

ANÁLISE DA DÍVIDA PÚBLICA DE PRECATÓRIOS E SUA JUSTIÇA CONFORME A TEORIA DE JOHN RAWLS

ANALYSIS OF THE PUBLIC DEBT OF PRECATÓRIOS AND ITS JUSTICE TO JOHN RAWLS THEORY

ANÁLISIS DE LA DEUDA PÚBLICA DE LOS PRECATORIOS Y SU JUSTICIA SEGÚN LA TEORÍA DE JOHN RAWLS



Stéphanie Luíse Pagel Scharf Mette¹

Submissão: 30/07/2024 / Aceito: 02/08/2025

RESUMO

A teoria de justiça de John Rawls, exposta inicialmente em sua obra “Uma Teoria de Justiça”, se baseia nos princípios da igualdade e da diferença, trazendo importantes reflexões sobre a estrutura da sociedade e da Constituição que a rege. Os precatórios, erigidos à tema constitucional no Brasil, objetivaram organizar e impessoalizar os pagamentos das Fazendas Públicas oriundos de decisões judiciais. Porém, suas constantes alterações e excessivo número de regras acabaram tornando-os uma questão complexa e incentivando os maus administradores públicos, que viram no instituto um modo de postergar eternamente suas dívidas. A questão da dívida pública está sempre nos noticiários, e novas emendas à Carta Magna buscando postergar os pagamentos estão em análise no Congresso Nacional. Este artigo, após discorrer acerca da teoria rawlsiana e dos precatórios, busca entender se os precatórios atendem aos princípios de justiça de John Rawls, fundamentados na equidade, sendo instituto adequado aos fins de impessoalização e organização do orçamento que se propõe. Do modo como está estruturado atualmente o sistema brasileiro de pagamento das Fazendas Públicas, com frequentes moratórias e dívidas sem pagamento por décadas, os precatórios não

¹Mestre em Direito. Pós-graduada em Direito Público e MBA em Inteligência Financeira. Graduada em Direito e Ciências Contábeis. Contadora Judiciária e Assessora de Juíza de Direito. Professora de Direito (FURB). Realiza pesquisas com foco em Direito Público, área em que atua há mais de 8 anos. E-mail: slpscharf@furb.br



atendem ao prescrito pela teoria rawlsiana de justiça como equidade, diante do efeito de tal instituto nas condições de vida dos credores e, como resultado reflexo, de toda a sociedade.

Palavras-chave: Justiça. Rawls. Precatórios.

ABSTRACT

John Rawls' theory of justice, initially set out in his work “A Theory of Justice”, is based on the principles of equality and difference, generating important reflections on the structure of society and its Constitution. The precatórios, created on a constitutional basis in Brazil, aimed to organize and impersonalize payments of the Public Treasury originated by judicial decisions. However, its constant changes and excessive number of rules made them a complex issue and encouraging bad public administrators, who construe the institute as a way to delay their debts forever. The public debt is always in the news, and new amendments to the Constitution aiming to defer payments are under analysis in the National Congress. This article, after discussing the Rawlsian theory and judicial orders, wants to understand if whether court orders carry out John Rawls' principles of justice, based on equity, being an appropriate institute for the purposes of impersonalization and organization of the public budget. The way the Brazilian Public Treasury payment system is currently structured, with frequent delays and unpaid debts for decades, court orders do not comply what is prescribed by the Rawlsian theory of justice as equity, because the practical effect of the precatório on living conditions of creditors and, as a result, of society as a whole.

Keywords: Justice. Rawls. Precatório.

RESUMEN

La teoría de la justicia de John Rawls, expuesta inicialmente en su obra “Una teoría de la justicia”, se basa en los principios de igualdad y diferencia, aportando importantes reflexiones sobre la estructura de la sociedad y su Constitución. Los precatórios, creados con base constitucional en Brasil, tenían como objetivo organizar y despersonalizar los pagos del Tesoro Público derivados de decisiones judiciales. Sin embargo, sus constantes cambios y excesivo número de normas terminaron por convertirlas en un tema complejo y alentar a los malos administradores públicos, que vieron en el instituto una forma de posponer para siempre sus deudas. El tema de la deuda pública siempre es noticia y en el Congreso Nacional se analizan nuevas enmiendas constitucionales que buscan posponer los pagos. Este artículo, después de discutir la teoría rawlsiana y lo instituto de los



precatórios, busca compreender si las órdenes judiciales cumplen con los principios de justicia de John Rawls, basados en la equidad, siendo un instituto apropiado para los fines de despersonalización y organización de las cuentas públicas. Tal como está estructurado actualmente el sistema de pagos del Tesoro Público brasileño, con frecuentes moratorias y deudas impagas por décadas, los precatórios no cumplen con lo prescrito por la teoría rawlsiana de la justicia como equidad, dado el efecto del instituto en las condiciones de vida de los acreedores y, en consecuencia, de la sociedad en su conjunto.

Palabras chave: Justicia. Rawls. Precatório.

