao Direito de Propriedade

O crédito consolidado em precatório integra o patrimônio do credor e está protegido pela garantia constitucional do direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CF). O STF, no julgamento das ADIs 4357 e 4425, já reconheceu que “o direito fundamental de propriedade resta violado nas hipóteses em que a atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios perfaz-se segundo índice manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão”. A EC n. 136/2025 aprofunda essa violação em duas dimensões: a dimensão temporal, ao postergar indefinidamente o recebimento do crédito, e a dimensão financeira, ao reduzir a atualização monetária e os juros incidentes sobre os valores devidos.

Na dimensão temporal, a limitação dos desembolsos a percentuais da RCL que, para a grande maioria dos entes, são estruturalmente inferiores ao fluxo anual de novos precatórios, faz com que o estoque da dívida jamais seja integralmente quitado. O credor, especialmente aquele de idade avançada ou em situação de vulnerabilidade, perde a própria perspectiva de receber em vida o valor que lhe é devido, o que configura uma expropriação indireta do crédito. Na dimensão financeira, a substituição da Selic pelo IPCA acrescido de 2% a.a. (com cap na Selic) reduz artificialmente a remuneração do capital, desestimulando o pagamento tempestivo e transferindo ao credor o custo da mora estatal. O parecer técnico de Kanayama e Moreira, elaborado a pedido do CFOAB, conclui que a EC n. 136/2025 “perpetua um estado de

inadimplemento crônico que fere de morte a garantia da coisa julgada e o direito de propriedade dos credores”³⁴⁶.

A aplicação de índices de correção inferiores à prática de mercado somada à instituição de moratória de pagamento pragmaticamente reduz também o valor monetário da obrigação, esvaziando-se o direito de crédito e a propriedade dos ativos por parte do jurisdicionado que se sagrou vencedor no processo judicial. Em termos inversos, a soma dos fatores impostos por conta da Emenda Constitucional n. 136/2025 faz com que haja um real dano às contas do jurisdicionado (pessoa física ou jurídica), uma espécie de confisco por via indireta.

O parecer técnico de Boari e Camargo³⁴⁷, igualmente anexado à petição inicial da ADI 7873/DF, demonstra que as alterações promovidas pela EC n. 136/2025 configuram uma “anomalia financeira” e uma “forma de expropriação indireta do crédito dos jurisdicionados”, já que o custo real de financiamento do Estado brasileiro no mercado é historicamente muito superior ao IPCA + 2% a.a., de modo que o regime instituído opera um confisco parcial e progressivo dos créditos dos particulares.

5.4. Afronta à separação dos poderes

O princípio da separação de poderes (art. 2º da CF) é violado pela EC n. 136/2025 em, pelo menos, três perspectivas. Em primeiro lugar, ao submeter o cumprimento de decisões judiciais transitadas em julgado a limites orçamentários fixados pelo próprio devedor — o Legislativo, por meio de emenda constitucional, e o Executivo, na execução orçamentária —, a Emenda confere ao Estado-devedor o poder de escolher se, quando e em que medida cumprirá as ordens judiciais que lhe são desfavoráveis. Essa arquitetura institucional subverte a lógica do Estado de Direito, em que é o Judiciário quem exerce o controle de legalidade sobre os atos dos demais Poderes, e não o contrário.

³⁴⁶ KANAYAMA, Rodrigo Luís; MOREIRA, Egon Bockmann. **Parecer pela Rejeição integral da PEC 66/2023**. Comissão Nacional de Estudos Constitucionais da Ordem dos Advogados do Brasil. Curitiba: CFOAB, 2025. Disponível em: <https://www2.oabpr.org.br/publico/caapr/2025_07_oab_pec66_precatoriosvf.pdf> Acesso em: 03.11.2025.

³⁴⁷ BOARI, Vitor Augusto; CAMARGO, Rogério Carlos. **PEC 66/2023: uma ameaça à credibilidade**. Parecer técnico elaborado a pedido do Conselho Federal da OAB. Brasília: CFOAB, 2025.

Ao eliminar o prazo final de quitação e substituí-lo por um sistema de tetos que, na prática, torna perpétuo o inadimplemento, a Emenda usurpa a função jurisdicional de fazer cumprir decisões judicial. O STF, na ADI 4357, reconheceu que beira o 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 espécie de imunidade parcial do Estado à ordem jurídica que não pode ser admitida.

Fora isso, a EC n. 136/2025 reedita, com agravantes, o modelo de tetos já declarado inconstitucional pelo STF no julgamento da ADI 7064, no qual a Corte entendeu que a limitação ao pagamento de precatórios, embora legítima diante da excepcionalidade da pandemia de COVID-19 em 2022, a partir de 2023 caminha para se caracterizar como providência fora de esquadro com os princípios de *accountability* que constam do próprio Texto Constitucional, constituindo um veneno com possibilidade de prejudicar severamente, em um futuro breve, o pagamento das mesmas despesas com ações sociais anteriormente prestigiadas, mormente aquelas vinculadas aos Municípios, que estão mais próximos dos cidadãos.

Se o STF considerou inconstitucional o teto federal a partir de 2023 — quando ainda subsistiam os efeitos da pandemia —, com muito mais razão deve ser considerada inconstitucional a instituição de tetos para os entes subnacionais em 2025, sem qualquer justificativa excepcional equivalente e com a eliminação completa do prazo de quitação.

O acórdão da ADI 7064 é, nesse sentido, paradigmático e merece transcrição.

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO – PRECATÓRIOS
 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS 113 E 114/2021 – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – INEXISTÊNCIA – REGIME DE PAGAMENTO VIA PRECATÓRIO – CLÁUSULAS DE ISONOMIA E SEGURANÇA JURÍDICA – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO – JUDICIAL REVIEW DO MÉRITO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS – POSSIBILIDADE – TETO PARA PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS EM CADA EXERCÍCIO – ART. 107-A DO ADCT – CONSTITUCIONALIDADE APENAS PARA O EXERCÍCIO DE 2022 – PANDEMIA – COTEJO ENTRE DIREITO À SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL E A GARANTIA DA SEGURANÇA JURÍDICA AO CREDOR DO ESTADO – DECLARAÇÃO DE QUE

