

PARECER

Rodrigo Luís Kanayama
Egon Bockmann Moreira

Direito Constitucional e Financeiro. Precatórios. Controle de constitucionalidade: Ofensa às cláusulas pétreas da coisa julgada, propriedade e separação de Poderes. Parecer pela rejeição integral da PEC 66/2023.

Honra-nos a **Comissão Nacional de Estudos Constitucionais da Ordem dos Advogados do Brasil** ao solicitar parecer sobre a suficiência jurídico-constitucional do regime de pagamento de precatórios delineado no substitutivo (de 8 de julho de 2025) da Proposta de Emenda Constitucional n.º 66/2023, incumbindo-nos verificar se, à luz da sistemática escalonada de alíquotas sobre a receita corrente líquida (RCL) e da atualização monetária ali prevista, o passivo judicial se encaminha à quitação, à mera estagnação ou ao recrudescimento, bem como aferir a compatibilidade de tais efeitos com as garantias da coisa julgada, do direito de propriedade e da separação de Poderes.

I. A supremacia da Constituição e os limites de legitimidade do Poder Constituinte Derivado

1. A Constituição é o estatuto jurídico do político, para aqui nos valermos da célebre expressão-síntese de J. J. Gomes Canotilho.¹ Ela estabelece os contornos da vida estatal, bem como organiza e limita o exercício do poder em suas múltiplas dimensões. Sua função é a de assegurar estabilidade institucional e previsibilidade jurídica, oferecendo uma moldura normativa que regula a convivência entre o cidadão e o Estado, bem como entre os próprios órgãos dos poderes públicos.

Neste século XXI, pode-se dizer que a maior preocupação constitucional é a defesa ativa dos direitos fundamentais das pessoas, assegurados pelo *sobreprincípio da segurança jurídica*.

¹ “A constituição pretendeu e pretende ser o *estatuto jurídico do político*.” (*Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2^a ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2001, p. XXIII).

2. Assim, ao estabelecer as regras do jogo democrático e institucional, a Constituição não se apresenta como um repositório de vontades transitórias ou precárias, mas sim como um pacto fundacional que obriga e limita os poderes dela decorrentes. Entre esses poderes está o Poder Constituinte Derivado, que se manifesta por meio da promulgação de emendas constitucionais. Tal poder, porque autorizado pela própria Constituição, não se confunde com o Poder Constituinte Originário. Está submetido a restrições formais e materiais que visam a impedir a desfiguração da Ordem Constitucional por maiorias eventuais e/ou impulsos políticos momentâneos.

O exercício do poder de emendar a Constituição, portanto, é necessariamente limitado. Trata-se de um poder condicionado em dois planos: cronologicamente, exige amadurecimento, debate e reflexão; materialmente, não pode contrariar cláusulas pétreas nem desrespeitar os princípios constitucionais estruturantes. Em ambas as dimensões, a razão de ser dessas limitações reside na preservação da integridade do pacto constituinte e na contenção de abusos legislativos travestidos de reforma.

3. Daí que o exercício do Poder Constituinte Derivado deva ser obediente às regras e princípios constitucionais disciplinadores do modo de funcionar dessa competência legislativa extraordinária. Requer estabilidade institucional e reflexões a propósito do intenso respeito ao Poder Constituinte Originário (este sim, detentor do poder político-jurídico de criar uma nova Constituição).

Emendas constitucionais-relâmpago, aprovadas em processos legislativos acelerados, sem o devido espaço para deliberação pública, reflexão doutrinária e análise acumulada da jurisprudência constitucional, ainda que possam ser formalmente válidas, padecem de um severo déficit de legitimidade. A legitimidade do constituinte derivado não decorre apenas do cumprimento do rito, mas também do respeito à natureza da norma constitucional, cujo texto demanda ponderação, densidade normativa e compromisso institucional.

4. O procedimento qualificado para emendas, com quóruns reforçados e votações em dois turnos em ambas as casas legislativas, não é um capricho procedural. É a tradução jurídica da exigência de maturação decisória, com vistas à proteção da Constituição contra impulsos de ocasião. Trata-se de uma salvaguarda contra a tentativa de capturar o texto constitucional por interesses políticos momentâneos. A pressa na alteração da Constituição, portanto, pode não configurar, por si só, inconstitucionalidade, mas compromete de modo significativo a autoridade normativa do resultado obtido. A fragilidade do processo compromete a solidez do produto.