INTRODUÇÃO

Os precatórios são instituto criado pela legislação nacional com o objetivo de organizar e moralizar as dívidas públicas, sendo elevado à tema constitucional pela Constituição brasileira de 1988. Objetivaram impessoalizar e organizar os pagamentos devidos pela Fazenda Pública advindos de decisões judiciais, porém a excessiva demora no pagamento destes débitos vem trazendo prejuízos às pessoas. A aplicação da matéria acabou por demonstrar distorções que prejudicam direitos fundamentais dos administrados e complexidades que, por vezes, causam desavenças entre os profissionais de áreas como Direito, Economia e Contabilidade, por interpretações que não convergem.

As dívidas públicas crescem ano após ano, e sua regularização se torna cada dia mais distante quando se percebe que diversos são os fatos que ensejam sua moratória. A calamidade ocorrida no Rio Grande do Sul abriu novo espaço para discussões acerca da postergação do pagamento não apenas para aquele estado, mas para todos os demais entes da federação. O modo como está estruturado nosso sistema de pagamento de dívidas, em especial aquelas decorrentes de condenações judiciais, é o mais justo?

Ingressando na questão da Justiça, é relevante a teoria desenvolvida pelo filósofo americano John Rawls, em seu livro “Uma Teoria de Justiça”. Estruturada principalmente durante a Guerra do Vietnã e na década de 1960, entende Justiça como equidade, e sua produção busca um caminho para que as sociedades se tornem mais justas. Rawls foi o autor dos conceitos da renda mínima (ou básica) e das ações afirmativas. A ideia do professor americano é colocar todos os cidadãos em condições de lidar com seus próprios problemas e ser parte na cooperação social, com base no respeito mútuo



e com condições iguais. Segundo palavras do autor, sua tentativa foi de “generalizar e elevar a uma ordem mais alta de abstração a teoria tradicional do contrato social representada por Locke, Rousseau e Kant” (Rawls, 2000, p. XXII), sendo sua teoria claramente kantiana.

Isto posto, este artigo busca responder à questão: o objetivo da criação do precatório foi atingido, de acordo com a teoria de Justiça de John Rawls? Para isso analisar-se-á a teoria de Justiça de John Rawls, inclusive nos princípios da igualdade e da diferença, explorar-se-á o objetivo da criação dos precatórios e seus reais efeitos, e ainda, relacionar-se-á a teoria de Justiça de Rawls com as normas brasileiras de precatórios. Ao final, objetiva-se poder responder: dado que a Justiça para John Rawls é baseada no princípio da diferença e da igualdade ou equidade, o precatório atende ao princípio da justiça?

A hipótese base que encaminha este estudo é que o precatório não atende aos conceitos de justiça de John Rawls, pois traz prejuízos àqueles que mais precisam dos valores devidos pela Fazenda Pública (desapropriados e servidores públicos). Utilizar-se-á o método dedutivo e, como procedimentos, a pesquisa bibliográfica e documental, tanto da obra rawlsiana quanto das normas legais e bibliográficas das dívidas públicas.

UMA TEORIA DE JUSTIÇA, DE JOHN RAWLS

Rawls nasceu em 1921 em Baltimore, Estados Unidos, e faleceu em 2002, filho de pais envolvidos com a política norte-americana. Admitido na Universidade de Princeton em 1943, dedicou-se à filosofia; em seguida serviu na Segunda Guerra Mundial e apenas após largar a vida militar, retornou aos bancos acadêmicos para concluir sua formação. Frequentou as Universidades de Oxford e de Harvard, lecionando posteriormente no MIT e em Harvard.

Para Rawls, existe uma diferença no objetivo das instituições políticas no decorrer do tempo: num estado de bem-estar social o objetivo é que ninguém fique abaixo de um padrão decente de vida; na democracia da propriedade particular o objetivo é que a sociedade seja um sistema cooperativo e equitativo, com cidadãos livres e iguais (Rawls, 2000).

Como uma concepção política, a Justiça como equidade não inclui, portanto, nenhum direito natural de propriedade privada dos meios de produção (embora de fato inclui um direito de propriedade pessoal como necessário à independência e à integridade dos cidadãos), nem um direito natural à propriedade e à gestão de empresas pelos trabalhadores (Rawls, 2000). Em vez disso,



oferece uma concepção da justiça à luz da qual, dadas as circunstâncias particulares de uma nação, essas questões podem ser resolvidas de forma racional (Rawls, 2000).

A Teoria da Justiça de John Rawls tem o mérito de ser a primeira grande teoria geral sobre a justiça, tendo provocado uma reorientação no pensamento filosófico americano, até então interessado em questões epistemológicas e lingüísticas para os problemas ético-sociais, e também propiciado um novo tipo de igualitarismo teórico, um igualitarismo não mais de oportunidades, mas de resultados (Silva, 1998, p. 211).

Em “Uma Teoria de Justiça” entende que há uma inviolabilidade do indivíduo baseada num direito natural e nem o bem-estar de toda a população pode se sobrepor a este direito individual. A obra é dividida em três partes: na primeira o autor discorre acerca da Teoria de Justiça como equidade, os princípios da Justiça e a posição original; na segunda, acerca das instituições, da liberdade igual, das parcelas distributivas e do dever e obrigação. Por fim, na última parte, estão os objetivos de sua teoria, divididos em três capítulos: a virtude como racionalidade, o senso de justiça e o bem da justiça.