AS DESPESAS COM PRECATÓRIOS SEJAM ESCRITURADAS COMO DÍVIDA CONSOLIDADA – IMPOSSIBILIDADE – JUDICIAL RESTRAINT – EFEITOS SOBRE O NOVO ARCABOUÇO FISCAL – AFASTAMENTO – ENCONTRO DE CONTAS – INCONSTITUCIONALIDADE NOS TERMOS EM QUE FORMULADO – UTILIZAÇÃO DA SELIC COMO ÍNDICE UNIFICADO DE ATUALIZAÇÃO DOS PRECATÓRIOS – PRATICABILIDADE – POSSIBILIDADE – ALTERAÇÃO DA DATA LIMITE PARA INCLUSÃO DO REQUISITÓRIO NO ORÇAMENTO DO EXERCÍCIO SEGUINTE – CONSTITUCIONALIDADE – COMPATIBILIDADE COM A LDO – INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À IRRETROATIVIDADE – PRECATÓRIO – PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL – AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A Constituição Federal não disciplina questões relativas à votação remota de parlamentares; momento da apresentação de emendas ao projeto; cisão e aglutinação de projetos; e tramitação do projeto por comissões temáticas antes da apreciação pelo Plenário de cada Casa do Congresso Nacional. 2. As normas regimentais das Casas do Congresso Nacional não constituem parâmetro de validade nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, na medida em que versam matéria interna corporis resguardadas pela cláusula da separação de poderes. Nesse sentido: ADPF 832, Plenário, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 5/5/2023; ADI 5693, Plenário, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 19/5/2022; ADI 6696, Plenário, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 13/12/2021; ADI 2038, Plenário, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 25/2/2000; e ADI 6986, Plenário, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 19/5/2022. 3. O Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de judicial review do mérito das emendas constitucionais sempre que estas colidam com o core constitucional do texto originário de 1988. (ADI 939, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/1993, DJ 18/03/1994, e ADIs 4357 e 4425, Rel. Min. Ayres Britto, Redator p/ acórdão o Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2013, DJe 26/09/2014). 4. O direito é reflexo do tempo em que editado e em matéria constitucional, o texto posto na lei fundamental, tanto de maneira originária quanto em sede de revisão, decorre do espírito da época em que produzido. 5. A legitimidade de determinada disposição precisa ser realizada em contexto com o ambiente em que elaborada bem como apreciada em cotejo com os efeitos que a norma é capaz de produzir. 6. A modelagem do

tempo não é estranha aos juízos competentes para declarar a inconstitucionalidade de determinada norma mercê da modulação de efeitos da decisão de inconstitucionalidade atribuída à jurisdição constitucional, a partir de preceitos de segurança jurídica. A possibilidade é representativa do domínio sobre o fator tempo que o exercício da interpretação constitucional é capaz de promover, conforme se observa da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no reconhecimento de uma norma “ainda” constitucional. (RE 147776, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 19/06/1998).

7. O exame da compatibilidade das Emendas Constitucionais 113 e 114/21 com os princípios constitucionais postos no texto de 1988 não pode prescindir da avaliação a respeito da legitimidade das mudanças efetivadas, especialmente sob a ótica dos momentos vividos pela sociedade brasileira nos últimos três anos.

8. O exercício do poder constituinte de maneira legítima precisa estar acorde ao pensamento social vigente ao momento em que as alterações constitucionais são processadas. Esta é, em verdade, umas das implicações da teoria dos “momentos constitucionais”, desenvolvida por Bruce Ackerman.

9. O judicial review é parte do processo de emendas à Constituição, uma vez que toda democracia liberal funcional depende de uma variedade de técnicas para introduzir flexibilidade no quadro constitucional.

10. A postergação do pagamento de valores relativos aos precatórios que excederam o teto fixado em Emenda à Constituição ensejou o sacrifício de direitos individuais do cidadão titular de um crédito em face do poder público, abalando sobremodo a legítima confiança nas instituições violando os efeitos da coisa julgada que foi favorável aos credores.

11. Os recursos financeiros destinados ao atendimento a tais direitos foi aproveitado em ações sociais e de saúde em momento em que o orçamento público viveu situação delicada decorrente de uma pandemia de proporções mundiais.

12. A medida adotada pelo Congresso, por meio de emenda à Constituição, representou uma opção política dotada de legitimidade no momento em que realizada.

13. O Supremo Tribunal Federal reconheceu em julgados recentes a legitimidade de medidas concretizadas pelo poder público para atendimento de demandas exigidas pela população para o combate aos efeitos do coronavírus. (ADIs 6357 MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 13/05/2020, DJe 20/11/2020, e a ADI 6970, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2022, DJe 29/08/2022).

14. A opção do constituinte derivado,

in casu, privilegiou cláusulas constitucionais estabelecidas, especialmente, nos arts. 1º, III, 3º, 5º caput, 6º, 194, caput, 196, bem como o inciso VI do art. 203. 15. A medida adotada em 2021, em que pese tenha se mostrado legítima no momento da aprovação da Emenda Constitucional, necessita de escrutínio contínuo de seus efeitos, em vista da gravidade de suas consequências. É que os direitos suprimidos àquele momento excepcional não podem se tornar letra morta máxime em vista da possibilidade de a rolagem da dívida estatal torná-la completamente impagável em um momento futuro. 16. 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 caracteriza-se 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 COVID-19, neste momento caminha para se tornar um veneno com possibilidade de prejudicar severamente, em um futuro breve, o pagamento das mesmas despesas com ações sociais anteriormente prestigiadas. 17. Nesse segmento revelam-se legítimas as medidas concernentes à limitação ao pagamento de precatórios apenas para o exercício de 2022, sendo certo que para além desse momento resta incompatível com as cláusulas constitucionais a limitação a direitos dos cidadãos a partir do momento em que cessaram os eventos que justificavam a restrição. 18. A quitação do passivo criado pelas Emendas Constitucionais 113 e 114/2021 é medida que se impõe, sob pena de se inviabilizar a atividade da administração pública em um futuro breve. 19. A dívida pública em matéria de Direito Financeiro, é sempre decorrente ou (i) de empréstimos realizados pelo ente público ou (ii) da emissão de títulos. As dívidas decorrentes do pagamento de condenações judiciais não são classificadas como dívida pública mas como despesas. 20. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00) estabeleceu situações em que não se tem necessariamente a emissão de título ou a contratação de um empréstimo, mas há a caracterização da despesa como dívida pública. Assim o é no que tange à assunção, ao reconhecimento ou à confissão de dívidas pelo ente da Federação, conforme estabelecido no art. 29, § 1º, da referida lei complementar. 21. In casu, o pedido formulado na petição inicial da demanda busca a tutela jurisdicional

