O CNJ e a Emenda Constitucional 136/2025: entre aplicação imediata e irretroatividade do novo regime constitucional de precatórios

Resumo: Este artigo analisa a atuação do CNJ, por meio do Fórum Nacional de Precatórios e do Provimento CNJ nº 207/2025, na fixação dos efeitos temporais da Emenda Constitucional nº 136/2025. Demonstra que restou fixado que a Emenda se aplica de imediato ao exercício de 2025, mas não retroage para compensar valores já repassados, propondo análise crítica deste último entendimento.

Introdução

Em 9 de setembro de 2025 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 136, com entrada em vigor na data de sua publicação, em 10 de setembro de 2025, que alterou de forma substancial a sistemática de pagamento de precatórios prevista no art. 100 da Constituição Federal, principalmente aos entes devedores submetidos ao regime especial de pagamento[1].

Ao inserir o § 23 no dispositivo, a Emenda passou a vincular o repasse anual dos entes devedores a percentuais fixos da Receita Corrente Líquida, escalonados conforme o volume do estoque de precatórios em mora, substituindo a lógica de parcelamento a prazo certo que vinha sendo praticada desde as Emendas Constitucionais nº 62/2009 e 109, 113 e 114, de 2021, bem como excluindo o termo final para quitação do estoque em atraso, então vigente, em 31 de dezembro de 2029, inscrita no art. 101 do ADCT.

Trata-se de alteração que buscou conferir previsibilidade orçamentária aos entes submetidos ao regime especial de pagamento de precatórios. Contudo, como qualquer mudança de regime em matéria tão sensível, não estava imune a controvérsia.

E a controvérsia se manifestou em duas frentes distintas. A primeira, de natureza propriamente constitucional. Com efeito, poucos dias após a promulgação, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7873, com pedido de medida

[1] Aqui, cabe uma breve explicação sobre a distinção entre regime geral e regime especial de pagamento ao leitor não habituado ao tema de precatórios. O regime geral de pagamento de precatórios, cuja disciplina encontra-se no §§ 5º art. 100 da Constituição Federal, é a sistemática ordinária: o ente devedor consigna, em seu orçamento, dotação suficiente para o pagamento integral, no exercício seguinte, de todos os precatórios apresentados até 1º de fevereiro, respeitada a ordem cronológica de apresentação, sem qualquer limitação percentual da receita corrente líquida nem prazo de mora. Já o regime especial, instituído pelas Emendas Constitucionais nº 62/2009, 94/2016 e 99/2017 e atualmente disciplinado pelo art. 101 do ADCT com as alterações da EC nº 109/2021 e, quanto aos percentuais de repasse, pelo § 23 do art. 100 introduzido pela EC nº 136/2025, aplica-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que se encontrem em mora no pagamento de precatórios acima de determinado patamar; nesse regime, o ente devedor não quita o estoque no exercício seguinte, mas vincula percentual mínimo da RCL, escalonado conforme o volume da dívida, à amortização gradual do passivo,

cautelar, impugnando diversos dispositivos da EC nº 136/2025, entre eles o art. 8º, que determina a aplicação do novo § 23 do art. 100 inclusive aos precatórios já inscritos até a data da promulgação, bem como a eliminação do prazo final de quitação do passivo.

Até a conclusão deste artigo, o pedido liminar não havia sido apreciado pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, a discussão sobre os efeitos temporais da Emenda que ocupará as páginas seguintes se desenvolveu, e continua se desenvolvendo, sob a discussão de validade ainda pendente de exame pela Corte.

Não é objeto deste trabalho a análise da constitucionalidade da EC nº 136/2025 nem dos fundamentos da ADI 7873, mas sua existência e a ausência de decisão cautelar até o momento precisam ser registradas, porque ajudam a explicar a cautela com que o próprio CNJ tratou o tema nos casos que lhe foram submetidos.

A segunda frente de controvérsia foi administrativa, e é ela que interessa mais de perto a este artigo. Municípios e Estados devedores viram no novo teto de RCL a oportunidade de reduzir, ainda no exercício de 2025, o volume de repasses já em curso, e passaram a requerer aos tribunais a readequação de seus planos anuais de pagamento.

Os Tribunais de Justiça, responsáveis pela administração dos precatórios, contudo, responderam de forma conservadora a esses pedidos. O caso do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ilustra bem a situação: os pedidos de readequação dos planos de pagamento de 2025 formulados pelas entidades devedoras foram inicialmente indeferidos pela Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do Tribunal de Justiça de São Paulo, sob o entendimento de que os efeitos da EC nº 136/2025 somente se aplicariam a partir de 1º de janeiro de 2026.

Coube ao CNJ, por meio do Comitê Nacional de Precatórios do Fórum Nacional de Precatórios (FONAPREC)[2] e da edição do Provimento CNJ nº 207/2025, uniformizar algumas das divergências. E o fez de forma constante ao longo dos pareceres técnicos exarados entre o final de 2025 e o primeiro semestre de 2026: a Emenda tem aplicação imediata, inclusive sobre o plano de pagamento já em curso no exercício de 2025, desde que haja requerimento expresso do ente devedor dirigido ao tribunal competente.