5. Em decorrência, a análise de uma emenda constitucional aprovada às pressas, em votações velozes e instantâneas – como se deu com a Proposta de Emenda à Constituição nº 66, de 2023 (PEC nº 66/2023) – inclusive com várias **dispensas dos interstícios regimentais** da Câmara dos Deputados, necessários ao trâmite legislativo das emendas² e com a votação no Senado Federal justo **no dia seguinte daquele que foi recebida** da Câmara³ – põe em xeque a própria presunção de legitimidade da norma promulgada. Essa ordem de presunção jurídica torna-se frágil diante da importância que merece ser dada ao exercício legítimo do Poder Constituinte Derivado.

² Dados disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2454495>. Acesso em 19/07/2025.

³ Dados disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/07/16/senado-aprova-em-primeiro-turno-nova-regra-para-precatórios>. Acesso em 19/07/2025.

Ora, em um Estado de Direito comprometido com a legalidade constitucional, o *político* não pode suplantar o *constitucional*. A vontade circunstancial da maioria parlamentar não é suficiente para reescrever, ao sabor do presente, as cláusulas estruturais do pacto que rege a convivência democrática. Quando o *político* se sobrepõe ao constitucional, atropelando prazos e violando o mínimo necessário ao devido processo constituinte, frustra-se a promessa fundacional da Constituição: a de proteger direitos, organizar poderes e garantir a continuidade institucional em meio às contingências da política.

6. Por essas razões, a PEC nº 66/2023 deve ser avaliada não apenas sob o prisma de sua validade formal, mas também à luz de sua legitimidade substancial. O respeito ao tempo do debate público, à coerência com a jurisprudência consolidada e à fidelidade aos princípios constitucionais estruturantes são critérios inafastáveis de avaliação. A Constituição não se presta a ser um instrumento de vontade e de arranjos de ocasião, mas uma barreira contra o arbítrio – inclusive, e especialmente, do arbítrio legalmente travestido de reforma.

II. **O regime constitucional dos precatórios como expressão de proteção aos direitos fundamentais**

7. Como de há muito destacou Pontes de Miranda, o regime de precatórios para os pagamentos devidos pela Fazenda Pública é medida constitucional moralizadora, contra a advocacia administrativa, diante da necessidade de fazê-los na ordem de sua apresentação.⁴

Em respeito à garantia da **coisa julgada**, o pagamento pela ordem de registro do precatório requisitório não tem como função primordial trazer vantagens à Fazenda Pública, mas se destina ao atendimento a princípios constitucionais da **impessoalidade** (não se beneficia um credor em detrimento dos outros; o critério para a ordem dos pagamentos é puramente objetivo), da **igualdade** (todos os credores estão em situação jurídica paritária, materialmente isonômica; o eventual discriminé só pode ser normativo, respeitador da Constituição) e da **segurança jurídica** (confere liquidez e certeza ao pagamento dos débitos públicos oriundos de condenações judiciais).

8. Em suma, os precatórios existem como expressão institucional do dever de máxima eficácia do respeito constitucional aos direitos fundamentais. Trata-se de um mecanismo que assegura, no plano prático, a proteção do patrimônio privado e a concretização da segurança jurídica nas relações entre o Estado e o cidadão.