para que o valor a ser despendido com a regularização do passivo de precatórios tenha sua classificação orçamentária alterada de modo a não ser incluído no anterior regime fiscal do teto de gastos, aprovado pela EC 95/2016, já modificado. 22. O pedido para que os valores despendidos com precatórios seja reclassificado em despesas primárias e dívida consolidada esbarra nas limitações inerentes ao exercício da jurisdição constitucional. A reclassificação orçamentária das despesas com o pagamento de precatórios é medida que escapa ao âmbito de atribuição exclusiva do Poder Judiciário. 23. No caso sub judice a intervenção judicial, inobstante mostre-se incompetente para a reclassificação contábil das despesas orçamentárias, deve ser efetivada para a solução concreta da demanda, posto exigência de “congruência” (SUNSTEIN; Cass e VERMEULE, Adrian) em que a pretensão de quitação do passivo gerado pela aplicação do subteto dos precatórios precisa se coadunar com regras de responsabilidade fiscal aprovadas recentemente que permitam a solução do caso concreto. 24. Os pagamentos relativos ao passivo de precatórios ocasionado pelas Emendas Constitucionais 113/02 e 114/02 devem ser incluídos nas excepcionalidades do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, tais valores devem ser considerados, exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias, sendo possível a sua classificação para todos os fins financeiros, a critério dos órgãos competentes. 25. A formulação do “Novo Regime Fiscal Sustentável” levou em conta a existência do subteto para pagamento de precatórios vigente até 2026, assim, a declaração de inconstitucionalidade da limitação para os exercícios de 2024 a 2026 retira o substrato no qual está ancorado o regime, na medida em que o montante a ser pago a título de precatórios judiciais não pode ser antevisto em situações ordinárias, ao contrário do que acontecia quando vigente o subteto. 26. A exclusão das consequências para atingimento das metas fiscais dos valores que ultrapassarem o subteto, também para os exercícios de 2024 a 2026, deve ser reconhecida, de modo a que a credibilidade do regime fiscal possa ser mantida. 27. A fortiori, o cumprimento desta decisão dispensa a observância de quaisquer limites legais e constitucionais ou condicionantes fiscais, financeiras ou orçamentárias aplicáveis para o pagamento dos requisitórios expedidos para os exercícios de 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, quando excedentes do subteto

fixado pelo art. 107-A do ADCT. 28. A redação do art. 100, § 9º, da CRFB, estabelecida pela Emenda 113/2021, apesar de sensivelmente diferente daquela declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 4425 e 4357, contém a mesma essência e não se coaduna com o texto constitucional. 29. A compensação requerida pelo titular do precatório nas situações descritas no § 11 do mesmo artigo 100 somente mantém sua legitimidade após a exclusão do subteto para pagamento dos requisitórios se afastada a expressão que determina sua auto aplicabilidade à União. 30. A atual sistemática de atualização dos precatórios não se mostra adequada e minimamente razoável em vista do sem número de regras a serem seguidas quando da realização do pagamento do requisitório. 31. O tema 810 de Repercussão Geral, bem como a questão de ordem, julgada na ADI 4425, em conjunto com o tema 905 de recursos repetitivos fixado pelo Superior Tribunal de Justiça demonstram os diversos momentos e índices a serem aplicados para atualização, remuneração do capital e cálculo da mora nos débitos decorrentes de precatórios. 32. A unificação dos índices de correção em um único fator mostra-se desejável por questões de praticabilidade. No sentido técnico da expressão consagrada pela Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Regina Helena Costa, “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. 33. A Taxa Referencial e a taxa SELIC não são índices idênticos; sequer assemelhados, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a utilização da taxa SELIC para a correção de débitos judiciais na Justiça do Trabalho em substituição à Taxa Referencial é plenamente legítima. (ADC 58, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2020, DJe 07/04/2021) 34. O precedente formado nas ADIs 4425 e 4357, que julgou inconstitucional a aplicação da Taxa Referencial para a atualização dos valores dos precatórios, não ostenta plena aderência ao caso presente, em que o índice em debate é a taxa SELIC. 35. 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 Justiça. 36. A alegada dissonância entre os índices de inflação e o valor percentual da taxa SELIC não corresponde exatamente à realidade. A SELIC é efetivamente fixada pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil, entretanto, suas bases estão diretamente relacionadas aos pilares econômicos do país. 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). Consectariamente, há elementos outros que não a mera vontade política para a fixação dos patamares da SELIC. 37. A correlação entre a taxa de juros da economia e a inflação é extremamente próxima na medida em 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, mas sim, relação direta e imediata. 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; consectariamente, é praticamente impossível ao gestor público descrever metas e trajetória sustentável da dívida pública sem levar em consideração o quanto terá de despende a título de pagamento em condenações judiciais. A alteração torna mais realista a perspectiva de equacionamento da dívida que constará da lei orçamentária. 39. O estabelecimento de uma comissão de controle externo junto ao Poder Legislativo para avaliação dos precatórios expedidos pelo Poder Judiciário, conforme art. 6º da EC 114/21 destoa do sistema de separação de poderes posto na Constituição Federal. O dispositivo havido da Emenda Constitucional 114/21 subverte a ordem de atribuições, impondo um controle sobre a

atividade tanto do Poder Executivo, condenado em demandas judiciais, quanto do Poder Judiciário, que julga o melhor direito e condena o Estado a pagar o cidadão. 40. O trâmite desde a expedição do precatório até sua inclusão no orçamento para pagamento inclui procedimentos distintos, um de natureza jurisdicional e outro de natureza administrativa. Na execução proposta contra a Fazenda Pública, a atividade judicial de primeiro grau é cumprida e acabada com a expedição do precatório por parte do juízo exequente. A partir daí, o que se desenvolve é a atividade do Presidente do Tribunal quanto ao encaminhamento a ser dado à ordem de pagamento. 41. A possibilidade de a nova legislação captar requisitórios já expedidos não encerra violação à irretroatividade. A aplicação da novel legislação dá-se após o encerramento da fase judicial do procedimento e antes do início da fase administrativa. É dizer que a norma produzirá efeitos após o encerramento das discussões relativas à condenação judicial do Poder Público e antes de finalizados os trâmites administrativos para a inclusão do crédito no orçamento. 42. O § 5º do art. 101 do ADCT incluído pela EC 113/21 possibilitou a contratação do empréstimo referido no § 2º, III, do dispositivo (qual seja, sem quaisquer limitações fiscais) “exclusivamente” para a modalidade de pagamento de precatórios por meio de acordo direto com o credor, modalidade na qual o titular do crédito se obriga a aceitar um deságio de 40% do valor de seu precatório. 43. A contrario sensu, para todas as outras formas de quitação não é possível a contratação específica daquela modalidade de empréstimo. Torna-se possível que sobejem recursos para o pagamento de precatórios sob a forma de acordo com deságio e falta dinheiro para a quitação de débitos na modalidade usual, qual seja, em espécie pela ordem cronológica de apresentação e em respeito às preferências constitucionais. 44. Como asseverado pela Procuradoria-Geral da República em sua manifestação (fls. 79): “É como se o Estado dissesse ao credor que, para pagamento com deságio de 40%, há dinheiro disponível, mas não há para pagamento integral”. Ao privilegiar determinada modalidade de quitação de dívida, o art. 101, § 5º, do ADCT prejudica todas as outras opções, inclusive aquela que ontologicamente decorre do regime de precatórios que é o pagamento em dinheiro na ordem de antiguidade da dívida e respeitadas as preferências constitucionais. 45. Ação Direta julgada parcialmente procedente para: (i) dar interpretação conforme a constituição do caput do art. 107-A do ADCT, incluído pela