Outro ponto de bastante divergência foi se a aplicação imediata da Emenda geraria, para o ente devedor, direito de recalcular e compensar valores já repassados aos tribunais sob o regime anterior, com base nas alíquotas menores introduzidas pela EC nº 136/2025. A resposta consolidada

[2] O Fórum Nacional de Precatórios, com caráter nacional e permanente, foi instituído no âmbito do Conselho Nacional de Justiça por meio da Resolução CNJ n. 158, de 22 de agosto de 2012, com a atribuição de elaborar estudos e propor medidas concretas de aperfeiçoamento da gestão de precatórios. Outrossim, o Comitê Nacional de Precatórios, órgão que compõe o Fonaprec, emite pareceres técnicos a fim de auxiliar os conselheiros do CNJ sobre temas relacionados aos precatórios

nos pareceres do FONAPREC, reforçada pelo Enunciado nº 3 da Câmara Nacional de Gestores de Precatórios e pelo art. 7º do Provimento CN nº 207/2025, foi negativa. Valores já repassados, segundo esse entendimento, qualificam-se como ato jurídico perfeito, protegido pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição e pelo art. 6º da LINDB, e o requerimento do devedor funciona como marco temporal a partir do qual, e somente a partir do qual, incide o novo regime.

É esse binômio, aplicação imediata de um lado e irretroatividade absoluta do outro, que dá título a este artigo. A tese será desenvolvida em três movimentos. Primeiro, será reconstruído o quadro normativo da EC nº 136/2025 e do Provimento CNJ nº 207/2025, situando-os no contexto da controvérsia gerada pela divergência inicial entre tribunais estaduais sobre o marco de vigência da Emenda.

Em seguida, serão analisados os entendimentos sedimentados pelo CNJ, em especial quanto à aplicação imediata da emenda e a sua irretroatividade em relação ao marco do requerimento do ente devedor.

Por fim, e é aqui que este trabalho se afasta do entendimento consolidado, será sustentado que a vedação absoluta ao creditamento de valores já repassados no próprio exercício de 2025, sob alíquotas superiores às fixadas pela nova Emenda, merece análise crítica.

Nesse ponto específico, o entendimento do CNJ sob o fundamento da irretroatividade não encontra respaldo adequado nos fundamentos utilizados do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, e merece ser melhor examinado à luz da própria racionalidade que orienta o regime de precatórios.

1. O quadro normativo da EC nº 136/2025 e do Provimento CN nº 207/2025

A Emenda Constitucional nº 136/2025 tem origem na PEC nº 66/2023, de autoria do Senador Jader Barbalho, aprovada pelo Senado Federal em 14 de agosto de 2024 e submetida, na Câmara dos Deputados, a um trâmite complexo.

O propósito declarado da Emenda foi duplo. Por um lado, aliviar, no curto prazo, o impacto orçamentário do pagamento de precatórios e das dívidas previdenciárias sobre Estados e Municípios, e reorganizar, no médio prazo, os mecanismos de amortização desses passivos. Segundo estudo técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, a Emenda se organiza em quatro eixos temáticos: limites e regras para pagamento de precatórios, parcelamento especial de débitos

previdenciários, refinanciamento de outras dívidas com a União e desvinculação de receitas municipais[3]. Interessa a este artigo, sobretudo, o primeiro desses eixos.

No que toca aos precatórios, a Emenda inseriu o § 23 no art. 100 da Constituição, vinculando o repasse anual dos entes devedores a percentuais da Receita Corrente Líquida escalonados em nove faixas, de 1% a 5%, conforme o volume do estoque de precatórios em mora apurado em 1º de janeiro de cada exercício. Trata-se de sistemática mais gradual do que a prevista na redação originalmente aprovada pelo Senado, que continha apenas quatro faixas[4].

Além do teto, a Emenda alterou a forma de atualização dos precatórios. A contar de 1º de agosto de 2025, o valor do requisitório passou a ser corrigido pelo IPCA acumulado entre a expedição e o pagamento, com incidência de juros simples de 2% ao ano a título de mora, aplicando-se a Selic em substituição sempre que esta for inferior ao índice combinado.

Por fim, o art. 7º da própria EC nº 136/2025 afastou, a partir da promulgação, a aplicação do prazo final de quitação do estoque de precatórios em mora previsto no art. 101 do ADCT, que a EC nº 109/2021 havia fixado em 31 de dezembro de 2029 para Estados, Distrito Federal e Municípios em regime especial. Como consequência o cronograma de amortização deixa de ter um termo final e passa a se basear somente pelos percentuais anuais do § 23, o que é um dos pontos impugnados na ADI 7873 mencionada.

O Provimento CNJ nº 207/2025, por sua vez, foi editado pela Corregedoria Nacional de Justiça em 30 de outubro de 2025, com propósito de estabelecer, enquanto não sobreviessem normas específicas atualizando a Resolução CNJ nº 303/2019 ou decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, orientações de adoção imediata pelos tribunais quanto às requisições de pagamento de condenações definitivas da Fazenda Pública (art. 1º).