A máxima eficácia dos direitos fundamentais constitui dever ativo dos Poderes Públicos como um todo – inclusive o Poder Constituinte Derivado. É Ingo Wolfgang Sarlet quem leciona que “aos poderes públicos incumbem a tarefa e o dever de extraír das normas que os consagram (os direitos fundamentais) a maior eficácia possível, outorgando-lhes, neste sentido, efeitos reforçados relativamente às demais normas constitucionais, já que não há como desconsiderar a circunstância de que a presunção da aplicabilidade imediata e plena eficácia que milita em favor dos direitos fundamentais

⁴ Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969. São Paulo: Ed. RT, 1970. v. 3. p. 646-647. Ampliar em: Egon Bockmann Moreira, Betina Treiger Gruppenmacher, Rodrigo Luís Kanayama, Diogo Zelak Agottani, *Precatórios*, 5^a ed. São Paulo: Thomson Reuters/RT, 2024, *passim*.

constitui, em verdade, um dos esteios de sua fundamentalidade formal no âmbito da Constituição.”⁵

Afinal, e como pontifica J. J. Gomes Canotilho, “os Direitos Fundamentais não são apenas um limite do Estado, são também uma tarefa do Estado. Ao Estado incumbe defendê-los e garanti-los. Não apenas um dado a respeitar, são também uma incumbência a realizar.”⁶ Trata-se exatamente da razão de ser do próprio Direito Administrativo contemporâneo, que, nas palavras de Marçal Justen Filho, revela-se na “supremacia e indisponibilidade dos direitos fundamentais”.⁷

9. Daí que o regime dos precatórios não pode ser visto como uma liberalidade do Poder Público nem uma faculdade administrativa: é uma imposição constitucional que dá consequência jurídica ao reconhecimento, pelo Poder Judiciário, de uma dívida certa, líquida e exigível contra a Fazenda Pública. Mais do que isso, representa o compromisso do Estado com o cumprimento de suas próprias obrigações (mesmo quando contrariam seus interesses patrimoniais). É justamente por isso que os precatórios assumem uma dimensão garantista: simbolizam a submissão efetiva do poder público à ordem jurídica que ele próprio instituiu.

A previsão constitucional do regime de precatórios, com suas regras de inscrição, ordem cronológica, exceções limitadas e controle jurisdicional, visa a impedir que a força econômica ou política do Estado prevaleça sobre o direito fundamental reconhecido do jurisdicionado. A morosidade no pagamento, a flexibilização excessiva das regras constitucionais ou a tentativa de relativizar os direitos reconhecidos por decisão judicial definitiva não apenas afrontam o princípio da legalidade, mas comprometem a confiança do cidadão na própria efetividade da Constituição.

10. É, portanto, à luz desse compromisso constitucional com os direitos fundamentais que se deve interpretar qualquer proposta de alteração do regime de precatórios. Não basta que a mudança seja formalmente válida: é necessário que preserve, em substância, a promessa constitucional de que o Estado, vencido em juízo, deve pagar o que deve - e pagar nos termos e prazos definidos pela Constituição e pela sentença.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiterado a centralidade do regime de precatórios no sistema de garantias constitucionais. A proteção judicial contra inadimplementos arbitrários é expressão do núcleo essencial do devido processo legal, da tutela jurisdicional efetiva e do princípio republicano, que impõem ao Estado não apenas respeitar as decisões judiciais, mas também se submeter a elas, sem tergiversações ou postergações indevidas.

III. O regime constitucional dos precatórios: evolução normativa, controle de constitucionalidade e reflexos econômico-financeiros

⁵ *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, 10^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 271. Sobre os direitos fundamentais processuais e sua máxima eficácia, v. Vera Karam de Chueiri; Egon Bockmann Moreira; Heloisa Fernandes Câmara e Miguel Gualano de Godoy, *Fundamentos de Direito Constitucional*, 3^a ed. Salvador: Juspodivm, 2025, pp. 325-332.

⁶ *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7^a ed., 9^a reimpr. Coimbra: Almedina, 2003, p. 105.

⁷ *Curso de Direito Administrativo*, 15^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 48. Como defendido por Pedro Costa Gonçalves, o Direito Administrativo destina-se ao “desenho de mecanismos especificamente vocacionados para a garantia e proteção dos direitos dos cidadãos perante a Administração Pública é, decerto, uma função cardinal do Direito Administrativo.” (*Manual de Direito Administrativo*, vol. I. Coimbra: Almedina, 2019, p. 98).

11. A história dos precatórios no Brasil, de 1988 até os dias que correm, oferece exemplo de tensão permanente entre dois valores constitucionais igualmente relevantes: de um lado, a estabilidade orçamentária do Estado; de outro, a efetividade da coisa julgada, corolário da proteção à propriedade, à confiança legítima e ao devido processo legal.