Rawls constructs justice as fairness around specific interpretations of the ideas that citizens are free and equal, and that society should be fair. He sees it as resolving the tensions between the ideas of freedom and equality, which have been highlighted both by the socialist critique of liberal democracy and by the conservative critique of the modern welfare state. Rawls also argues that justice as fairness is superior to the dominant tradition in modern political thought: utilitarianism (Wenar, 2021).

O autor inicia colocando a justiça como “a virtude primeira das instituições sociais”, sugerindo uma nova teoria em que a liberdade do indivíduo não seja sacrificada por uma vantagem maior para muitos (Rawls, 2000). Os direitos do homem garantidos pela justiça não podem ser negociados pela política e nem sopesados com interesses da sociedade, e a injustiça só seria tolerável quando ocorre pra evitar outra injustiça ainda pior.

A sociedade “bem ordenada” seria aquela na qual existe uma concepção pública do que é justiça: as pessoas e as instituições aceitam os mesmos princípios de justiça, em um sistema que possui controle da ordem, coibindo disfunções e infrações (Rawls, 2000). Apesar da concepção pessoal de justiça, essa concepção social levaria em conta uma distribuição balanceada dos benefícios e encargos de viver em uma sociedade (Rawls, 2000). Rawls (2000) examina o objeto da justiça nessa sociedade bem ordenada, entendendo que ela é a estrutura básica da sociedade, um dos propósitos de se viver socialmente.

Quanto à ideia central da teoria da Justiça, entende que os princípios de justiça, objeto do acordo original (teoria do contrato social de Locke, Rousseau e Kant), foram estabelecidos por



peças livres e racionais, em uma situação de igualdade, definindo as condições para sua vida em sociedade, e que são a base de todos os acordos sociais firmados posteriormente (Rawls, 2000).

O contrato social, portanto, foi firmado com as pessoas em uma posição original, na qual todos são racionais, com senso de justiça, em situação semelhante e acobertados pelo “véu da ignorância” (ninguém sabe como será seu futuro ou sua situação nessa futura sociedade – tanto em questões financeiras quanto de inteligência, estado psicológico, ...). Como ninguém sabe como será sua situação no futuro e todos estão equânimes, o acordo inicial é justo, e dessa posição surgem os acordos equitativos, por meio de uma decisão racional, e por isso que Rawls cunha a expressão “justiça como equidade” (Rawls, 2000, p. 13-14).

Os princípios escolhidos devem ser razoáveis para toda a sociedade, e não a escolha de um indivíduo que se aplica a todos os demais. Discorrendo acerca do utilitarismo clássico, Rawls coloca que não se deve buscar o maior índice de satisfação geral, pensando na totalidade, mas sim defender a igualdade para cada indivíduo (Rawls, 2000). Acerca do primeiro capítulo, pode-se dizer que:

Rawls não se restringe a descrever uma situação de injustiça social; aliás, raramente o faz. Parte do pressuposto de que a desigualdade é inerente à condição do homem em sociedade, e que o homem é intrinsecamente auto-interessado, um “egoísta racional”. Ainda assim, julga, ele pode superar essa condição ao se associar a outros para estabelecer os princípios da vida em comum. Para que a escolha dos princípios não seja distorcida por esses interesses, tal escolha se efetua por trás de um “véu de ignorância”, os agentes ignorando sua posição atual bem como suas chances futuras na sociedade, assim como as dos demais. A essa situação chama de “posição original”. (Rouanet, 2018)

No segundo capítulo, discorrendo acerca dos princípios de justiça, Rawls esclarece acerca das instituições e da justiça formal (Rawls, 2000). O conceito de instituição não é inovador, sendo o mesmo que temos atualmente no Direito: conjunto de normas, hierarquias, deveres, direitos; a regulamentação dessas instituições as tornam previsíveis aos indivíduos (Rawls, 2000). A estrutura básica deve ter uma lista de direitos e deveres fundamentais, que mesmo que algumas pessoas não gostem, deve ser obedecida, por fazer parte da chamada “justiça formal”, que é realizada por autoridades imparciais (Rawls, 2000). Para o autor, a justiça formal nem sempre anda próxima da justiça material, mas deveria.

Os princípios da sociedade seriam dois: o da liberdade igual para todos e o da diferença. Em cada sociedade, individualmente, é que esses princípios devem ser discutidos e colocados em prática. A liberdade igual afirma que as leis que definem liberdades fundamentais devem ser aplicadas de maneira igual para todos, de modo que permitam a mais abrangente liberdade que seja compatível com a liberdade semelhante aos demais (Rawls, 2000).