Emenda Constitucional 114/2021 para que seus efeitos somente operem para o exercício de 2022; (ii) a declaração de inconstitucionalidade, com supressão de texto, dos incisos II e III do mesmo dispositivo; (iii) a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 3º, 5º e 6º do mesmo art. 107-A; (iv) declaração de inconstitucionalidade do art. 6º da Emenda Constitucional 114/2021; (v) a declaração de inconstitucionalidade do art. 100, § 9º, e do art. 101, § 5º, do ADCT, com redação estabelecida pelo art. 1º da EC 113/21; (vi) dar interpretação conforme a Constituição do art. 100, § 11, da Constituição, com redação da EC 113/21 para afastar de seu texto a expressão “com auto aplicabilidade para a União”. Consequentemente: (i) o cumprimento integral da decisão desta Ação Direta insere-se nas exceções descritas no art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, que institui o Novo Regime Fiscal Sustentável, cujos valores não serão considerados exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias em que for realizado o pagamento; (ii) deferimento do pedido para abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos para os exercícios de 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, quando excedentes do subteto fixado pelo art. 107-A do ADCT; (iii) autorizada à União a abertura de créditos extraordinários necessários ao pagamento imediato dos precatórios referidos, estando presentes, no caso concreto, os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência previstos no § 3º do art. 167 da CF, deduzidas as dotações orçamentárias já previstas na proposta orçamentária para o exercício de 2024, aberta a possibilidade de edição de medida provisória para o pagamento ainda no exercício corrente. (STF, ADI 7064, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJ 01.12.2023).

A decisão do STF na ADI 7064 revela, com clareza, que a imposição de tetos ao pagamento de precatórios é medida de natureza excepcional e temporária, somente justificável em contextos de calamidade pública que imponham escolhas trágicas entre direitos fundamentais igualmente relevantes. Fora dessas circunstâncias, a limitação artificial dos desembolsos equivale a conferir ao Estado um salvo-conduto para descumprir decisões judiciais, em frontal violação ao princípio da separação de poderes e ao próprio Estado de Direito.

Para além disso, há uma ruptura do pacto federativo ao se estabelecer condicionantes para a efetivação da decisão judicial impostas por outro Poder Estatal, retirando-se a autonomia de implementação de decisões judiciais por parte dos Tribunais. Esses últimos deixam de serem protagonistas na solução do conflito e na reparação de danos cometidos para serem gestores de filas de pagamento, na contingência da indicação de dados por parte do ente municipal.

5.5. Violação à isonomia

O princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF) é violado pela EC n. 136/2025 ao instituir um regime assimétrico entre credores públicos e privados, e entre a Fazenda Pública devedora e o devedor particular. No regime das obrigações privadas, o devedor inadimplente está sujeito a medidas executivas típicas — penhora de bens, expropriação, bloqueio de valores — que podem recair sobre seu patrimônio sem qualquer limitação percentual previamente fixada. Já o Estado, pela nova sistemática, autolimita-se a pagar entre 1% e 5% de sua receita anual a título de precatórios, independentemente do volume do passivo acumulado e do tempo de espera dos credores.

Essa desproporção é ainda mais acentuada quando se considera que a EC n. 136/2025 impõe os tetos indistintamente a todos os entes subnacionais, inclusive àqueles que, como o Município de Joinville, vinham honrando seus compromissos e quitando seus precatórios dentro do regime anterior. O Ofício FONAPREC n. 10/2025 demonstra que apenas 6% dos Municípios brasileiros não conseguiriam quitar seus precatórios até 2029, de modo que a imposição generalizada dos tetos — tratando igualmente os desiguais — configura violação direta ao princípio da isonomia, na sua vertente material, que exige o tratamento diferenciado de situações desiguais na medida de suas dessemelhanças.

5.6. Violação de Cláusulas Pétreas

A EC n. 136/2025, ao introduzir os tetos progressivos de 1% a 5% da RCL, tende a abolir, na prática, direitos e garantias individuais protegidos pelo art. 60, § 4º, IV, da CF. Não é necessário que a emenda constitucional suprima expressamente um direito fundamental para que incorra em violação à cláusula pétrea; basta que o esvazie, o desnature ou o torne insuscetível de exercício efetivo. É precisamente o que ocorre no caso: o direito à

coisa julgada é formalmente preservado, mas materialmente aniquilado, na medida em que as decisões condenatórias contra a Fazenda Pública deixam de ter eficácia prática; o direito de propriedade é nominalmente garantido, mas o crédito do particular é progressivamente corroído pela inflação e pela postergação indefinida; o acesso à justiça é formalmente assegurado, mas a tutela jurisdicional obtida ao final de anos de litígio resulta estéril.

O STF, no julgamento da ADI 2356, já enfrentou a questão e firmou entendimento categórico sobre os limites do poder de reforma constitucional em matéria de precatórios, conforme se extrai do acórdão.