Desde a promulgação da atual Constituição da República, o art. 100 – em sua redação originária – assegurou que todo crédito judicialmente reconhecido contra a Fazenda fosse pago até o final do exercício financeiro seguinte à inscrição (desde que apresentado até meados de cada ano – 1º de julho, originalmente), conferindo preferência objetiva aos de natureza alimentar. Tratava-se de densificação concreta do princípio da supremacia das decisões judiciais, capaz de impedir que o devedor público transformasse a exceção – a mora – em regra da administração de seu passivo.

12. O regime de precatórios – ainda que seja modelo normativo tipicamente brasileiro – não é ruim em sua essência. Serve para manter a ordem cronológica dos pagamentos, em obediência aos princípios da impessoalidade e da isonomia. Além disso, permite organizar o orçamento público, mantendo sua previsibilidade, porque paga-se a dívida somente após a inclusão da dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual e evitam-se surpresas no decorrer do exercício financeiro.

13. Tal designio do regime, contudo, foi progressivamente solapado. Em 2000, a Emenda Constitucional n.º 30 acrescentou o art. 78 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e instituiu parcelamento compulsório, em dez prestações anuais, dos precatórios ordinários então pendentes. A arguição de inconstitucionalidade que se seguiu (ADI 2356/DF) resultou, já na fase cautelar, a suspensão do dispositivo, por afronta à autoridade da coisa julgada e à separação de Poderes: não se poderia submeter a execução judicial ao simples alvedrio do Poder Executivo, ainda que mediante reforma constitucional.

14. O julgado de 2000 não conteve, todavia, o ímpeto legislativo. Em 2009, a Emenda Constitucional n.º 62 criou o denominado “regime especial de pagamento”, autorizando prazo de até quinze anos, introduzindo leilões com deságio e permitindo a compensação automática de dívidas com créditos tributários. Mais grave: apontou a Taxa Referencial, sabidamente incapaz de recompor a inflação, como índice de correção dos precatórios. Foi inevitável o questionamento perante o Supremo Tribunal Federal, que, em 2013, ao julgar as ADIs 4357 e 4425, reconheceu a inconstitucionalidade de núcleos essenciais da emenda, reputando violados, entre outros, o direito de propriedade, a isonomia entre credores e a própria lógica de separação de Poderes. A modulação dos efeitos, em 2015, preservou pagamentos já efetivados, mas deixou claro que a postergação indiscriminada não se harmoniza com a Constituição.

Nas palavras do Relator, o Ministro Ayres Britto, “[c]om a devida vénia daqueles que entendem diversamente, penso adequada a referência à Emenda Constitucional nº 62/2009 como a ‘emenda do calote’. **Calote que termina por ferir o princípio da moralidade administrativa**, que se lê no caput do art. 37 da Constituição Federal, na medida em que se reconheça – como pessoalmente reconheço – o adimplemento das próprias dívidas como um dos necessários conteúdos do princípio da moralidade administrativa. Noutros termos, o Estado reconhece que não cumpriu, durante anos, as ordens judiciais de pagamento em desfavor do Erário; propõe-se a adimpli-las, mas limitado o valor a um pequeno percentual de sua receita”⁸.

⁸ STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4425*. Voto do Min. Ayres Britto (relator). Sem negrito no original.

O Min. Luiz Fux, na mesma senda, afirma: “A moratória de hoje é o prenúncio da moratória de amanhã”. Criar a moratória hoje implica moratórias subsequentes, mais graves com o passar do tempo.

15. Não obstante o firme posicionamento jurisprudencial, novas investidas legislativas se sucederam. A Emenda n.º 94, de 2016, reabilitou prazos alongados até 2020 e, numa tentativa de tornar a promessa crível, autorizou o custeio dos precatórios mediante utilização de depósitos judiciais de terceiros. A Emenda n.º 99, de 2017, prorrogou novamente o limite temporal, agora para 2024, e ampliou as fontes de financiamento – expediente que, ao fim e ao cabo, apenas realocou o ônus temporal sem resolver a raiz do problema. Esses alongamentos, embora questionados perante o Supremo Tribunal Federal, foram mantidos (ADI 5679).