Quanto ao princípio da diferença, prega que se deve mexer na distribuição até o ponto em que se possa fazê-lo sem afetar a renda da sociedade como um todo (*princípio maximin*) (Rouanet, 2018). Seria possível, portanto, elevar a renda e as condições de vida dos que têm menos, ao mesmo tempo em que se taxa de maneira progressiva a renda dos que têm mais, até o ponto em que uma maior alteração afetaria negativamente as condições econômicas da sociedade em geral (Rouanet, 2018). Nas palavras de Rouanet (2018), isso quer dizer que a desigualdade se justifica se aqueles que estão na parte mais baixa da pirâmide são mais beneficiados pela repartição desigual em voga de bens e oportunidades do que seriam se o sistema fosse mais igualitário.

Insta salientar que a igualdade de oportunidades só pode ser efetiva se todos se beneficiarem das mesmas condições formais de educação, saúde e alimentação, dentre outros bens primários. Caso todos possuam acesso pelo menos aos bens básicos, a condição inicial será justa. Isso não significa que não haja mais desigualdade, mas essa desigualdade será pelo menos aceitável para os que se encontram na base da pirâmide social, que é o enunciado do princípio da diferença (Rouanet, 2018). Além disso, os cargos e posições devem ser abertos a todos em igualdade de oportunidades (Rawls, 2000).

As pessoas, na sociedade, ocupam dois lugares: de cidadão e de quantidade de riqueza, sendo que na teoria de Rawls entende que, independente de suas posições, todas sigam o princípio da fraternidade (não querer mais vantagens do que as dos outros, a não ser que seja para o bem de quem está na pior situação social) (Rawls, 2000). O princípio da igualdade ou da equidade prega que todos, nessa sociedade, devem fazer a sua parte, de forma cooperativa; ao mesmo tempo que seguem os deveres naturais (aqueles inerentes ao homem, como não matar, ou não ser cruel) (Rawls, 2000).

No terceiro capítulo discorre-se acerca da posição original, aquela na qual foi firmado o primeiro contrato social em situação de justiça (Rawls, 2000). Há muitas variações de como pode ter sido essa posição inicial, mas sempre deve-se levar em conta os aspectos subjetivos dos sujeitos envolvidos, a aplicabilidade universal dos princípios escolhidos, sua publicidade e a capacidade de resolver conflitos (Rawls, 2000). O autor levanta as questões do véu da ignorância, da racionalidade (senso de justiça), e outros já explorados acima.

A segunda parte do livro trata das Instituições, e nele o autor discorre mais sobre os princípios da liberdade igual e da diferença e do conceito de liberdade, que pode ser explicado sob três pontos: liberdade igual de consciência, justiça política e direitos políticos iguais, e a liberdade igual da pessoa e sua relação com o Estado de direito (Rawls, 2000). A liberdade está em ter instituições com normas públicas que definam direitos e deveres, sendo que o ato a ser realizado pela pessoa não



tenha que sofrer interferência de terceiros (Rawls, 2000). A liberdade de consciência, por sua vez, pode ser limitada com vistas à ordem e segurança geral, com base não na repressão do geral ao individual, mas sim pela necessidade da tolerância (mesmo com os intolerantes, pela adoção do princípio da liberdade igual) (Rawls, 2000).

A constituição justa deve satisfazer às exigências da liberdade, resultando numa legislação justa e protegendo o princípio da participação, segundo o qual todos os indivíduos podem concorrer aos cargos eletivos (Rawls, 2000). É claro que existirão desigualdades nos acessos aos cargos públicos, e nas liberdades políticas, por ser inerente à vida numa sociedade, por exemplo, um cargo pode se encaixar melhor em um perfil de personalidade do que em outra (Rawls, 2000).

Em resumo, a liberdade pode ser restrita por questões naturais da vida ou por questões históricas e sociais; porém desigualdades devem ser sempre justificadas para os prejudicados e a liberdade deve sempre ser priorizada.

No capítulo 5, a justiça é analisada sob uma visão econômica, e as parcelas distributivas são estudadas como parte da estrutura básica da sociedade (Rawls, 2000); afinal, não se pode esquecer que a economia molda necessidades e satisfaz desejos. O autor não traça nenhuma preferência pelos regimes de propriedade privada ou socialistas para definir o que chegaria mais perto da justiça, pois essas questões, segundo ele, dependem de muitos fatores (Rawls, 2000). É levantada a questão do que seria o mínimo social, e ele depende da riqueza do país em questão e dos costumes de seu povo, além da capacidade de poupança (Rawls, 2000). O autor conclui, sabiamente, que a economia é imperfeita e que não há competitividade perfeita, e que diversos fatores, inclusive familiares, influenciam direta ou indiretamente na economia. Os políticos deveriam, portanto, se voltar a proteger os mais desfavorecidos em suas decisões de alocação de recursos.

No último capítulo dessa segunda parte, discorre-se acerca dos deveres e das obrigações, sobre obedecer regras e a questão da desobediência civil (ato político, público e não violento, que está entre o protesto e a objeção de consciência).