Dois dispositivos do Provimento concentram a disciplina que interessa a este artigo. O art. 5º fixa que a EC nº 136/2025, no que diz respeito aos limites do § 23 do art. 100, "possui aplicabilidade imediata, podendo ser realizada a revisão dos planos de pagamento de 2025, com observância dos limites fixados, desde que haja requerimento da parte interessada". O art. 7º, por sua vez, estende essa mesma lógica às cobranças pendentes na data de entrada em vigor da Emenda (sequestros, parcelamentos do § 20 do art. 100 e parcelamentos de estoque de entes superendividados), determinando que também esses valores sejam "readequados na forma do art. 100, § 23", igualmente a partir de requerimento do devedor.

---

[3] CANGUSSÚ, Matheus Ramalho *et al.* Emenda Constitucional nº 136, de 2025: impactos sobre o endividamento previdenciário dos Municípios. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2025. (Estudo Técnico). Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/items/b89d3139-1ee0-4e05-a74c-c8f731636d26, P. 5-6.

[4] Ibid., p. 14.

Daí a fórmula que se tornaria recorrente nos pareceres técnicos: o requerimento do devedor funciona como marco temporal. Não havendo requerimento, o plano de pagamento de 2025 permanece tal como homologado, sendo os percentuais do § 23 um piso, e não um teto, já que nada impede o ente devedor de depositar valores superiores ao mínimo constitucional.

2. A aplicação imediata do novo regime: da divergência nos tribunais à consolidação pelo CNJ

Publicado o novo regime constitucional de pagamento, a primeira indagação foi quanto à sua aplicação no tempo. Com efeito, o art. 9º da própria Emenda foi claro ao fixar sua vigência na data da publicação, ocorrida em 10 de setembro de 2025, sem qualquer período de vacância. A questão é que a expressa vigência imediata não implicou no reconhecimento automático da sua eficácia aos regimes de pagamento anuais já em curso.

Isso porque a Emenda chegou no meio do exercício financeiro de 2025, quando os entes devedores já vinham cumprindo, há meses, os planos de pagamento homologados sob o regime anterior, com aportes mensais em curso, alíquotas já calculadas e fluxos de repasse já em andamento nas contas dos tribunais.

Uma norma que altera, de um dia para o outro, o percentual de receita corrente líquida destinado ao pagamento de precatórios encontrou, nesse cenário, a seguinte indagação: os planos de pagamento já em curso deveriam ser revistos de imediato, ou a mudança só seria aplicável a partir do próximo ciclo orçamentário, quando os entes devedores deveriam planejar seus repasses anuais já sob o novo teto?

O caso do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo representa bem a dimensão da divergência. Tão logo publicada a emenda, passaram a chegar na Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos – DEPRE, dezenas de pedidos de revisão dos planos de pagamento homologados. Ora, tendo em vista o regime favorável da emenda, os entes devedores não demoraram a pleitear a redução das alíquotas de repasse, a fim de aliviar as contas das fazendas.

Não obstante o pleito fazendário e a literalidade da redação constitucional, a DEPRE indeferiu sistematicamente dezenas de requerimentos de adequação do plano de pagamento de 2025 aos limites do § 23 do art. 100, sob o mesmo fundamento de que os efeitos da Emenda somente se produziriam a partir de 1º de janeiro de 2026.

A leitura do TJ/SP fundava-se numa interpretação peculiar dos novos dispositivos. O § 24 do art. 100 trata da majoração dos limites percentuais do § 23, dispondo que os percentuais fixados nos incisos I a IX “deverão ser majorados, de forma fixa para o decênio seguinte, em 0,5 (cinco décimos)

ponto percentual sobre a receita corrente líquida apurada no exercício financeiro imediatamente anterior, a partir de 1º de janeiro de 2036".

À DEPRE e ao TJSP pareceu razoável associar essa data futura, 2036, ao início de vigência do próprio regime, como se toda a sistemática do § 23 estivesse amarrada a um calendário decenal que só começaria a correr do primeiro dia de um novo exercício e, assim, 01 de janeiro de 2026 seria a data-base para a aplicação do novo regramento. Nesse sentido, leia-se trecho de decisão da DEPRE que indeferiu o pleito formulado pelo Município de Taubaté nos autos do processo de gestão n° 9000030-12.2015.8.26.0500/03:

> A interpretação sistemática do caput do § 23, combinada com os §§ 24, 25, 26 e 28, conduz à conclusão de que, embora vigente, a norma só produz efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026. Em outras palavras, se a revisão prevista pelo legislador somente poderá ocorrer após o transcurso de um decênio, com termo fixado a partir de 1º de janeiro de 2036, é evidente que o ponto de partida para a contagem deste prazo (decenal) é o dia 1º de janeiro de 2026. Vale reforçar, como já exposto, que os limites percentuais incidem sobre base de cálculo correspondente à RCL apurada no exercício imediatamente anterior. Nos termos da legislação de regência, entende-se por exercício financeiro um período anual completo, de modo que a produção de efeitos da norma somente a partir de 1º de janeiro de 2026 decorre também da necessidade de se apurar qual será a RCL do ano em que a norma entrou em vigência (2025). (decisão de folha 1059 do processo de gestão 9000030-12.2015.8.26.0500/03)

Tendo em vista a resistência do tribunal paulista, dezenas de municípios impugnaram essa interpretação junto ao CNJ por meio de pedidos de providências que buscavam assegurar a aplicação imediata do novo regime e, por consequência, o recálculo dos percentuais de repasses obrigatórios.