16. A crise fiscal desencadeada pela pandemia de COVID-19 forneceu novo pretexto para prolongar o passivo. A Emenda n.º 109, de 2021, ampliou o prazo de quitação de 2024 para 2029. E as Emendas n.º 113 e 114, de 2021, vincularam o desembolso anual a percentuais da despesa pretérita e substituíram o índice de correção pela SELIC, bem como criaram mecanismos de parcelamento. Embora mais sofisticada, a técnica legislativa replicou o vício central já censurado: transferir a frustração de caixa corrente para o credor judicial, subtraindo-lhe, de forma direta ou indireta, parcela expressiva do valor real de seu crédito.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 7064, examinou a validade das Emendas Constitucionais n.º 113 e 114/2021 e concluiu, em julgamento parcialmente procedente, que o subteto anual para pagamento de precatórios (art. 107-A do ADCT) somente se justifica para o exercício de 2022, dada a excepcionalidade da pandemia, reputando-o constitucional para os exercícios subsequentes; declarou igualmente inconstitucionais, total ou parcialmente, o § 9.º do art. 100 e o § 5.º do art. 101 do ADCT na redação da EC 113; reconheceu, contudo, a possibilidade de utilização da SELIC como índice unificado de correção dos precatórios e a constitucionalidade do novo prazo de 2 de abril para sua inclusão orçamentária; assentou que, embora legítima no auge da crise sanitária, **a postergação do pagamento não pode perpetuar-se, pois sacrifica a coisa julgada e a confiança do credor, devendo o passivo ser quitado com exclusão dos limites de resultado primário previstos no Novo Regime Fiscal Sustentável**, admitindo-se, para tanto, a abertura de créditos extraordinários pela União.

17. Destaca-se o que disse o Ministro Luiz Fux, Relator, na ADI 7064: “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**”. E mais, no sentido da impossibilidade de converter a dívida pagável para impagável: “[o]utrossim, não se pode admitir que os direitos suprimidos àquele momento excepcional pela emenda aprovada tenham, na prática, se tornado letra morta, o que pode ocorrer caso a rolagem da dívida estatal a torne impagável em um momento futuro”.⁹

⁹ STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7064*. Voto do Min. Luiz Fux (relator). Sem negrito no original.

18. Portanto, postergar pagamentos viola a Constituição da República. Transforma a atual dívida com precatórios em um problema insolúvel às futuras gerações, prejudicando outras obrigações do Estado. Eis argumento relevante pela inconstitucionalidade de medidas que atentem contra a [futura] solvência do Estado.

IV. A inconstitucional PEC 66/2023

19. Nesse contexto, apresenta-se a Proposta de Emenda Constitucional n.º 66/2023, cujo substitutivo, aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 8 de julho de 2025, estabelece, para fins de pagamento das dívidas judiciais dos entes federativos em mora, o teto¹⁰ (não o piso) que parte de 1% da RCL (valor a ser destinado ao pagamento) quando o estoque de precatórios não ultrapassar 10% da RCL e culmina, apenas quando o mesmo estoque ultrapassar o patamar de 80%, em 5%. À primeira vista, a lógica pareceria progressiva; todavia, análise atuarial demonstra que mesmo a última alíquota pode ser insuficiente para cobrir, simultaneamente, a correção monetária – fixada em IPCA acrescido de 2% (ou SELIC, o que for menor)¹¹, a incidir em regime de juros simples – e a entrada anual de novos precatórios.¹²

¹⁰ O substitutivo prevê, no art. 100 da Constituição da República, para os entes em **mora**: “§ 23. Os pagamentos de precatórios pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, relativos às suas administrações diretas e indiretas, **estão limitados**, observados os §§ 24 a 26 e 28 deste artigo, a: (...).”

¹¹ A PEC nº 66/2023 prevê alteração do regime especial do art. 97 do ADCT: “§ 16. A partir de 1º de agosto de 2025, a atualização de valores de requisitórios, até o efetivo pagamento, será feita pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples de 2% (dois por cento) ao ano, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. § 16-A. Caso o índice de atualização e juros calculado nos termos do § 16 deste artigo represente valor superior à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), esta deve ser aplicada em substituição”.