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30, DE 13 DE SETEMBRO DE 2000, QUE ACRESCENTOU O ART. 78 AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. PARCELAMENTO DA LIQUIDAÇÃO DE PRECATÓRIOS PELA FAZENDA PÚBLICA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I – CASO EM EXAME 1. Ação direta de inconstitucionalidade em que se discute a constitucionalidade do regime de parcelamento precatórios instituído pelo artigo 2º da Emenda Constitucional n. 30/2000, o qual acrescentou o artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. II – QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Saber se há, ou não, afronta às cláusulas pétreas (artigo 60, §4º, III e IV), especialmente, ao princípio da separação de poderes (artigo 2º, CRFB), à garantia de acesso à jurisdição (artigo 5º, XXXV, CRFB), às garantias do ato jurídico perfeito, direito adquirido e coisa julgada (artigo 5º, XXXVI, CRFB), do direito fundamental à propriedade (artigo 5º, XXII e XXIV, CRFB) e à isonomia (artigo 5º, caput, CRFB), e do princípio da proporcionalidade (artigo 5º, LIV, CRFB). 3. Saber se o parcelamento, em até dez anos, dos valores correspondentes a precatórios pendentes e futuros, decorrentes de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, impossibilita que cidadãos e cidadãs, bem como pessoas jurídicas, titulares de créditos líquidos e certos reconhecidos em decisões transitadas em julgado, recebam do Poder Judiciário a tutela efetiva de seus direitos. III – RAZÕES DE DECIDIR 4. O legislador constituinte derivado, ao editar a norma ora impugnada, não observou direitos fundamentais dos cidadãos e cidadãs brasileiras, quando estabeleceu regras transitórias para fazer face a um problema concreto e irremediável de gestão das contas públicas, ou seja, a dos precatórios pendentes de pagamento por falta de

recursos financeiros disponíveis. Feriu, portanto, cláusula pétrea expressamente disposta na Constituição da República de 1988 (art. 60, §4º, CRFB). 5. O poder público, na condição de parte devedora de relação jurídica em que deve cumprir sua obrigação de pagar, já é privilegiado por ter o prazo dilargado de até 20 meses para quitar sua dívida. 6. Não obstante compreenda a perspectiva das fazendas públicas, é necessário deslocar o olhar para o credor, cidadão e cidadã que, após demandas judiciais geralmente prolongadas no tempo, vê-se vencedor do pleito judicial, com trânsito em julgado, mas sem garantia de que receberá o valor pecuniário que lhe é devido, o que afronta a perspectiva material do princípio de acesso à jurisdição. 7. 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 julgado. 8. A questão posta, nos presentes autos, não perdeu o objeto em face das posteriores alterações legislativas ao regime de precatórios no Brasil, tendo em vista que a solução da controvérsia constitucional com a amplitude veiculada nos pedidos das ADIs 2356 e 2362 reafirmará os limites aos quais devem se submeter os legisladores constituintes derivados nesse tema, doravante. IV – MODULAÇÃO DE EFEITOS 9. O Supremo Tribunal Federal, por maioria, modulou os efeitos da presente decisão para que seja conferida eficácia ex nunc ao presente julgamento, mantendo os parcelamentos realizados até a concessão da medida cautelar nestes autos (25.11.2010), vencidos os Ministros Nunes Marques (Relator), Alexandre de Moraes e André Mendonça, que modulavam os efeitos da decisão, mantendo a validade de todos os pagamentos, parciais ou integrais, que tenham sido realizados de acordo com a norma declarada inconstitucional. 10. A modulação até a data da concessão da cautelar, em 25.11.2010, é devida porque os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada devem ser respeitados até esse marco, a partir de quando a norma impugnada teve sua eficácia suspensa em face da cautelar deferida. V – DISPOSITIVO 11. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente, nas ações diretas de inconstitucionalidade n. 2356 e n. 2362, para, confirmando a liminar

nestes autos deferida, declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, que introduziu o artigo 78 no ADCT da Constituição da República de 1988, respeitando-se os parcelamentos realizados sob o regime instaurado pela norma declarada inconstitucional, até a concessão da medida cautelar, em 25.11.2010 (STF, ADI 2356, Rel. Min. Nunes Marques. Relator para Acórdão: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJ 07.05.2024).

O precedente da ADI 2356 é particularmente relevante porque, ao declarar a inconstitucionalidade do art. 78 do ADCT — que previa parcelamento em até 10 anos —, o STF fixou um parâmetro claro: o poder de reforma constitucional não pode instituir regimes de pagamento que imponham ônus desproporcional aos credores e frustrem a efetividade das decisões judiciais.

Se o parcelamento em 10 anos foi considerado inconstitucional por alongar excessivamente o prazo de quitação, com maior razão deve ser considerada inconstitucional a EC n. 136/2025, que simplesmente elimina o prazo e reduz os desembolsos anuais a percentuais ínfimos da RCL. A lógica decorre da violação de cláusula pétrea previamente declara por parte do Supremo Tribunal Federal.

5.7. Reprodução de artigos já declarados inconstitucionais

A EC n. 136/2025 não inova no ordenamento jurídico; ela reproduz e agrava mecanismos que o STF já havia rechaçado em sucessivas oportunidades. O regime de tetos vinculados a percentuais da RCL — 1% a 5% na EC n. 136/2025 — é substancialmente idêntico ao regime de 1% a 2% da RCL instituído pela EC n. 62/2009 e declarado inconstitucional nas ADIs 4357 e 4425. A eliminação do prazo final de quitação reedita, com mais gravidade, a postergação de 15 anos da EC n. 62/2009. A imposição de tetos indistintos a todos os entes reproduz a lógica do art. 107-A do ADCT (incluído pela EC n. 114/2021), cuja inconstitucionalidade foi declarada pela ADI 7064 a partir de 2023.

Essa insistência do Congresso Nacional em aprovar normas que o STF já considerou inconstitucionais configura um fenômeno de diálogo institucional disfuncional — ou, mais precisamente, de desrespeito à autoridade das decisões da Suprema Corte. Avaliando a questão à luz do conceito de “Jogo do Resgate” (*Bailout Game*), demonstra que o comportamento

reiterado do Legislativo e do Executivo, ao aprovar sucessivas moratórias, sinaliza aos entes subnacionais que diante da impossibilidade de cumprimento integral das obrigações judiciais, o sistema político-jurídico oferecerá uma saída institucionalmente legitimada. Esse ciclo vicioso, além de violar a Constituição, compromete a credibilidade do Estado e a própria autoridade do Poder Judiciário.

A conclusão que se impõe, diante de todo o exposto, é a de que os §§ 23 e 24 do art. 100 da CF, incluídos pela EC n. 136/2025, são materialmente inconstitucionais. A violação simultânea e cumulativa à coisa julgada, ao direito de propriedade, à separação de poderes, à isonomia, à segurança jurídica e à razoável duração do processo não deixa margem a dúvidas quanto à incompatibilidade dos dispositivos com o núcleo essencial da Constituição de 1988. A EC n. 136/2025 não promove um ajuste fiscal constitucionalmente legítimo, mas sim uma moratória perpétua travestida de reforma constitucional, que transfere integralmente aos credores o custo da ineficiência e da irresponsabilidade fiscal dos entes devedores.