A dimensão do fenômeno fica clara num único episódio: o Parecer do FONAPREC nº 33 reuniu, num só processo, os pedidos de catorze municípios distintos, Taubaté, Marília, Itu, Taquaritinga, Mogi Guaçu, Ibaté, Mogi Mirim, Ibiúna, Itapira, Mairinque, Santa Bárbara D'Oeste, Catanduva, Nova Odessa e Araraquara, justamente por se tratar de "contexto idêntico" entre todos eles. A mesma controvérsia voltou a se repetir, em processos individuais, em municípios de portes muito diversos, do pequeno Jales à capital paulista e a Guarulhos, uma das maiores cidades do Estado[5].

---

[5] Além do Parecer FONAPREC nº 33 (PP nº 0008041-09.2025.2.00.0000, Taubaté, Marília, Itu, Taquaritinga, Mogi Guaçu, Ibaté, Mogi Mirim, Ibiúna, Itapira, Mairinque, Santa Bárbara D'Oeste, Catanduva, Nova Odessa e Araraquara), a mesma tese de indeferimento pela DEPRE/TJSP foi objeto de pareceres individuais em, entre outros, PP nº 0008495-86.2025.2.00.0000 (Paranapanema); PP nº 0009433-81.2025.2.00.0000 (São José da Bela Vista); PP nº 0007715-49.2025.2.00.0000, Parecer FONAPREC nº 46 (Jales); PP nº 0007750-09.2025.2.00.0000, Parecer FONAPREC nº 47 (São Paulo); PP nº 0008130-32.2025.2.00.0000, Parecer FONAPREC nº 32 (Itápolis); PP nº 0008180-58.2025.2.00.0000, Parecer FONAPREC nº 58 (Presidente Prudente); PP nº 0008420-47.2025.2.00.0000, Parecer FONAPREC nº 66 (Cachoeira Paulista); PP nº 0008271-51.2025.2.00.0000, Parecer FONAPREC nº 67 (Cruzeiro); PP nº 0008266-29.2025.2.00.0000, Parecer FONAPREC nº 68 (Nova Aliança); PP nº 0008256-82.2025.2.00.0000, Parecer FONAPREC nº 69 (Osasco); PP nº 0008244-68.2025.2.00.0000, Parecer FONAPREC nº 70 (Sarapuí); PP nº 0008236-91.2025.2.00.0000, Parecer FONAPREC nº 71 (Guarulhos); e PP nº 0008904-62.2025.2.00.0000, Parecer FONAPREC nº 99 (Carapicuíba). O caso do Município de Santo André (PP nº 0005082-65.2025.2.00.0000, Parecer FONAPREC nº

Os argumentos dos municípios baseavam-se na própria literalidade da emenda. Em primeiro lugar, que o art. 9º da própria EC nº 136/2025 é expresso ao dispor que a Emenda "entra em vigor na data de sua publicação", sem qualquer previsão de que algum de seus dispositivos entraria em vigor apenas a partir de 2026.

Outrossim, argumentaram que o § 23 do art. 100 não contém qualquer menção a uma data de início de produção de efeitos distinta da vigência geral da norma, não cabendo ao intérprete criar uma regra de transição que o constituinte derivado não escreveu, tanto mais quando outros dispositivos da própria Emenda, a exemplo do art. 165, § 18, da CF, fixaram expressamente sua eficácia para 2026, o que demonstra que, quando o constituinte reformador buscou conferir eficácia futuro a algumas das suas disposições, o fez expressamente.

Sustentaram, por fim, que o § 24 trata exclusivamente da majoração futura dos percentuais já fixados, um evento que só ocorrerá em 2036 e nos decênios subsequentes, e não da data a partir da qual os próprios percentuais do § 23 passariam a incidir.

Diante da urgência dos casos, e da iminência de sanções aos municípios com base no art. 104 do ADCT, o Ministro Corregedor Nacional de Justiça, Mauro Campbell Marques, deferiu liminares em série nos pedidos de providência analisados para determinar que o Tribunal de Justiça de São Paulo se abstivesse de aplicar tais sanções e analisasse, em trinta dias, os planos de pagamento dos requerentes à luz da nova ordem constitucional.

