
**O CUSTO DA JUSTIÇA, À LUZ DAS MODERNAS TÉCNICAS DE
GESTÃO JUDICIAL E DA ANÁLISE COMPORTAMENTAL DO
DIREITO**

***THE COST OF JUSTICE, IN THE LIGHT OF MODERN MANAGEMENT
TECHNIQUES AND BEHAVIORAL ANALYSIS OF LAW***

BENJAMIN MIRANDA TABAK

Professor Doutor da Universidade Católica de Brasília e Consultor Legislativo do Senado Federal. Tem experiência na área de Economia e Direito, com ênfase em Regulação Financeira, Análise Econômica do Direito e Análise Econômica do Direito Comportamental. Pesquisa na área de Direito, Ciências, Instituições e Desenvolvimento com artigos científicos e livros publicados nessa área assim como em áreas correlatas. Editor-chefe da revista *Economic Analysis of Law Review* e editor associado de revistas especializadas nacionais e estrangeiras. Pesquisador 1c do CNPq.

FABYANO ALBERTO STALSCHMIDT PRESTES

Assessor-Jurídico do Supremo Tribunal Federal, pós-graduado em Gestão Pública-MBA pela Fundação Getulio Vargas/FGV e Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Brasília.

RESUMO

O Estado deve ser eficiente em todas as formas de prestações de serviços públicos, buscando melhor servir a população e demonstrar como estão sendo utilizados os recursos públicos. Assim, este material apresenta uma reflexão sobre o atual sistema de cobrança de custas judiciais e traz uma nova abordagem na cobrança das taxas judiciárias, de forma que não acarrete prejuízo financeiro ao Estado, aumente os investimentos na infraestrutura do Poder Judiciário e, conseqüentemente, melhore a

prestação deste importante serviço. Registra-se, através da metodologia dedutiva, que a proposta deste novo modelo é viável e propicia benefícios ao sistema jurídico brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Direito constitucional processual; Custas judiciais; Acesso à justiça; Poder Judiciário.

ABSTRACT

The State must be efficient in all forms of public services, seeking to better serve the population and demonstrating how public resources are being used. Thus, this material presents a reflection on the current system of legal costs and brings a new approach to the judicial fees, in a way that does not cause financial loss to the State, increase investments in the infrastructure of the Judiciary, and, consequently, improve the delivery of this important service. We argue through the deductive methodology that the proposal of this new model is feasible and provides benefits to the Brazilian legal system.

KEYWORDS: Constitutional procedural law; Court costs; Access to justice; Judicial power.

INTRODUÇÃO

O presente artigo instiga a reflexão de uma nova forma de agir do Poder Judiciário, no que diz respeito ao seu custeio e às cobranças dos emolumentos judiciais, também chamados de custas judiciais.

O objeto deste artigo consiste em apresentar um novo modelo de cobrança das taxas judiciárias e, conseqüentemente, uma reformulação da gestão judicial dos Tribunais, demonstrando a viabilidade sistemático-jurídica da proposta de reformulação da cobrança dos custos do processo no Brasil.

São utilizados métodos científicos compatíveis com o tema eleito, especialmente o dedutivo, para questões particulares de conceitos gerais, e o indutivo para a tomada de conclusões gerais.

O artigo está dividido em quatro seções, em que preliminarmente é realizada uma análise sobre a responsabilidade pelo pagamento das despesas processuais, além de conceitos, análise do modelo atual e os preceitos constitucionais sobre o tema, para proporcionar uma abordagem segura do desenho proposto.

Em segundo momento, após a apresentação das dificuldades e discrepâncias do modelo atual, apresenta-se como cerne deste trabalho uma nova proposta de reformulação do sistema brasileiro de cobrança de custas judiciais. Tudo, sem ofender o princípio do acesso à justiça, como importante direito fundamental. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Após, será estudado, sob a luz da análise econômica do direito, o comportamento do usuário dos serviços de justiça frente a uma nova expectativa de mudanças na forma de cobrar as taxas processuais dos litigantes, sendo o custo do processo um elemento essencial na análise racional humana para chegar à decisão de litigar judicialmente, pelo fato de ninguém ajuizar uma ação que possua um custo maior que o benefício proporcionado pela própria ação.