6. QUESTÕES PRÁTICAS E A EXPERIMENTAÇÃO EM JOINVILLE: APLICABILIDADE DA EMENDA

A análise desenvolvida nas seções anteriores demonstra, com sólida fundamentação jurídica, a inconstitucionalidade material dos §§ 23 e 24 do art. 100 da CF. Contudo, essa conclusão não resolve, por si só, o dilema concreto que se apresenta ao gestor público, especialmente o Municipal: a EC n. 136/2025 está em plena vigência, a ADI 7873/DF ainda não foi julgada, e o prazo de 20 de setembro para o envio do plano anual de pagamentos de precatórios ao Tribunal de Justiça se aproxima. É necessário, portanto, oferecer uma orientação prática que, amparada na melhor exegese jurídica disponível, minimize os riscos de responsabilização do gestor e preserve a posição do Município de Joinville perante os credores, o Poder Judiciário e os órgãos de controle.

Para o caso específico que fundamentou essa análise – isso é, o Município de Joinville – pode-se afirmar que nossa cidade é, comprovadamente, um ente solvente. Os planos anuais de pagamento de precatórios apresentados nos últimos exercícios demonstram que o Município vem honrando regularmente suas obrigações judiciais, dentro dos parâmetros do regime anterior — seja no regime geral do art. 100, caput, da CF, seja no regime

especial do art. 101 do ADCT, com prazo de quitação até 2029. O estoque de precatórios em mora do Município, considerado em relação à sua Receita Corrente Líquida, está em patamar que permite a quitação integral dentro do horizonte temporal anteriormente estabelecido, sem necessidade de recorrer aos limites excepcionais da EC n. 136/2025. Essa constatação é corroborada pelos dados do Ofício n. 10/2025/FONAPREC, que atesta que apenas 6% dos Municípios brasileiros — uma minoria absoluta — não conseguiriam quitar seus precatórios até 2029. Joinville, por sua situação fiscal equilibrada, não se enquadra nessa minoria.

A imposição dos tetos da EC n. 136/2025 a um ente solvente como Joinville teria consequências práticas desastrosas e juridicamente insustentáveis. O Município, que atualmente destina percentual superior ao teto que lhe seria aplicável para honrar seus precatórios, seria compelido a reduzir drasticamente os desembolsos, alongando artificialmente a fila de pagamento e frustrando a legítima expectativa dos credores que já contavam com o recebimento dos valores em prazo razoável. Credores de natureza alimentar — servidores públicos, pensionistas, beneficiários de indenizações —, muitos dos quais com idade avançada ou em situação de vulnerabilidade, veriam seus direitos postergados para um horizonte temporal incerto. O Município, por sua vez, passaria a acumular um passivo crescente, na medida em que os novos precatórios se somariam ao estoque não quitado, gerando um círculo vicioso de inadimplemento.

A aplicação dos tetos pela EC n. 136/2025 antes do julgamento definitivo da ADI 7873/DF pelo STF acarreta riscos jurídicos significativos ao gestor municipal. Caso a Suprema Corte declare a inconstitucionalidade dos §§ 23 e 24 do art. 100 da CF — como tudo indica que fará, à luz de sua jurisprudência consolidada —, o gestor que tiver reduzido os pagamentos com base nos tetos poderá ser responsabilizado por violação à coisa julgada e ao direito de propriedade dos credores. A redução abrupta dos desembolsos pode, ademais, ensejar o ajuizamento de ações de sequestro de valores pelo Poder Judiciário, nos termos do art. 100, § 6º, da CF, e de ações de responsabilização fiscal e por improbidade administrativa, na forma do art. 100, § 27, III, da CF (na redação da própria EC n. 136/2025), que prevê expressamente a responsabilização do chefe do Executivo pelo descumprimento dos pagamentos.

Por outro lado, a opção por não aplicar os tetos — mantendo o plano de pagamentos conforme o regime anterior — também não está isenta de questionamentos por parte dos órgãos de controle externo, notadamente o

Tribunal de Contas do Estado. Afinal, a EC n. 136/2025 está formalmente em vigor, e o art. 100, § 23, da CF, ao empregar o verbo “estão limitados”, transmite um comando aparentemente cogente. Contudo, essa aparente antinomia resolve-se pela aplicação da interpretação conforme à Constituição — técnica de decisão em controle de constitucionalidade que permite restringir o âmbito de incidência da norma para compatibilizá-la com o texto constitucional. E é exatamente essa a solução proposta pelo Parecer da Procuradoria-Geral da República emitido recentemente no bojo da ADI 7873/DF.

O parecer da PGR, como já referido, opina expressamente pela procedência parcial do pedido, com interpretação conforme à Constituição para “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”. Essa manifestação, subscrita pelo chefe do Ministério Público Federal em sua função de custos iuris (fiscal da lei) no controle concentrado de constitucionalidade, constitui fundamento jurídico de elevada autoridade para embasar a decisão do gestor municipal de manter o plano de pagamentos anterior. A PGR reconhece, em sua análise, 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.

O parecer da PGR, embora não vincule o STF, é a manifestação do órgão constitucionalmente incumbido de velar pela ordem jurídica e pela guarda da Constituição, e suas conclusões, quando acolhidas pela Corte — como ocorreu em inúmeras ações diretas —, adquirem força de coisa julgada com eficácia erga omnes. Para o gestor municipal, o parecer oferece uma diretriz interpretativa sólida e defensável: os tetos da EC n. 136/2025, para serem constitucionais, devem ser interpretados restritivamente, alcançando apenas os entes que comprovadamente não possam honrar seus débitos no regime anterior. Joinville, que pode e vem honrando seus precatórios, está, portanto, fora do âmbito de aplicação legítimo dos §§ 23 e 24.

O prazo de 20 de setembro, estabelecido pelo art. 64, II, da Resolução CNJ n. 303/2019, opera como fator de urgência que recomenda uma decisão

imediate e fundamentada. Se o Município adotar os tetos e, posteriormente, sobrevier decisão do STF declarando a inconstitucionalidade da EC n. 136/2025 — ou acolhendo a interpretação conforme proposta pela PGR —, a situação orçamentária consolidada será de difícil reversão: os valores que deixaram de ser destinados ao pagamento de precatórios no exercício corrente terão de ser compensados nos exercícios seguintes, com acréscimo de juros e correção, gerando um passivo adicional. Por outro lado, se o Município mantiver o plano de pagamentos conforme o regime anterior e o STF, em decisão definitiva, validar integralmente a EC n. 136/2025, o gestor poderá, no exercício seguinte, ajustar os pagamentos aos novos limites, sem prejuízo ao equilíbrio fiscal.