Tendo em vista a especificidade do tema, os autos foram remetidos ao Fórum Nacional de Precatórios para emissão de parecer sobre a questão. Quanto à leitura sistemática do § 24, os pareceres fixaram a posição que esse parágrafo trata apenas da majoração futura dos limites percentuais, a partir de 1º de janeiro de 2036, e nada permite concluir que essa mesma data, ou o início do decênio subsequente, seria também o marco inicial de vigência dos próprios percentuais do § 23.:

> Referido parágrafo, assim como os §§ 25, 26 e 28, apenas complementam o regime ao delimitar o alcance do dispositivo principal, não interferindo na vigência e na eficácia imediata do comando principal. Portanto, o § 24 somente prevê o mecanismo de evolução dos limites escalonados automaticamente, de modo a dispensar a intervenção do legislador para adaptar o regime ao longo do tempo, não estabelecendo, porém, uma condição para a aplicação inicial do § 23[6]

---

31) seguiu trajetória correlata, tendo o pedido original, relativo a sequestro de verbas determinado sob o regime do art. 101 do ADCT, perdido o objeto em razão de pedido superveniente de readequação do plano de pagamento à EC nº 136/2025, deferido no PP nº 0007525-86.2025.2.00.0000.

[6] Trecho reproduzido, com redação idêntica, nos Pareceres FONAPREC nº 33 (PP nº 0008041-09.2025.2.00.0000), nº 46 (PP nº 0007715-49.2025.2.00.0000), nº 47 (PP nº 0007750-09.2025.2.00.0000), nº 32 (PP nº 0008130-32.2025.2.00.0000), nº 58 (PP nº 0008180-58.2025.2.00.0000), nº 66 (PP nº 0008420-47.2025.2.00.0000), nº 67 (PP nº 0008271-51.2025.2.00.0000), nº 68 (PP nº 0008266-29.2025.2.00.0000), nº 69 (PP nº 0008256-82.2025.2.00.0000), nº 70 (PP nº 0008244-68.2025.2.00.0000) e nº 71 (PP nº 0008236-91.2025.2.00.0000), todos de relatoria do Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais, Fábio Murilo Nazar, integrante do Comitê Nacional de Precatórios do FONAPREC.

Ora, se o constituinte derivado quisesse diferir os efeitos do § 23 para 2026, seria de se esperar que o tivesse feito de modo expresso, à semelhança de tantas outras regras de transição que o próprio texto constitucional contém em matéria orçamentária. Na ausência de previsão nesse sentido, não cabe ao intérprete construir uma *vacatio legis* que a norma não previu.

Havia, ainda, uma inconsistência de ordem finalística na leitura da DEPRE. Ora, se o propósito declarado da EC nº 136/2025 era aliviar as finanças de Estados e Municípios e garantir equilíbrio fiscal, postergar sua eficácia para 2026 esvaziaria essa finalidade já no primeiro exercício de vigência da norma, postergando, por mais um ano, a sobrecarga financeira que a própria Emenda pretendia sanar.

Desse modo, reconheceu-se, no âmbito administrativo do FONAPREC, que a EC nº 136/2025 instituiu regime obrigatório e de aplicação imediata para Estados, Distrito Federal e Municípios, sem qualquer necessidade de aguardar o início do exercício seguinte. Tal entendimento veio, por fim, a ser positivo no artigo 5° do Provimento CNJ nº 207/2025:

> Art. 5º A EC n. 136/2025, no que diz respeito aos limites estabelecidos no § 23 do art. 100 da Constituição Federal, possui aplicabilidade imediata, podendo ser realizada a revisão dos planos de pagamento de 2025, com observância dos limites fixados, desde que haja requerimento da parte interessada.

O Provimento estende a mesma lógica, no art. 7º, às cobranças pendentes na data de entrada em vigor da Emenda:

> Art. 7º A cobrança de valores pendentes, na entrada em vigor da EC n. 136/2025, relativos a sequestro de valores, parcelamento do art. 100, § 20 da Constituição Federal e parcelamento de estoque de entes superendividados no regime geral ou no regime especial deve, a partir de requerimento do devedor, ser readequada na forma do art. 100, § 23 da Constituição Federal.

Desse modo, restou superada a interpretação de que a EC nº 136/2025 só produziria efeitos a partir do exercício de 2026. Ficou fixado, ainda, que o requerimento do ente devedor, e não o início de um novo exercício financeiro, é o único marco relevante para que um plano de pagamento já em curso seja revisto à luz do novo regime.

É sobre essa mesma base, a data do requerimento como marco decisivo, que se assenta a segunda parte da controvérsia examinada neste artigo. Com efeito, não mais se a Emenda se aplica de imediato ao exercício de 2025, questão já pacificada, mas se essa aplicação imediata autoriza, ou não, o creditamento de valores repassados sob as alíquotas do regime anterior.

3. A irretroatividade do novo regime

Pacificada a aplicação imediata do § 23 do art. 100 aos planos de pagamento já em curso, a controvérsia passou a residir nos efeitos do novo regime aos pagamentos já efetuados pelas entidades devedoras ao longo do exercício sob a vigência das alíquotas anteriores.

Uma vez obtida a revisão do plano de pagamento e a consequente redução da alíquota de repasse, entes devedores em todo o país passaram a sustentar que a mesma lógica de aplicação imediata deveria autorizar o recálculo dos valores já transferidos aos tribunais, ou já objeto de sequestro judicial, convertendo a diferença entre a alíquota antiga e a nova em crédito compensável nos meses seguintes.