Toda a acepção desta análise comportamental e jurídica é construída para buscar uma tutela jurisdicional efetiva e justa, não necessariamente barata, mas sempre preservando os direitos e garantias processuais do jurisdicionado, desde o início da discussão judicial até o seu fim. Isso se dá porque não basta apenas oportunizar o serviço, deve-se buscar também a satisfação do usuário desse serviço.

Por final, será apresentado o diagnóstico do custo do processo no Brasil, através dos dados apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça, que tabula todas as informações dos tribunais nacionais e compila no Relatório Justiça em Números.

Registre-se que, atualmente, o Poder Judiciário não está conseguindo cumprir seu honroso mister de bem proporcionar os serviços de justiça, e uma das causas disso é a ausência de recursos, visto que são finitos. Assim, deve-se buscar uma reestruturação e uma remodelagem de todo o sistema, de forma que o próprio sistema

se proteja das intempéries econômicas e financeiras que atrapalham o seu bom funcionamento.

2 A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA NO BRASIL

Buscando promover o bem comum, o Estado desempenha uma série de funções, através de atos e serviços, que visam melhorar e organizar a vida em sociedade. Ele é dividido em três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, que trabalham de forma independente e harmônica (BRASIL, 1988), para melhorar o controle e a especialização sobre as suas atividades.

Entre os serviços prestados pelo Estado, destacam-se a saúde, a educação, a segurança pública, a infraestrutura e também os serviços de justiça.

Os serviços de justiça são gerenciados pelo Poder Judiciário, que os executa por meio de seus órgãos, que são colegiados ou singulares. Aqueles são representados por 91 tribunais nacionais e têm como ápice o Supremo Tribunal Federal; estes são formados por aproximadamente 17 mil magistrados, todos guiados por um mesmo propósito, zelar pelo cumprimento da Constituição Federal e das leis.

Devidamente estruturado, o Poder Judiciário oportuniza à população a solução dos conflitos sociais, utilizando ferramentas extrajudiciais, representadas por câmaras de conciliação e mediação, ou medidas judiciais, com a apresentação de uma resposta do Estado àquelas demandas que não podem se resolver pacificamente, com a prolação das decisões judiciais.

Por certo, infelizmente, que o número destas demandas judicializadas têm aumentado em proporções quase geométricas, com aproximadamente 28 milhões (CNJ, 2016) de casos novos anualmente, o que leva, por vezes, ao caos do Poder Judiciário, que, com suas prateleiras lotadas de processos, não consegue dar a devida atenção aos serviços e alcançar uma boa produtividade, ou seja, um absurdo, levando-se em consideração que o país possui uma população de aproximadamente 205 milhões de pessoas. (IBGE, 2016).

Percebe-se que ocorreu, principalmente após 1988, a abertura das portas do Poder Judiciário, com uma explosão da litigação e um fenômeno da judicialização do bem-estar social, possibilitando novos caminhos para discussões judiciais, até então inexistentes no acervo judicial.

O sociólogo e jurista Boaventura de Sousa Santos já explicava este fenômeno da seguinte forma:

A explosão da litigação deu uma maior visibilidade social e política aos tribunais e as dificuldades que a oferta da tutela judicial teve, em geral, para responder ao aumento da procura suscitaram com grande acuidade a questão da capacidade e as questões com ela conexas: as questões da eficácia, da eficiência e da acessibilidade do sistema judicial. (SANTOS, 1996).

Para Bobbio (1992), este crescimento é ocasionado pela evolução natural da sociedade e por três razões principais: aumento dos bens a serem tutelados; aumento dos sujeitos de direito; e ampliação do *status* dos sujeitos de direito.

Para atender todos esses processos, o Poder Judiciário constantemente apresenta propostas de inovações legislativas, incrementa tecnologia, realiza treinamentos de pessoal, cria cargos, incentiva as carreiras, faz a especialização das varas ou cartórios, e, é claro, utiliza de muita criatividade para ultrapassar todas essas barreiras gerenciais dos serviços de justiça; porém, mesmo com todo este esforço, nem sempre os serviços são prestados de forma satisfatória.