A última parte do livro é sobre os objetivos, discorrendo acerca da ligação do bem com a racionalidade e da necessidade de uma teoria do bem, da importância da responsabilidade e do princípio aristotélico da motivação. Para Rawls (2000) o autorrespeito significa que a pessoa tem sua individualidade valorizada e que sua concepção de bem é realizável. Os planos de vida de cada indivíduo são diferentes, pois cada um define o que é o seu bem e quais suas prioridades, e isso é benéfico na sociedade, pois cada um tem seu talento (Rawls, 2000). Porém, quando se fala de justiça,



não acontece do mesmo jeito, pois a comunidade tem princípios comuns e a aplicação da lei deve ser feita de maneira parecida nos mesmos casos (Rawls, 2000).

Discorrendo acerca do senso de justiça em uma sociedade bem-ordenada, nela a justiça é estruturada como equidade: as concepções de justiça são justificáveis pelas condições de vida das pessoas e não por doutrinas teológicas ou metafísicas (Rawls, 2000). A estabilidade da concepção de justiça também não é sinônimo de imutabilidade: a sociedade se renova e com ela o senso de justiça, e os sentimentos morais devem auxiliar a manter a estrutura básica do justo (Rawls, 2000).

No que tange à ligação entre as atitudes morais e as atitudes naturais, percebe-se que a falta de sentimentos morais pode demonstrar a falta de um vínculo natural (como a amizade), ou seja, uma pessoa que não tenha um senso de justiça não tem também lações de afeto e confiança mútua, além de provavelmente não sentir ressentimento ou indignação (Rawls, 2000). A ideia por trás da psicologia moral, para Rawls, é a reciprocidade, que é uma tendência profunda da psique, sendo que sem ela não seria possível uma cooperação social.

Para entender o que é justiça, ainda deve-se conseguir distinguir o justo do injusto. As pessoas podem ter uma maior ou menor capacidade de senso de justiça, e mesmo as que tenham menos senso não devem por isso ser menos protegidas, pois todas as pessoas têm direito à justiça (e à liberdade) da mesma forma (Rawls, 2000).

No último capítulo, cujo título é o bem da justiça, Rawls faz uma ligação entre a teoria da justiça, os valores sociais e o bem da comunidade. O objetivo central é “preparar o caminho para resolver as questões da estabilidade e da congruência, e analisar os valores da sociedade e o bem da justiça” (Rawls, 2000, p. 437). A justiça como equidade e o bem como racionalidade seriam congruentes? Conclui que em uma sociedade bem organizada, o plano racional de vida de uma pessoa sustenta e afirma o seu senso de justiça. Primeiramente, a pessoa deve ter autonomia em seu juízo do que seria justo, sendo que a justiça também é intimamente ligada à união social (Rawls, 2000). As instituições justas dessa sociedade permitem que os seres humanos expressem a sua natureza de pessoas morais livres e iguais (Rawls, 2000). Portanto, para Rawls, em uma sociedade bem organizada, um senso de justiça faz parte natural dos indivíduos, e assim, as tendências de instabilidade são afastadas ou até eliminadas (Rawls, 2000).

A liberdade e a razão não são incompatíveis na teoria contratualista, pois estão presentes na posição original: nela a sociedade e o lugar de cada um é visto de maneira objetiva e onde os pontos de vista são compartilhados entre as pessoas, longe de serem realizados de maneira parcial ou injusta (Rawls, 2000). Em épocas de dúvidas sociais há uma tendência das pessoas de recair nas virtudes:



veracidade, sinceridade, lucidez, compromisso e autenticidade; isso porque nestes momentos as pessoas verificam os princípios que seriam compatíveis com os princípios da posição original (Rawls, 2000).

A união social é fundamentada nas necessidades e nas potencialidades dos membros e mesmo a sociedade bem ordenada não elimina a divisão do trabalho, apesar dos seus piores pontos poderem nela ser superados.

Assim, uma sociedade bem organizada satisfaz os princípios da justiça, que são coletivamente racionais a partir da perspectiva da posição original; e do ponto de vista do indivíduo, o desejo de firmar a concepção pública de justiça como o fator determinante de nosso plano de vida é coerente com os princípios da escolha racional. Essas conclusões apoiam os valores da comunidade, e ao atingi-las, minha análise da justiça como equidade se completa (Rawls, 2000, p. 643).

Portanto, nesta obra de Rawls a posição original é usada para definir o que é justiça e quais seus princípios, e após essa fase a justiça passa a ser vista como parte do bem comum e vinculada naturalmente à sociabilidade. Respeitar as pessoas é reconhecer que elas possuem uma inviolabilidade fundamentada nessa justiça e que nem o bem-estar geral pode retirar.

The original position embodies, Rawls says, all of the relevant conceptions of person and society, and principles of practical reasoning, for making judgments about justice. When there is an overlapping consensus focused on justice as fairness, the original position specifies a shared public perspective from which all citizens can reason about the principles of justice and their application to their society's institutions. Judgments made from this perspective are then objectively correct, in the sense of giving reasons to citizens to act regardless of their actual motivations, or the reasons they think they have within their particular points of view.

Political constructivism does not maintain that the original position shows that the principles of justice as fairness are true. Questions of truth are ones about which reasonable citizens may disagree, and are to be addressed by each citizen from within her own comprehensive doctrine. Judgments made from the original position are, however, valid, or as Rawls says, reasonable (Wenar, 2021).