Três casos, entre tantos submetidos ao CNJ ao longo do primeiro semestre de 2026, ilustram bem o padrão dessa pretensão. A entidade devedora do Município de Corumbaia, no Estado de Goiás, buscava o afastamento de ordens de bloqueio emitidas pelo Tribunal de Justiça goiano sob o argumento de que a EC nº 136/2025 e o Provimento CN nº 207/2025 autorizariam a revisão do plano de pagamento de 2025 com efeitos retroativos, inclusive mediante creditamento de valores já repassados ou bloqueados antes da vigência da Emenda[7].

Pedido semelhante foi formulado pelo Município de Teresópolis, no Rio de Janeiro, contra o Tribunal de Justiça fluminense[8], e pelas entidades devedoras dos Municípios de Varzea Alegre e Beberibe/CE, no Ceará, estas últimas em face de bloqueios determinados tanto pelo Tribunal de Justiça estadual[9].

Em todos os três casos, o CONAPREC opinou pela improcedência. Conforme pareceres exarados, a superveniência da Emenda não autorizaria sua aplicação retroativa sobre os depósitos já efetuados, tampouco o desfazimento de medidas constritivas efetivadas sob o regime então vigente. Segundo restou decidido, a Constituição, ao mesmo tempo em que admite o poder de reforma, preserva a intangibilidade do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada, de modo que a incidência imediata da norma nova não se converte, por si só, em permissão para alcançar o passado e redesenhar seus efeitos[10].

Essa conclusão apoia-se, no plano constitucional, no art. 5º, XXXVI, que dispõe que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". No plano

---

[7] Pedido de Providências n° 0000107-63.2026.2.00.0000.
[8] Pedido de Providências n° 0000871-49.2026.2.00.0000
[9] Pedido de Providências n° 0008268-96.2025.2.00.0000
[10] CNJ, CONAPREC. Parecer exarado no PP nº 0000107-63.2026.2.00.0000 (Corumbaia/GO), rel. Cons. Paula Fernanda de Souza Vasconcelos Navarro. Trecho reproduzido com redação idêntica nos PPs nº 0000871-49.2026.2.00.0000 (Teresópolis/RJ) e nº 0009199-02.2025.2.00.0000 (Matuípe e Candeias/BA)

infraconstitucional, o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro reafirma a mesma garantia no próprio dispositivo que estabelece a eficácia imediata e geral da lei nova: "a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada", esclarecendo que se "reputa ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou". A aplicação imediata de uma disciplina superveniente, concluem os pareceres, não se confunde com autorização para retroagir e capturar fatos pretéritos.

Tal entendimento foi fixado, ainda, no Enunciado nº 3, aprovado no encontro da Câmara Nacional de Gestores de Precatórios realizado em Foz do Iguaçu, em 2025, e reproduzido nos pareceres do CONAPREC como síntese da posição consolidada:

> Enunciado 3 – O pleito de readequação da parcela de pagamento de precatórios, a partir do advento da Emenda Constitucional n. 136 (10/9/2025), não gera crédito para compensação quanto aos pagamentos realizados até a repactuação

A esses argumentos, os pareceres somam uma consideração de ordem prática. Tomou-se a hipótese de um ente devedor que vinha repassando 5% de sua receita corrente líquida e que, com a entrada em vigor da EC nº 136/2025, se viu reenquadrado no limite de 1% da RCL, situação que, segundo os próprios pareceres, ocorreu com centenas de municípios e Estados. Se fosse admitido o creditamento dos valores repassados no período anterior ao requerimento, o ente devedor deixaria de recolher qualquer valor adicional nos meses restantes de 2025 e ainda amealharia crédito para todo o exercício de 2026, sem qualquer repasse para a quitação da ordem cronológica.

Ao final dessa sequência de pareceres, consolidou-se o entendimento que dá título a este artigo: a EC nº 136/2025 aplica-se de imediato aos planos de pagamento em curso, inclusive ao exercício de 2025, mas sem eficácia retroativa. Isso significa que valores repassados ou bloqueados antes do requerimento do ente devedor permanecem regidos pelo regime anterior, ainda que sob vigência já iniciada da Emenda, e não geram, para o ente, direito a crédito ou compensação de qualquer espécie.

4. Da análise crítica ao entendimento consolidado

Fixado o entendimento que dá título a este artigo – aplicação imediata e irretroatividade – cumpre submetê-lo à análise crítica, principalmente em relação à tese consolidada sobre a alegada irretroatividade do novo regime.

Uma primeira fragilidade verificada está na própria qualificação de cada repasse mensal como "ato jurídico perfeito", apto a se consolidar de forma autônoma. O art. 6º, § 1º, da LINDB reputa ato jurídico perfeito "o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou". A noção pressupõe, portanto, um ato que se baste a si mesmo. Nesse sentido, o conceito trazido por Caio Mário da Silva Pereira: "o primeiro aspecto se apresenta como o ato jurídico perfeito, que é o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. É o ato plenamente constituído, cujos requisitos se cumpriram na pendência da lei sob cujo império se realizou, e que fica a cavaleiro da lei nova"[11].