Logo, decorrente de todos esses fatores e detalhes, conclui-se que a prestação desse tipo de serviço exige um alto investimento de infraestrutura, sem o qual dificilmente se chegará aos objetivos traçados. O professor Galeno Lacerda, nas suas sempre atuais proposições, já fomentava esta reflexão sobre a estrutura administrativa, nos estudos no Código de Processo Civil de 1973, quando ensinava:

De nada adianta cogitar-se, por exemplo de um 'procedimento sumaríssimo', se as organizações judiciárias estadual e federal se ressentem de penosas deficiências de ordem material, absolutamente desaparelhadas para enfrentar um volume cada vez mais avassalador de feitos. (LACERDA, 1976).

Para manter a gigantesca máquina que é o Poder Judiciário e a imensa quantidade de processos, surge uma despesa a ser paga, pois todo processo tem um custo, como ensina Francesco Carnelutti (2004): “é uma verdade manifesta que o processo, da mesma forma que a cura de uma doença, porta, juntamente com seu ganho, seu custo”.

2.1 RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO DAS CUSTAS JUDICIAIS E OS PROBLEMAS ESTRUTURAIS DO PODER JUDICIÁRIO

Pelos aspectos supraexpostos, que demonstram o alto custo de manutenção do Poder Judiciário, e por consequência o alto custo do processo, indaga-se: “Quem é o responsável pelo pagamento dessas despesas?”.

Outrossim, e para fazer frente à morosidade processual no Brasil, o Poder Judiciário deve estar devidamente organizado e estruturado, e, como qualquer outra organização formal, deve estar pronto a receber as demandas e a dar solução rápida e segura aos seus “usuários”.

2.2.1 Responsabilidade Pelo Pagamento Das Custas Judiciais

No Brasil, aplica-se o sistema misto de custeio do processo, com a divisão da responsabilidade, como leciona Leonardo Grego (2005), em que o Estado arca com as despesas de manutenção do Poder Judiciário (gastos fixos), e as partes, em alguns processos, arcam com as despesas das práticas de alguns atos.

Entre os gastos fixos estão as despesas com o fornecimento de toda uma estrutura para a existência do processo, que começam com os espaços físicos da conciliação extrajudicial, a construção e a manutenção dos fóruns judiciais, o pagamento de salários de servidores e magistrados, a compra de equipamentos, o pagamento de treinamentos e atualizações para seus servidores, a manutenção de espaços virtuais e os pesados investimentos em tecnologia.

A fatia de despesa arcada pelo Estado é paga através dos impostos, ou seja, toda a sociedade contribui para a existência deste serviço.

Já o montante pago pelas partes litigantes é uma taxa (BRASIL, 2000), um serviço específico e divisível (BRASIL, 1966), geralmente antecipado quando da proposição da ação, como prevê o art. 82 CPC/2015.¹

Por serem as partes divididas em dois polos da ação, ativo e passivo, estabelece-se uma responsabilidade provisória e uma definitiva pelo pagamento; a parte ativa realiza o pagamento antecipatório e a decisão judicial irá determinar quem é o responsável final por arcar com todas as despesas do processo, que pode ser o polo ativo ou passivo, a depender do resultado da ação. Como bem ensinam José Antônio Fichtner, Sérgio Nelson Mannheimer e André Luís Monteiro:

[...] é que o sistema de custeio do processo garante que a parte que não tenha dado causa ao litígio (princípio da causalidade) ou a parte que se sagre vencedora (princípio da sucumbência) não sofra diminuição patrimonial em decorrência da necessidade de ingressar em juízo. (FICHTNER, 2014).

Vale lembrar que a opção por um sistema de custeio integral pelo Estado, aquele em que o governo paga integralmente as despesas e o processo é sempre gratuito, está em desuso, justamente para não incentivar a judicialização excessiva de demandas.

A ideia central da legislação pátria é que a parte vencedora não é a responsável pelo pagamento dos custos do processo, como ensina Cândido Rangel Dinamarco (2009), quando diz:

[...] o art. 20, do Código de Processo Civil adotou a sucumbência como critério para a atribuição da obrigação pelo custo do processo. Esse critério é adotado nas legislações em geral, apoiado na premissa de que a vitória processual de quem tem razão deixaria de ser integral quando ele tivesse de suportar gastos para vencer.