A ponderação desses riscos, à luz dos fundamentos jurídicos expostos neste trabalho, conduz à recomendação de que o Município de Joinville mantenha, para o exercício corrente e para os seguintes, o plano de pagamentos de precatórios conforme o regime anterior, ou seja, em conformidade com o regime geral do art. 100, caput, da CF, e, quando aplicável, com o regime especial do art. 101 do ADCT e seu prazo de quitação até 2029. Essa manutenção deve ser formalizada por meio de decisão administrativa fundamentada, da qual constem as razões jurídicas que a amparam: em síntese, a inconstitucionalidade material dos §§ 23 e 24 do art. 100 da CF, a jurisprudência consolidada do STF sobre a matéria, o parecer da PGR na ADI 7873/DF pela interpretação conforme, e a condição de Joinville como ente solvente que não se enquadra na exceção que justificaria a aplicação dos tetos.

Subsidiariamente, recomenda-se que a Procuradoria-Geral do Município avalie a possibilidade e a conveniência de ingressar como *amicus curiae* na ADI 7873/DF, contribuindo com dados empíricos sobre a situação fiscal de Joinville e sobre o impacto concreto que a aplicação dos tetos teria sobre os credores do Município. A intervenção como *amicus curiae* permitiria ao Município participar do processo de formação do precedente constitucional, defender seus interesses institucionais e contribuir para que a decisão do STF reflita adequadamente a diversidade das situações fiscais dos entes subnacionais brasileiros.

7. CONCLUSÃO

O presente trabalho examinou, a partir de uma abordagem dedutiva e com pesquisa jurisprudencial exploratória, a constitucionalidade

do limite anual de teto de gastos dos precatórios instituído pelos §§ 23 e 24 do art. 100 da Constituição Federal, incluídos pela Emenda Constitucional n. 136, de 9 de setembro de 2025, à luz dos fundamentos jurídicos veiculados na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7873/DF e das manifestações institucionais produzidas em seu âmbito, notadamente o Parecer da Procuradoria-Geral da República. As conclusões alcançadas são as seguintes.

Concluiu-se ao longo da exposição que os §§ 23 e 24 do art. 100 da CF, ao instituírem tetos progressivos de 1% a 5% da Receita Corrente Líquida para o pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, são materialmente inconstitucionais. A violação incide, cumulativamente, sobre a garantia da coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CF), o direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CF), o princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF), a efetividade da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CF), a garantia da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF), o princípio da separação de poderes (art. 2º da CF), e a segurança jurídica (art. 5º, caput, da CF), configurando, ainda, afronta à cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV, da CF, que veda emendas tendentes a abolir direitos e garantias individuais. A eliminação do prazo final de quitação (art. 7º da EC n. 136/2025) e a aplicação retroativa dos tetos (art. 8º da EC n. 136/2025) agravam essas violações, instituindo uma moratória perpétua e frustrando a confiança legítima dos credores.

Além disso, a EC n. 136/2025 reedita, com agravantes, fórmulas legislativas que o Supremo Tribunal Federal já declarou inconstitucionais em sucessivas oportunidades: o regime de tetos vinculados a percentuais da RCL (ADIs 4357 e 4425, EC n. 62/2009), a postergação indefinida do prazo de quitação (ADI 2356, EC n. 30/2000) e a limitação artificial dos pagamentos (ADI 7064, EC n. 114/2021). A insistência do poder constituinte derivado em aprovar normas de conteúdo semelhante àquelas já rechaçadas pela Corte Suprema configura desrespeito à autoridade de suas decisões e compromete a credibilidade do Estado brasileiro. O STF já assentou, de forma reiterada e inequívoca, que o poder de reforma constitucional encontra limites materiais intransponíveis nos direitos e garantias fundamentais erigidos à condição de cláusulas pétreas pelo constituinte originário.

Os dados empíricos disponíveis demonstram a desproporcionalidade e a ausência de razoabilidade da medida. O Ofício n. 10/2025/FONAPREC, do Comitê Nacional de Precatórios do CNJ, atesta que apenas 6% dos Municípios brasileiros não conseguiriam quitar seus precatórios até 2029. Impor

uma moratória generalizada a toda a Federação — alcançando inclusive entes adimplentes e financeiramente equilibrados — para socorrer uma minoria em dificuldade é providência que não atende aos requisitos constitucionais da proporcionalidade em suas três vertentes: adequação (a medida não é apta a resolver o problema, pois apenas o posterga), necessidade (há alternativas menos gravosas, como os acordos diretos com deságio limitado e o regime especial do art. 101 do ADCT para os entes que dele comprovadamente necessitem) e proporcionalidade em sentido estrito (o sacrifício imposto aos credores — perda do prazo de recebimento e desvalorização dos créditos — é excessivo em relação ao benefício fiscal alegado).

Num quarto momento, compreendeu-se que os entes municipais, na condição de ente solvente que historicamente vem honrando o pagamento de seus precatórios dentro do regime anterior, possui fundamento jurídico sólido para manter o plano de pagamentos conforme a sistemática pré-EC n. 136/2025, amparando-se (a) na inconstitucionalidade material dos §§ 23 e 24 do art. 100 da CF, (b) na jurisprudência consolidada do STF que rechaça a imposição de tetos e a postergação indefinida de precatórios, e (c) na interpretação conforme à Constituição proposta pelo Parecer da Procuradoria-Geral da República na ADI 7873/DF, que recomenda restringir a aplicação dos tetos apenas aos entes comprovadamente insolventes. Recomenda-se que a decisão de manutenção do plano de pagamentos seja formalizada em ato administrativo fundamentado, do qual constem expressamente as razões jurídicas.

Por fim, recomenda-se que a Administração Municipal e a comunidade jurídica acompanhem atentamente a tramitação da ADI 7873/DF e, sobrevindo decisão definitiva do STF — seja em sede cautelar, seja em julgamento de mérito —, ajuste sua conduta de modo a conformá-la ao entendimento da Suprema Corte.

Subsidiariamente, sugere-se a avaliação da conveniência e oportunidade de ingresso como *amicus curiae* na referida ação, como forma de contribuir com dados empíricos sobre a realidade fiscal do Município de Joinville e de participar ativamente da formação do precedente constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Candido Mendes de. **Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal Recompiladas por mandado D’El-Rey D. Philippe I.** 14. ed. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Philomathico, 1870.