Ocorre que o repasse mensal ao regime especial de precatórios não parece ter essa natureza. A obrigação que a Constituição impõe ao ente devedor de comprometer, ao longo do exercício, percentual da RCL apurada no ano anterior melhor pode ser definida como obrigação de trato sucessivo, cujo objeto só se define por completo ao término do próprio exercício a que se refere.

Com efeito, nos casos submetidos ao CNJ, a pretensão não era a devolução de valores já depositados em contas do regime especial ou já utilizados no pagamento de precatórios específicos, hipótese em que, aí sim, haveria ato consumado a proteger. O que os entes pretendiam era a cessação de novos aportes até que se atingisse, ao final do exercício, o percentual constitucionalmente devido. Trata-se, portanto, de pretensão que não teria o condão de desfazer pagamento já realizado a qualquer credor. Pelo contrário, apenas impediria que se exigisse, para o restante do ano, depósito superior ao teto que a própria Emenda declarou vigente.

Outrossim, é pacífico na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que não há direito adquirido a regime jurídico, garantia que se aplica com ainda mais razão às relações de direito público continuadas, como o próprio regime de pagamento de precatórios:

> I - Não há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de composição da remuneração de servidores públicos, observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos. [Tese definida no RE 563.708, rel. min. Cármen Lúcia, P, j. 6-2-2013, DJE 81 de 2-5-2013, Tema 24.]

Não por acaso, parecer do próprio CONAPREC, ao examinar pedido de Município paulista, assentou que "o regime de pagamento de precatórios não se confunde com o direito adquirido do credor, pois aquele se trata de regulamento de ordem pública, no âmbito administrativo, para quitar os precatórios, podendo sofrer alterações normativas ao longo do tempo, sem que isso afete o direito líquido e certo do beneficiário"[12].

---

[11] PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil: introdução ao direito civil, teoria geral de direito civil. Atualização de Maria Celina Bodin de Moraes. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. v. 1, p. 125

[12] CNJ, CONAPREC. Parecer exarado no PP nº 0008495-86.2025.2.00.0000 (Paranapanema), rel. Fábio Murilo Nazar, Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais, integrante do Comitê Nacional de Precatórios do FONAPREC.

Por fim, chama atenção o grau de retroatividade que a própria Emenda já impôs. O art. 8º da EC nº 136/2025 determina que o novo § 23 do art. 100 da CF "aplicar-se-á inclusive aos precatórios inscritos até a data de promulgação desta Emenda Constitucional", comando que atinge, assim, relações jurídicas antigas, envolvendo créditos constituídos há décadas e expectativas de milhares de credores quanto à ordem cronológica de pagamento. Assim, a própria emenda já parece estabelecer o grau de retroatividade que pretende adotar.

Outrossim, conforme explicitado anteriormente, ao lado da fundamentação jurídica, os pareceres recorrem a um argumento de ordem prática. Tomou-se a hipótese de um ente que vinha repassando 5% de sua RCL e que, com a EC nº 136/2025, se viu reenquadrado no limite de 1%, argumentando-se que, se fosse admitido o creditamento dos repasses já efetuados, poderia haver crédito a ser compensado ainda nos exercícios seguintes.

Cumpre, aqui, fazer a distinção entre recomposição dentro do próprio exercício financeiro e formação de crédito para outros exercícios. Com efeito, o § 23 do art. 100 da CF fixa o limite de comprometimento com base na RCL "apurada no exercício financeiro anterior", parâmetro este que se renova a cada ano. O § 25 do mesmo dispositivo vincula toda medida de redução do estoque à "apuração do cumprimento do respectivo plano anual de pagamento de precatórios"[13]. O próprio Provimento CN nº 207/2025 e o Enunciado nº 9 do FONAPREC mantêm a exigência de "plano anual de pagamento" para os entes do regime especial[14], seguindo o raciocínio que o plano de pagamento de precatórios funciona em base anual, encerrado a cada 31 de dezembro.

Nada nesse cenário autoriza que um excedente apurado em 2025 seja transportado para reduzir a obrigação de 2026, cujo cálculo depende de RCL e de estoque próprios, apurados a partir de 1º de janeiro daquele novo exercício.

Por sua vez, a redistribuição de valores entre os meses de um mesmo exercício, reduzindo ou zerando aportes nos meses finais para compensar o que se pagou a maior nos meses iniciais, sob alíquota já superada pela Emenda, é decorrência aritmética de uma obrigação que, por definição, só se aperfeiçoa ao término do exercício a que se refere.