¹ “Art. 82. Salvo as disposições concernentes à gratuidade da justiça, incumbe às partes prover as despesas dos atos que realizarem ou requererem no processo, antecipando-lhes o pagamento, desde o início até a sentença final ou, na execução, até a plena satisfação do direito reconhecido no título. § 1º Incumbe ao autor adiantar as despesas relativas a ato cuja realização o juiz determinar de ofício ou a requerimento do Ministério Público, quando sua intervenção ocorrer como fiscal da ordem jurídica. § 2º A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou” (BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: DOU, 17 mar. 2015).

Ocorre que existe um outro recorte a ser considerado: a existência de processos que são de responsabilidade integral do Estado, e não são as partes que arcam com o seu ônus, como ocorre na maioria dos processos criminais, interesses difusos e processos de justiça gratuita (BRASIL, 1950), por exemplo.

A propósito, o novo Código de Processo Civil (CPC) inovou, com a inserção do art. 98 e seus nove incisos, para tentar padronizar o uso deste benefício e evitar possíveis fraudes de partes que se esquivam do pagamento das custas alegando não possuir condições financeiras suficientes para arcar com esse ônus. Inclusive no novo mandamento propôs uma multa que pode chegar a dez vezes o valor das despesas devidas (art.100, do CPC).

Essa mudança legislativa buscou, principalmente, evitar o uso descontrolado do benefício da justiça gratuita, que é responsável por um grande número de processos no acervo brasileiro, os quais também possuem custos que são arcados por toda a sociedade.

O Estado deve se preocupar não só em proporcionar e garantir o acesso à justiça, mas também em prestar um serviço eficiente para a população e viável para o Estado, apesar de o Estado estar preparado para receber e diluir esse prejuízo, pois separa uma grande cota do seu orçamento para patrocinar o Poder Judiciário. Percebe-se que, atualmente, existe uma nova tendência administrativa mundial, como uma nova forma de administrar, em que, quando possível, a máquina estatal evita o prejuízo e ainda, em determinadas situações, auferir lucro com os serviços prestados.

Talvez neste primeiro momento deve-se abdicar da ideia de auferir lucros com a prestação de serviços estatais, mesmo já acontecendo com outros serviços públicos, como ocorre com os terceirizados (concessões e permissões públicas), mas a proposta de diminuir o prejuízo é plenamente viável e deve ser estudada com um pouco mais de atenção.

Outrossim, cabe ressaltar que esta nova proposta de gestão dos recursos públicos não pode ser aplicada à generalidade dos serviços, pois, no atual modelo constitucional, incabível pensar em estabelecer cobrança sobre os serviços de saúde

e educação, por exemplo, porém é possível imaginar uma cobrança sobre os serviços de justiça ou sobre parte deles.

Assim, o cerne da discussão posta à mesa é “qual o valor correto a ser cobrado do usuário pelo serviço de justiça?” A resposta lógica seria o valor integral do custo, mas infelizmente no Brasil não se faz o cálculo sobre o efetivo custo do processo para ser repassado para as partes litigantes, como ocorre em outros países desenvolvidos.

Por se tratar de um serviço, ressarcido por taxa, deveria possuir um valor objetivo de cobrança, como ocorre com o pagamento de outros serviços públicos, como a água, a energia elétrica, a telefonia ou a coleta de lixo, por exemplo.

O correto é o Estado cobrar todo o valor necessário para mover a máquina judiciária.

Na Inglaterra, que é um modelo de gestão judiciária, o administrador sabe exatamente quanto custa uma hora de trabalho em uma sala de audiência, por certo que um determinado processo naquele país pode utilizar três ou quatro horas de trabalho em uma audiência, então esse valor é cobrado das partes litigantes, com raríssimas exceções.

Comprova-se que a litigância nos países que optam por uma forma mais justa de cobrança de despesas (ressarcimento), que por consequência será mais cara que o valor usual, desestimulam a judicialização das demandas, sendo o Judiciário a última via para a solução dos conflitos.

Automaticamente, as vias extrajudiciais surgem com maior força no âmbito social para atender esse nicho de mercado, que não quer arcar com os altos custos dos processos e precisam de auxílio para solução dos seus conflitos.