BARBI, Celso Agrícola. O Precatório na Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, n. 701. São Paulo: RT. mar., 1994. p. 17-21.

BARROS, Silvino de Alencar. O uso dos precatórios judiciais no planejamento tributário. **Revista Consultor Jurídico – CONJUR**. Opinião. 2 de julho de 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-jul-02/utilizacao-precatorios-judiciais-planejamento-tributario/> Acesso em: 27.11.2025.

BASTOS, Celso Ribeiro. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 33, out./dez. 2000, p. 285-301.

BOARI, Vitor Augusto; CAMARGO, Rogério Carlos. **PEC 66/2023: uma ameaça à credibilidade**. Parecer técnico elaborado a pedido do Conselho Federal da OAB. Brasília: CFOAB, 2025.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Congresso Nacional promulga emenda constitucional com novas regras sobre pagamento de precatórios. **Política e Administração Pública**. Brasília: 9 de setembro de 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1198404-congresso-nacional-promulga-emenda-constitucional-com-novas-regras-sobre-pagamento-de-precatorios/> Acesso em: 02.10.2025.

BRASIL, Confederação Nacional dos Municípios. Relator da PEC da Sustentabilidade Fiscal declara apoio a emendas da CNM. **Notícias: Marcha 2025**. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/relator-da-pec-da-sustentabilidade-fiscal-declara-apoio-a-emendas-da-cnm> Acesso em: 19.10.2025.

BRASIL, Confederação Nacional dos Municípios. PEC 66 de autoria da CNM é aprovada em Comissão Especial e vai à votação no Plenário da Câmara. **Notícias: Institucional**. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/pec-66-de-autoria-da-cnm-e-aprovada-em-comissao-especial-e-vai-a-votacao-no-plenario-da-camara> Acesso em: 19.10.2025.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição Federal de 1934**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 01.10.2025.

BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 66, de 13 de novembro de 2023**. Brasília: Senado LEGIS, 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9514801&ts=1752848644463&-disposition=inline> Acesso em: 05.10.2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.356 Distrito Federal**. rel. Min. Nunes Marques, red. para acórdão Min. Edson Fachin. Plenário, DJ 07.05.2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15369109099&ext=.pdf> Acesso em 02.10.2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.362 Distrito Federal**. rel. Min. Nunes Marques, red. para acórdão Min. Edson Fachin.

Plenário, DJ 07.05.2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15369108784&text=.pdf> Acesso em: 02.10.2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4357 Distrito Federal**. rel. Min. Luiz Fux. Plenário, DJ 19.12.2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338663873&text=.pdf> Acesso em: 02.10.2025

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7047 Distrito Federal**. rel. Min. Luiz Fux. Plenário, DJ 18.12.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6318731> Acesso em: 02.10.2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7064 Distrito Federal**. rel. Min. Luiz Fux. Plenário, DJ 18.12.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330822> Acesso em: 02.10.2025

CALDAS FURTADO, José de Ribamar. **Direito financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013. 685p.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. A Lei de Responsabilidade Fiscal sob a ótica dos princípios federativo e da separação de poderes. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 74, p. 64-102, jun. 2007.

CARVALHO, Vladimir Souza. Iniciação ao Estudo do Precatório. **Revista de Informação Legislativa – REI**, Brasília, ano 19, out.-dez. 1982. p. 325-364.

CUNHA, Paula Chaves da. A qualificação material do precatório. **Revista da EMERJ, Rio de Janeiro**, v. 17, n. 66, p. 216, set.-dez. 2014. Disponível em: www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista66/revista66_214.pdf. Acesso em: 02.10.2025.

FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. Evolução histórica dos precatórios no Brasil até a Constituição de 1988. **Escola Paulista da Magistratura – EPM. Seção Artigos**. Publicado em 01 de agosto de 2016. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Artigo/DireitoPublico/36458> Acesso em: 19.10.2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. 2. ed. atual. e reformulada. São Paulo: Saraiva, 1997.

GODINHO, André. Projeto de Constitucionalização da inadimplência pelo Poder Público. **Publicações da Comissão de Sociedades de Advogado da OAB Bahia**. 15 de junho de 2009. Disponível em: https://www.oab-ba.org.br/fileadmin/user_upload/Sociedades_de_Advogados/Projeto-Constitucionalizacao-Inadimplencia-Poder-Publico.pdf Acesso em: 27.11.2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Ed. RT, 2016. 1321p.

KANAYAMA, Rodrigo Luís; MOREIRA, Egon Bockmann. **Parecer pela Rejeição integral da PEC 66/2023**. Comissão Nacional de Estudos Constitucionais da Ordem dos Advogados do Brasil. Curitiba: CFOAB, 2025. Disponível em: <<https://>

www2.oabpr.org.br/publico/caapr/2025_07_oab_pec66_precatoriosvf.pdf> Acesso em: 03.11.2025.

LEITE, Ezequias da Silva. O cidadão e a Fazenda Pública. **Themis: Revista da ESMEC**, Fortaleza, v. 3, n. 2, p. 163-191, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Ed. RT, 2015. 507p.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. V. 3. São Paulo: Ed. RT, 1970.

REVISTA DOS TRIBUNAIS, Editorial. Será o fim dos Precatórios? AGU contrata o “cérebro” do CHATGPT para economizar bilhões. **Boletim Revista dos Tribunais Online**. São Paulo: RT. v. 53, jul. 2024.

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça. **Resolução GP n. 10, de 4 de fevereiro de 2013**. Institui na estrutura administrativa do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina o Comitê Gestor das Contas Especiais, transforma a Divisão de Precatórios da Diretoria de Orçamento e Finanças em Assessoria de Precatórios, e altera os Anexos I e VIII da Resolução n. 7/2006-GP, de 7 de abril de 2006. Florianópolis: TJSC, 2013.

SANTOS, João Antônio Dalla Rosa dos. **Os Precatórios: O Supremo Tribunal Federal e a problemática da efetividade do Direito do credor**. In: LONDERO, Josirene Candido; BIRNFELD, Carlos André Hüning. *Direitos Sociais Fundamentais: contributo interdisciplinar para a redefinição das garantias de efetividade*. Rio Grande: Editora da FURG, 2013. p. 219-244.

Enviado em 29.10.2025.

Aprovado em 03.12.2025.



Retificado em 26.06.2026.

Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.