A recusa dessa recomposição, aliás, produz efeito oposto ao pretendido pela própria emenda constitucional. Ao impedir qualquer ajuste dentro do exercício de 2025, mantém-se, para esse mesmo ano, comprometimento agregado da RCL superior ao teto que o § 23 do art. 100 da CF, em vigor desde 10 de setembro de 2025. Um ente que aportou 5% da RCL nos primeiros meses do ano e migra

[13] CF/1988, art. 100, §§ 23 e 25, incluídos pela Emenda Constitucional nº 136/2025.
[14] Provimento CN nº 207/2025, art. 6º; Enunciado nº 9 do FONAPREC, aprovado em 11 de dezembro de 2025, publicado no DJe/CNJ nº 281/2025, de 18 de dezembro de 2025.

para percentual inferior somente a partir do requerimento terá, ao fim do exercício, comprometido percentual médio superior ao que a Constituição lhe autoriza exigir para 2025.

Conclusão

O CNJ, por meio dos pareceres do Comitê Nacional de Precatórios do FONAPREC e do Provimento CNJ nº 207/2025, uniformizou os efeitos temporais da Emenda Constitucional nº 136/2025.

Primeiro, a EC nº 136/2025 aplica-se imediatamente aos planos de pagamento em curso, inclusive em 2025. Segundo, tal aplicação não gera ao ente devedor direito a creditamento ou compensação de valores já repassados ou bloqueados antes do requerimento de readequação.

Não obstante, este artigo propõe a análise crítica quanto ao segundo entendimento. Nesse ponto, o repasse mensal não se qualifica como ato jurídico perfeito autônomo, mas como parcela de obrigação de trato sucessivo cujo objeto somente se completa ao término do exercício financeiro a que se refere.

A rejeição da recomposição produz efeito oposto ao que a própria Emenda pretendeu, na medida em que mantém, para o exercício de 2025, comprometimento agregado de receita corrente líquida superior ao teto que a Constituição, em sua redação vigente desde 10 de setembro de 2025, autoriza exigir do ente devedor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 303, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. Diário da Justiça do Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n. 263, p. 21-37, 19 dez. 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130. Acesso em: 03 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comitê Nacional de Precatórios (FONAPREC). **Parecer nº 33/2025**. Pedidos de Providências (Taubaté e outros). Parecerista: Fábio Murilo Nazar. Brasília, 12 dez. 2025. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6668. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comitê Nacional de Precatórios (FONAPREC). **Parecer nº 75/2026**. Pedido de Providências nº 0008495-86.2025.2.00.0000. Requerente: Município de Paranapanema. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Parecerista: Fábio Murilo Nazar. Brasília, 2026. (SEI 00389/2026). Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/precatorios/pareceres/. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comitê Nacional de Precatórios (FONAPREC). **Parecer nº 76/2026**. Pedidos de Providências nº 0009199-02.2025.2.00.0000 e nº 0008878-64.2025.2.00.0000. Requerentes: entidades devedoras dos Municípios de Matuípe e Candeias/BA. Requeridos: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região. Parecerista: Paula Fernanda de Souza Vasconcelos Navarro. Brasília, 2026. (SEI 00380/2026). Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/precatorios/pareceres/. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. **Provimento CN nº 207, de 30 de outubro de 2025**. Estabelece procedimentos imediatos a serem adotados pelos órgãos do Poder Judiciário em razão da promulgação da Emenda Constitucional (EC) n. 136 [...]. Diário de Justiça Eletrônico do CNJ, Brasília, n. 242, 3 nov. 2025, p. 14-16. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6404. Acesso em: 01 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Fórum Nacional de Precatórios (FONAPREC). **Enunciado nº 9**. Aprovado em 11 de dezembro de 2025. Diário de Justiça Eletrônico do CNJ, n. 281/2025, 18 dez. 2025, p. 6. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/precatorios/enunciados/. Acesso em: 01 set. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 136, de 9 de setembro de 2025**. Altera a Constituição Federal, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021, a fim de instituir limite para o pagamento de precatórios [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc136.htm. Acesso em: 01 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.873**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Ajuizada em 9 set. 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7366591. Acesso em: 02 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 563.708/MS**. Tema 24 da Repercussão Geral. Não há direito adquirido a regime jurídico, observada a irredutibilidade de vencimentos. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 6 fev. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, n. 81, 2 maio 2013. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2558686&numeroProcesso=563708&classeProcesso=RE&numeroTema=24. Acesso em: 04 set. 2026.

CÂMARA NACIONAL DE GESTORES DE PRECATÓRIOS (CNGP). **Enunciado nº 3**. *Enunciados*. Disponível em: https://cngp.com.br/enunciados/. Acesso em: 04 set. 2026.

CANGUSSÚ, Matheus Ramalho *et al.* **Emenda Constitucional nº 136, de 2025**: impactos sobre o endividamento previdenciário dos Municípios. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2025. (Estudo Técnico). Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/items/b89d3139-1ee0-4e05-a74c-c8f731636d26. Acesso em: 01 set. 2026.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**: introdução ao direito civil, teoria geral de direito civil. Atualização de Maria Celina Bodin de Moraes. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. v. 1

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Precatórios**: Prioridade Máxima TJSP – conheça o trabalho da Depre. Notícias TJSP, São Paulo, 28 abr. 2022. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=82198, Acesso em: 03 set. 2026.