Outro aspecto que não se pode desprezar no presente estudo comparativo é que se trata de realidades diferentes, de sociedades e culturas diferentes; quiçá um dia se poderá comparar o Brasil com outros países desenvolvidos. Enquanto isso, o Brasil deve se espelhar nestes casos de sucesso e desenvolver uma técnica administrativa para a sua realidade.

Atualmente, no Brasil, as tabelas de custas são formuladas utilizando apenas o valor da causa. As custas judiciais são cobradas por percentuais desse valor ou um valor proporcional até chegar a um teto de cobrança.

As tabelas de custas judiciais são lançadas, geralmente, pelas Corregedorias de Justiça; o Brasil possui 27 unidades da federação que cobram do cidadão valores diferentes um do outro, além da justiça federal, trabalhista, militar e eleitoral, que são ramos federais e possuem outros critérios de cobrança.

É certo e justo que as tabelas de custas sejam diferentes, pois cada estado federativo possui um custo diferente; certamente, o custo do processo nos estados do Norte é significativamente diferente do dos estados do Sul. O que deveria existir de forma equivalente é o critério, uma mesma metodologia, para montar essas tabelas de forma transparente, com a inserção das mesmas variáveis de custeio ou a mesma proporção sobre o valor da causa.

Para melhor elucidar a proposta deste material, argumenta-se que, por exemplo, se o Estado considerar que um processo de cobrança judicial em um determinado Estado da federação custe R\$ 4.000,00, para demandas de telefonia ou de cartão de crédito, será que as empresas desse ramo, sabendo que possuem grande chance de perder suas ações e estar sujeitas ao pagamento integral das despesas, não mudariam suas práticas e estratégias para deixar de constar no rol de maiores litigantes (CNJ, 2011) no Poder Judiciário?

Outro impactante exemplo são as execuções fiscais, que são o procedimento especial em que a Fazenda Pública requer de contribuintes inadimplentes o crédito que lhe é devido, e em muitos casos estas ações podem custar um valor maior que o crédito pleiteado. O custo de uma execução fiscal no Estado de Minas Gerais, por exemplo, é de aproximadamente R\$ 3.500,00 (TJMG, 2015), ou seja, está correto levar ao Judiciário uma cobrança de imposto com valor abaixo deste custo?

Por estas considerações, o presente estudo ousa apresentar uma nova forma de pensar e de cobrar, a qual certamente precisará de ajuste, mas que fomenta uma discussão sobre o tema.

2.2.2 Estrutura do Poder Judiciário

Atualmente (CNJ, 2015), são noventa e um tribunais nacionais, divididos em cinco segmentos de justiça: Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar, além dos Tribunais Superiores.

Apesar de ser um número expressivo, indaga-se se a atual estrutura é necessária para atender todos os reclamos da população ou se é necessária uma repaginação de todo o sistema, com a aglutinação de segmentos ou a maior ramificação, em ramos especializados ou especializadíssimos, de tribunais.

A manutenção dessa estrutura custa anualmente aos cofres públicos R\$ 79,2 bilhões (CNJ, 2015), gerados principalmente com gastos de recursos humanos (magistrados, servidores, inativos, estagiários e terceirizados); assim, por ser um expressivo valor, deve constantemente ser revisto, visando à redução desse valor ou ao aumento de arrecadação no próprio sistema de justiça.

Além disso, é muito importante não esquecer o norte orientador do Poder Judiciário de “ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social” (CNJ, 2015). Para tanto, é preciso investimento.

2.2 ANÁLISE DO ATUAL SISTEMA DE COBRANÇA DE CUSTAS JUDICIAIS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Quanto se apresenta uma proposta de mudança na forma de cobrança das despesas judiciais, a primeira crítica recebida é que será uma ofensa ao princípio do acesso à justiça.

Na atual democracia, ninguém aceita perder ou ter mitigado qualquer dos seus direitos, mesmo que seja em prol de todo o sistema. Assim, qualquer mudança que aparente ou traga dificuldade ou entrave para a chegada da parte litigante aos balcões dos fóruns será vista como uma ofensa ao direito fundamental ao acesso à justiça.