Para que pessoas racionais possam entender, seja qual for sua geração, os princípios reguladores de todos, devem adotar uma perspectiva de eternidade em um certo lugar, para interpretar com pureza de coração, vendo as coisas com clareza e agindo com graça e autocontrole (Rawls, 2000).

PRECATÓRIOS

O precatório é um documento público que instrumentaliza valores (quantias certas) devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária ou de título executivo extrajudicial vencido



e não satisfeito. É diferente do débito público comum, pago diretamente pela entidade pública à pessoa física ou jurídica com a qual mantém relação. De acordo com Moreira *et al.* (2021), os precatórios buscam atender aos princípios constitucionais da impessoalidade (estabelecendo critérios objetivos para a ordem de pagamentos), da igualdade entre os credores, e a obrigatoriedade do planejamento financeiro das Fazendas através da confecção do orçamento público. Resumindo-se em uma expressão “o motivo histórico e a teleologia da norma constitucional que instituiu os precatórios, ele seria a *efetividade do cumprimento isonômico das decisões judiciais*” (Moreira *et al.*, 2021, p. 27).

A execução de quantia contra a Fazenda Pública é um procedimento típico brasileiro, e por muitos constitucionalistas criticado, porém, tais especificidades podem ser justificadas pela natureza pública do dinheiro envolvido, o que justifica uma maior rigidez e normas especiais (como os princípios da superioridade do interesse público e da indisponibilidade do interesse público) para a satisfação dos débitos.

No início da história brasileira os pagamentos dos entes públicos eram cercados por fraudes, corrupção, adiantamento de valores para burlar a ordem de pagamento, sendo feitos por afinidade com o gestor público. Existe referência à dívida pública na Constituição de 1824, mas apenas a Constituição de 1891 pela primeira vez dispôs acerca do pagamento das dívidas estatais. Na Constituição de 1934, pela primeira vez utiliza-se a palavra “precatórios”, no artigo 182.

O tema dos precatórios teve seu maior detalhamento na Constituição de 1988, em seu artigo 100, mas que foi por inúmeras vezes reformado. Para Moreira *et al.* (2021), a Constituição Federal de 1988 não alterou substancialmente o regime de precatórios, inovando apenas na criação das preferências de pagamento de créditos alimentícios, desnecessidade de manifestação do Ministério Público para o sequestro de valores e a necessidade de atualização monetária.

A grande novidade se encontrava no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que em seu artigo 33 estabelecia a primeira moratória no pagamento das dívidas da Fazenda Pública: os precatórios pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição seriam pagos em prestações anuais, iguais e sucessivas em até oito anos. Ainda determinava que as entidades devedoras poderiam emitir títulos de dívida pública não computáveis no limite de endividamento para o cumprimento do parcelamento. Ou seja, criava uma bola de neve, gerando mais dívidas para satisfazer as antigas.

A Emenda Constitucional nº 20 de 1998 criou a “Requisição de Pequeno Valor” ou RPV e a Emenda nº 30 de 2000, além de alterar o artigo 100 da Constituição, acrescentou o artigo 78 ao Ato



das Disposições Constitucionais Transitórias. Foi mantida a obrigatoriedade de inclusão no orçamento público da verba necessária ao pagamento das dívidas judiciais, e estabeleceu-se a obrigatoriedade da correção monetária a partir do exercício seguinte à apresentação do precatório. Foram criados os “débitos de natureza alimentícia”: “aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado” (art. 100, §1º-A).

A Emenda Constitucional 30 foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2356, julgada em 2010, que em seu acórdão defende a constitucionalidade do regime de precatórios, por “homenagear o direito de propriedade, prestigiar o acesso à jurisdição e à coisa julgada”, mas suspendeu os efeitos do artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Emenda Constitucional 37/2002 criou novas ordens de pagamento conforme o valor, novos parcelamentos e preferências, permitindo-se aos credores que renunciassem ao crédito excedente aos recursos estabelecidos para que o recebimento se desse por meio de RPV ao invés do precatório.

Em 2009, sobreveio a polêmica Emenda número 62 de 2009, que incluiu as “superpreferências”: os créditos que além de alimentares, pertencem a credores maiores de sessenta anos ou portadores de doenças graves. No que tange às RPs, foi estabelecido um piso “igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social” (art. 100, §4º). Estabeleceu-se a atualização dos requisitórios pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e que os juros moratórios seriam juros simples no mesmo percentual da caderneta de poupança, sendo excluídos os juros compensatórios. O grande problema desses coeficientes é que a taxa de remuneração - TR (utilizada na poupança), na maior parte dos períodos históricos, é incapaz de se sobrepor aos índices inflacionários, o que faz com que o dinheiro perca valor no decorrer do tempo.

A grande moratória, porém, adveio com a criação do regime especial, que podia ser realizado de duas maneiras: pelo depósito, por 15 anos, de um percentual que corresponde ao montante dos precatórios vencidos dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento; ou, pelo depósito mensal de 1/12 do valor calculado percentualmente sobre as receitas correntes líquidas², sendo que tal alíquota seria mantida fixa até o final do prazo de pagamento. Ao final dos

² Receita corrente líquida, nos termos da Emenda, é o “somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes”, incluindo as receitas



prazos, o pagamento voltaria a ser feito nos moldes inicialmente estabelecidos pelo artigo 100 da Constituição.