¹² Trazemos dois exemplos: mesmo sob o regime constitucional ainda vigente, o Estado e o Município de São Paulo carecem de estratégia factível para liquidar seus estoques em mora: o Tribunal de Contas já advertiu que o Executivo estadual precisaria destinar mais de 9 % da RCL em 2029, enquanto a capital, apesar de aportes recordes, demandaria esforço superior a 15 % anuais ou mais de 23 % da RCL no último ano do prazo constitucional — metas que, na prática, não vêm sendo alcançadas. Com a eventual aprovação da PEC 66, o cenário degrada-se: as simulações demonstram que o passivo do Estado e do Município de São Paulo tenderá a triplicar até 2036, pois o modelo ignora o ingresso contínuo de novas condenações e fixa limites percentuais insuficientes para amortização, lançando os entes em trajetória fiscal insustentável; somente exceções pontuais, como São Bernardo do Campo, lograriam quitação dentro do horizonte considerado, ao passo que a maioria experimentaria crescimento exponencial ou, no melhor dos casos, aumento superior a 30 % do estoque.

Já o Estado do Paraná, cuja dívida reconhecida em precatórios ascendia, em 2025, a, aproximadamente, R\$ 8,6 bilhões – equivalente a, aproximadamente, 13,6 % de sua RCL projetada para o exercício – ingressará, segundo o substitutivo, na faixa de 1,5 % (inferior ao valor atual, no Paraná, de 2,5328396% da RCL). Nesse patamar, o desembolso anual situar-se-á em torno de R\$ 944 milhões, valor inferior ao desembolso atual de R\$ 1,48 bilhão. E, ainda pior, poderá ser inferior à soma da atualização monetária (IPCA + 2%) e de novos precatórios vindouros. O saldo, portanto, poderá crescer, e, à medida que a razão dívida/RCL ultrapassar 20%, mudará o percentual para 2% – ainda assim poderá ser aquém das necessidades de amortização. Projeções realizadas para o quinquênio 2025-2030 indicam que o estoque paranaense poderá ultrapassar R\$ 11 bilhões em 2030, ainda que o erário estadual cumpra, com exatidão, as exigências do substitutivo. Em horizonte mais alongado, a dívida supera R\$ 60 bilhões em valores nominais antes de 2080, aproximando-se da totalidade da Receita Corrente Líquida e consumindo fatia crescente do orçamento, com reflexos diretos na capacidade de investimento público e no custo de captação do Estado.

(Dados extraídos do Plano Anual de Pagamento de Precatórios do Exercício 2025, do Estado do Paraná, disponível em <https://www.tjpr.jus.br/pagamentos-do-estado-do-parana-precatarios> – acesso em julho de 2025. Cálculos realizados pelos autores, em conjunto com **Luiz Fernando Casagrande Pereira** – advogado e Presidente da OAB/PR – e **João Muzzi** – da Consultoria Grand Hill). A previsão, mantendo as condições de 5% de inflação (IPCA) e entrada de precatórios de 1% da RCL, é de dívida perpétua; caso a entrada seja de 0,5%, simulações demonstram que, embora a dívida não se eleve substancialmente, o regime do substitutivo da

O ponto nevrágico da PEC nº 66/2023 é que mesmo a alíquota máxima de 5% da RCL somente se aplicará quando – e se – o endividamento superar 80% da RCL, circunstância na qual haverá dificuldade em quitação, sobretudo em razão do ingresso de novos precatórios. O resultado matemático é claro: instaura-se uma espécie de *dívida perpétua*, impagável e em afronta direta ao entendimento sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal de que moratória sucessiva compromete a intangibilidade da coisa julgada e prejudica o próprio equilíbrio fiscal.