Diante do escancarado desrespeito ao direito dos credores, foram inúmeros os questionamentos à constitucionalidade da norma. Destacam-se as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.357 e 4.425, que apesar de sua importância, tiveram seus julgamentos finalizados apenas em 2013 e 2014, respectivamente, quando diversas destas normas já haviam sido substituídas por novas emendas.

A Emenda Constitucional 94 de 2016 ampliou as hipóteses de superpreferência, permitiu mais parcelamentos de precatórios, ampliou o regime especial até 31 de dezembro de 2020 e permitiu a utilização de recursos advindos de depósitos judiciais e administrativos para pagamento de precatórios. Com a Emenda Constitucional de número 99, outra moratória: o regime especial de pagamento seria estendido para vigorar até 31 de dezembro de 2024. Nos termos do julgado nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade interpostas em face das Emendas anteriores, estabeleceu-se a atualização monetária dos débitos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), o que representou um avanço no direito de propriedade dos administrados.

A espera pelo pagamento sofreu outro atraso na Emenda Constitucional 109 de 2021, que estendeu o regime especial até 31 de dezembro de 2029. No mesmo ano a Emenda Constitucional 113 determinou que caso o credor de ofício requisitório tenha débitos inscritos em dívida ativa, os valores eventualmente depositados deverão ser encaminhados ao Juízo da Execução Fiscal. Também incluiu nova determinação quanto à atualização monetária: os débitos seriam atualizados pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), que abarca a correção monetária e os juros moratórios. Ainda, em 2021, a Emenda Constitucional número 114 alterou a data-limite para apresentação do precatório e inclusão no orçamento de 1º de julho para 2 de abril, o que fez com que o credor passasse a ter 21 meses (ao invés de 18) sem juros moratórios sobre o montante devido pela Fazenda.

A Emenda Constitucional 126 de 2022 modificou o artigo 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterando o limite para alocação dos precatórios ao orçamento.

Em face das Emendas Constitucionais de 2021 (113 e 114) foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7064, que questiona o limite imposto para o pagamento dos precatórios de

provenientes de *royalties*; são deduzidas as transferências de um ente a outro, as contribuições das Fazendas com os sistemas de previdências, assistência social.



2022 a 2026, a compensação, a utilização da taxa Selic e a segurança jurídica. As entidades alertam que o valor pago a título de precatórios, somente na União, com a utilização das novas regras, cairia de R\$ 89 bilhões para R\$ 45 bilhões.

A crise humanitária ocorrida no Rio Grande do Sul no início de 2024 trouxe à tona, nos noticiários nacionais, a questão da dívida pública, e apresentou-se como justificativa para a moratória das dívidas de um estado já tão descomprometido com seus credores. Aproveitando-se dos benefícios – sem sombra de dúvidas necessários – concedidos ao estado em situação desfavorável, outros entes federativos aproveitaram para rogar por condições também mais brandas de pagamento – e os precatórios, provavelmente, não devem ser excluídos de qualquer moratória concedida.

Em 2025 sobreveio a Emenda Constitucional 136, mais uma alteração de duvidosa constitucionalidade, que estabeleceu limites de valores para o pagamento dos precatórios, além de modificar a atualização monetária e os juros incidentes sobre estas condenações judiciais.

O maior problema dos precatórios se inicia no enorme prazo para pagar, pois entre o ofício requisitório e o pagamento podem correr de 21 a 33 meses para pagamento (situação que se agravou severamente nos períodos de hiperinflação). Alguns autores apontam, inclusive, que o problema dos precatórios é inflação demais e coerção de menos. Assim, servidores públicos e a população em geral que tenha sofrido com a perda da sua propriedade por meio de uma desapropriação, ou sofrido qualquer dano patrimonial oriundo indiretamente de um ente público, permanecem décadas sem receber o que tem direito, em claro caso de desrespeito ao direito de propriedade – decorrente diretamente do direito de liberdade – tão protegido pela nossa Constituição. O Estado, que deveria proteger as pessoas, acaba se tornando fonte de injustiça e desrespeito aos valores fundamentais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A teoria de Justiça de Rawls considera que a Justiça é a equidade, tendo fundamentado suas ideias sobre os princípios da diferença e da igualdade:

A primeira afirmação dos dois princípios é a seguinte:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras. Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos (Rawls, 2000, p. 64).

Universidade Comunitária da Região de Chapecó - Unochapecó
10.22295/grifos.2025.v36.n64.8157 | Edição Vol. 36, Núm. 64, 2025.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Na obra de Rawls (2000, p. 08) a Constituição política e os principais acordos econômicos e sociais são as instituições mais importantes da estrutura básica da sociedade. E os princípios básicos, definidos pela sociedade após esta ter estabelecido sua concepção de justiça, é o que dá base a esta Constituição.