Essa configuração projeta, na prática, a transformação do crédito judicialmente reconhecido em um título de cobrança simbólica, cujo pagamento pleno se torna irrealizável. A dívida de caráter perpétuo, longe de representar apenas um atraso no cumprimento da obrigação, converte o credor em titular de um direito formalmente reconhecido, mas materialmente inexigível - uma espécie de crédito-fantasma. Tal situação, além de violar o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, implica enriquecimento ilícito da Administração, que se apropria do valor devido sem a correspondente contraprestação, burlando a lógica constitucional. Instaura-se, assim, um inaceitável cenário de insegurança jurídica.

Cumpre salientar, ademais, que a majoração automática de meio ponto percentual por decênio, prevista no substitutivo (que inclui o §24º o art. 100 da Constituição), não deve sanar o déficit estrutural do modelo: ela tão-somente poderá retardar a progressão do passivo (tendo em vista, ainda, o ingresso de novos precatórios). E, ademais, ampliar a vinculação da RCL retirará ainda mais recursos de outras necessidades públicas, como investimentos, saúde e educação.

20. Além do teto, cujo efeito poderá ser a perpetuidade da dívida, salienta-se que para os entes federativos em mora (conforme art. 97 do ADCT, nos §§16 e 16-A, propostos na PEC nº 66/2023), o índice de correção/juros (IPCA+2%) proposto (ou SELIC, se for inferior) viola precedente do Supremo Tribunal Federal, pois **desrespeita a isonomia entre cidadão e Estado**. Como julgou o Min. Luiz Fux, em voto-vista (voto que prevaleceu) na ADI 4425, “*Ex positis*, forte na tese jurídica acolhida pela Corte no julgamento RE nº 453.740, rel. Min. Gilmar Mendes, entendo que os mesmos critérios de fixação de juros moratórios devem prevalecer para devedores públicos e privados, nos limites da natureza de cada relação jurídica analisada. Com a edição da EC nº 62/09, a questão do índice específico, até então tratada pela legislação ordinária, ganhou foros constitucionais, ainda que por norma endereçada apenas ao devedor público. Destarte, havendo índice constitucional bem definido para todas as condenações judiciais da Fazenda Pública, **esta deve ser aplicada para o devedor particular na exata extensão em que aplicado ao Poder Público**”.

21. O defeito da PEC nº 66/2023 não reside na adoção da SELIC (a ADI 7064 reconheceu a possibilidade da adoção da SELIC), mas pela possibilidade de a correção monetária mais juros ser ainda inferior à SELIC, atraindo o vício de inconstitucionalidade.¹³ Na dicção da ementa do acórdão da ADI 7064, item 35: “a taxa SELIC, desde 1995, é o índice utilizado para a atualização de valores devidos tanto pela Fazenda quanto pelo

PEC 66/2023 apenas desloca o passivo para um patamar estacionário em torno de 10 % da RCL; possivelmente, não haverá quitação).

¹³ Repõe-se que a PEC nº 66/2023 prevê alteração do regime especial do art. 97 do ADCT: “§ 16. A partir de 1º de agosto de 2025, a atualização de valores de requisitórios, até o efetivo pagamento, será feita pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples de 2% (dois por cento) ao ano, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. § 16-A. Caso o índice de atualização e juros calculado nos termos do § 16 deste artigo represente valor superior à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), esta deve ser aplicada em substituição”.

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”.

Dessarte, sendo a isonomia entre o contribuinte e a Fazenda Pública postulado inafastável, e havendo a adoção da SELIC como parâmetro que a preserva, qualquer índice aquém desse patamar redunda em sua frontal violação. Nesse quadro, instaura-se lógica perversa segundo a qual perseverar na própria inadimplência converte-se em estratégia racional, dada a modicidade dos juros devidos ao credor.

22. Como temores adicionais, e aparentemente desconsiderados pela PEC nº 66/2023, podemos enumerar dois: (i) haverá a expedição de mais precatórios no futuro, novas dívidas judiciais que vão se somar às existentes. Ambiente que torna ainda mais incerto os efeitos do emendamento da Constituição da República, sobretudo em razão do envelhecimento demográfico e a majoração das dívidas judiciais previdenciárias, entre outras. E (ii) a dívida de precatórios não é a única obrigação financeira do Estado, pois há políticas públicas, a máquina do Estado, o pagamento do serviço da dívida, investimentos, obras públicas, e um vasto universo de despesas.