A Constituição é um processo justo, que satisfaz as exigências da igual liberdade, devendo ser concebida por forma a ser, de todos os sistemas justos e aplicáveis, aquele que tenha mais possibilidades de conduzir a um sistema de legislação justo e efetivo (Silva, 1998, p. 196).

Analisando-se a questão dos precatórios, percebe-se que sua elevação a tema constitucional decorre da importância de regulamentar a dívida pública e de moralizar a lista de pagamento de credores. Porém, as constantes alterações nas normas de pagamento, na preferência dos credores e nas formas de atualização dos créditos causa insegurança jurídica. Apesar da criação das preferências nos precatórios alimentares por idade e condições de saúde, que trouxeram humanidade aos credores mais prejudicados, no geral, o que se tem é uma bola de neve das dívidas públicas, que ao invés de diminuírem, aumentam no decorrer dos anos. Comprovando-se esta afirmação, os valores de precatórios apenas da União, pularam de 20,44 bilhões de reais em 2018 para 43,72 bilhões de reais em 2022 (um aumento de 113,89% em quatro anos), enquanto das Requisições de Pequeno Valor pularam de 12,48 bilhões em 2018 para 18,98 bilhões em 2022 (aumento de 52,08% em quatro anos). Com isso, incentiva-se a irresponsabilidade do administrador público, que sabe que as dívidas efetuadas por sua gestão ficarão como “herança” para futuros governos que ele sequer sabe se terá aliança.

O princípio da igualdade de Rawls, com os precatórios, fica prejudicado por dois lados: os entes públicos, que deveriam dar o exemplo no pagamento de suas dívidas, acabam por ter privilégios inalcançáveis a qualquer ente privado ou pessoa física. O credor é prejudicado não apenas pela insegurança em quando irá receber o seu crédito, mas também como ele será atualizado, pois as normas de atualização monetária e juros mudam constantemente, exigindo técnicos especializados para sua conferência.

Quanto ao princípio da diferença preceituado pelo filósofo americano, os precatórios também não se enquadram nas condições expostas: que as diferenças sejam justificáveis e que todos tenham acesso às mesmas posições. Primeiramente porque na Justiça brasileira o acesso já se inicia desigual: aqueles que tem mais condições pagam melhores advogados, que recorrem até as instâncias superiores e tem mais chances de obter posicionamentos condizentes com seus objetivos. Também



porque o conhecimento de precatórios e dos procedimentos da Fazenda Pública exigem profissionais especializados, e atualizados, que tenham acesso fácil aos editais de acordos de precatórios, a contadores para realização de cálculos e às mudanças constantes da lei e da jurisprudência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Teoria de Justiça de John Rawls é baseada principalmente na equidade, estruturando-se em torno dos princípios da igualdade e da diferença. A Constituição, na visão do filósofo americano, deveria refletir, além destes princípios, os entendimentos de justiça de toda a sociedade na qual se insere. Os precatórios, tema tratado extensamente na Constituição brasileira, teve objetivos nobres em sua criação: a impessoalização dos pagamentos aos credores e a organização do orçamento público.

Porém, através da análise das constantes emendas constitucionais e da evolução da dívida brasileira, percebe-se que os precatórios não atendem aos princípios de justiça de John Rawls, e portanto, se a Constituição fosse realmente um debate de cidadãos nos termos do defendido pelo filósofo americano, provavelmente não seria o modelo atual o escolhido. Apesar dos objetivos nobres, que na teoria atenderiam aos anseios do mestre americano, na prática em muito os precatórios se afastam do conceito de justiça de Rawls.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.

Acesso em: 29 mai. 2025.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acesso em: 29 mai. 2025.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Evolução das despesas com precatórios da União: PEC dos Precatórios**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-023-21-modifica-regime-precatorios-da-uniao/apresentacoes-em-eventos/29-09.21/copy_of_Miguelngelo.pdf.

Acesso em: 15 nov. 2023.



CONGRESSO CONSTITUINTE. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 29 mai. 2025.

CONSELHO DE ESTADO. **Constituição Política do Império do Brasil.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 29 mai. 2025.

MOREIRA, Egon B., GRUPENMACHER, Betina T., KANAYAMA, Rodrigo L., AGOTTANI, Diogo Z. **Precatórios: o seu novo regime jurídico.** 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça.** Trad.: Pissetta, Almiro; Esteves, Lenita M. R. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ROUANET, Luiz P. **Rawls: filósofo político do século 20.** 2018. **Revista Cult.** Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/rawls-filosofo-politico-do-seculo-20/>. Acesso em: 15 out. 2023.

SILVA, Ricardo P. M. Teoria da Justiça de John Rawls. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília. Ano 35, n. 138, abr/jun 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/377/r138-16.pdf?sequence=4&isAllowed=y#:~:text=O%20primeiro%20princ%C3%ADpio%20de%20justi%C3%A7a,semelhante%20de%20liberdade%20para%20todos>. Acesso em: 15 nov. 2023.

WENAR, Leif. John Rawls. **The Stanford Encyclopedia of Philosophy.** Summer 2021 Edition. Editora: Edward N. Zalta. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2021/entries/rawls/>. Acesso em: 20 mar. 2024.