23. Tal cenário evidencia que a proposta, longe de constituir solução responsável, apenas converte o passivo em “dívida perpétua”, distribuindo-o entre administrações futuras e corroendo, paulatinamente, a confiança do credor, que sofrerá revés financeiro. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – relembrar-se – não apenas tutela a autoridade de suas próprias decisões, mas preserva, em última instância, a própria legitimidade do Poder Constituinte Derivado, que não pode, a pretexto de reformar, esvaziar direitos fundamentais nem submeter a execução de sentenças a expectativas políticas contingentes.

24. Impõe-se, pois, diagnosticar com franqueza: se a sistemática delineada pela PEC nº 66/2023 prevalecer, estará institucionalizada, novamente e em escala nacional, modalidade *sui generis* de dívida perpétua em detrimento a legítimos credores do Estado, incompatível com o princípio republicano e com o princípio da segurança jurídica. E, ainda, desloca a obrigação de pagar para gerações que não participaram da “contratação” da dívida e que terão, contudo, de arcar com seu serviço – fenômeno de injustiça intergeracional.

A PEC nº 66/2023 viola direitos fundamentais dos credores atuais e das futuras gerações, que herdarão um passivo crescente e sem horizonte de quitação. Trata-se de um ciclo vicioso em que o Estado brasileiro, financiado por tributos pagos de forma compulsória, transfere para o futuro o custo de decisões judiciais já consolidadas, em flagrante desrespeito ao equilíbrio intertemporal das contas públicas. Em um Estado Fiscal, cuja legitimidade está ancorada na boa gestão dos recursos arrecadados da sociedade, a perpetuação de dívidas judiciais inadimplidas não apenas compromete a racionalidade orçamentária, como também subverte os fundamentos da responsabilidade fiscal, da sustentabilidade intergeracional e do pacto federativo. Gera-se, assim, um passivo que corói a capacidade estatal de pagamento, com impacto direto sobre a qualidade das políticas públicas e sobre os direitos sociais a serem assegurados às gerações futuras.

25. Diante desse quadro normativo-jurisprudencial e à luz das projeções, pode-se afirmar, em síntese: (i) o regime originário de precatórios, concebido em 1988, realizava, em grande medida, o equilíbrio entre solvência estatal e efetividade jurisdicional; (ii) a mora de entes públicos distorceu o regime; (iii) as sucessivas emendas que impuseram

moratórias ou deságios foram, em sua essência, rechaçadas pelo Supremo Tribunal Federal, justamente por atentarem contra cláusulas pétreas; (iv) a PEC nº 66/2023 reincide nos mesmos vícios, em detrimento aos credores e agravados pelo novo escalonamento que, matemática e juridicamente, poderá inviabilizar a quitação do passivo.

26. Enfim, conclui-se que a probidade administrativa exige não apenas respeito formal às decisões judiciais, mas também a adoção de mecanismos que preservem o valor real do crédito e assegurem prazo certo de adimplemento. Qualquer instrumento normativo que falhe nesses requisitos básicos compromete a boa-fé objetiva do Estado, vulnera o princípio da confiança e viola a dignidade do jurisdicionado, particularmente dos credores de créditos alimentícios, frequentemente idosos, portadores de deficiência ou de doença grave.

27. À vista de todo o exposto, o parecer recomenda a **rejeição integral** da PEC nº 66/2023 e de seu substitutivo. Caso, todavia, esse indevido processo legislativo avance, impõe-se à Ordem dos Advogados do Brasil a pronta articulação para o ajuizamento de ação direta de constitucionalidade, acompanhada de pedido cautelar de suspensão de eficácia, a fim de salvaguardar não apenas o direito dos credores, mas a própria higidez do sistema constitucional de garantias.

28. É o parecer que, respeitosamente, se submete à apreciação.

Curitiba, 24 de julho de 2025

Rodrigo Luís Kanayama
Advogado
Conselheiro Estadual da OAB/PR
Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/PR
Professor da Faculdade de Direito da UFPR

Egon Bockmann Moreira
Advogado
Professor Titular de Direito Econômico da UFPR