Logo, o aumento do valor do processo pode ser entendido como uma barreira para a população receber do Estado uma decisão apaziguadora de suas disputas e dúvidas.

Portanto, neste momento, pretende-se conciliar a mudança proposta e o respeito ao princípio constitucional de acesso à justiça, entendendo que mudanças são necessárias e não ofendem a Constituição Federal.

2.2.1 Direito fundamental de acesso à justiça

O direito fundamental de acesso à justiça ganha luz no direito pátrio e tem recebido interpretações cada vez mais ampliativas para a correta aplicação deste princípio e, conseqüentemente, dos direitos individuais, pois, como apresentam Mauro Cappelletti e Bryant Garth, “O ‘acesso’ não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística”. (CAPPELLETTI, 1988).

No Brasil, foi a Constituição de 1988 que institucionalizou o tema “livre acesso à justiça”, que até então não existia e foi inserido em seu artigo 5º, inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). O alcance desse princípio extrapola a simples aceção formal do ingresso dos processos ao Poder Judiciário, atingindo também a tutela jurisdicional como um todo, ou seja, até que a prolação de uma decisão judicial que colocará fim ao processo e, preferencialmente, com uma tutela efetiva e justa.

Desta feita, o princípio constitucional de livre acesso à justiça torna-se um conjunto principal dos direitos constitucionais de cunho processuais, e percebe-se a formação de outros subconjuntos a ele interligados e inseridos, como o princípio do devido processo legal, contraditório, juiz natural, ampla defesa e razoável duração do processo.

Essa nova forma de pensar o tema é muito bem descrita por Cândido Rangel Dinamarco (2005), quando diz:

Acesso à justiça não equivale a mero ingresso em juízo. A própria garantia constitucional da ação seria algo inoperante e muito pobre se se resumisse a

assegurar que as prestações das pessoas cheguem ao processo, sem garantir-lhes também um tratamento adequado.

A respeito do tema, Ada Pellegrini Grinover (1998) também defende essa nova roupagem do princípio:

A ideia de acesso à justiça não mais se limita ao mero acesso aos tribunais. Nas palavras lapidares de Kasuo Watanabe, não se trata apenas de possibilitar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa.

Assim, percebe-se que, para proporcionar este acesso à população, o Estado não pode criar barreiras impeditivas a este serviço. Logo, poder-se-ia interpretar que a cobrança de altas taxas de custas judiciais, em um país que vive um momento de crise financeira e onde grande parte da população vive com menos de um salário-mínimo mensalmente, esta cobrança seria inconstitucional e imoral.

Mas, frise-se, a Constituição Federal não veda a cobrança destes serviços, o que ocorre é que ela deve ser razoável, para não ferir outros princípios e determinações legais.

Assim, o presente material oferece uma nova proposta de cobrança das custas judiciais sem ofender o princípio do acesso à justiça, pois a forma como o Poder Judiciário está oferecendo os seus serviços – com procedimentos demorados e ineficientes –, atualmente, é uma ofensa ainda maior à população.

A eficiência é uma meta e um princípio que também deve ser atingido, sem burlar ou ofender outras garantias constitucionais; então, o certo é buscar uma solução intermediária que proteja os litigantes e afaste os “grandes litigantes”, que utilizam da máquina judiciária como forma de ganhar tempo e esquivar-se de suas obrigações.

3 UM NOVO MODELO DE COBRANÇA DAS CUSTAS JUDICIAIS

Desta feita, neste item, ousadamente, far-se-á a apresentação do que pode ser entendido como novo modelo de cobrança das taxas judiciais no moderno mundo jurídico.

Levando em consideração que o Estado deve cobrar o valor efetivo de todo o custo do processo, com o levantamento de todas as despesas que fazem parte deste cálculo, estima-se que o valor ser cobrado de custas judiciais será maior do que os padrões atualmente cobrados.

Em primeiro momento, o público pode enxergar isso como um impedimento ao livre acesso à justiça e um afastamento do Poder Judiciário em relação à população.

Para amenizar tal sensação, deve-se também alterar a legislação, inserindo novos meios de pagamento destas taxas, para continuar proporcionando uma efetiva e acessível prestação de serviços judiciais.

No Brasil, atualmente, descartando as ações de ordem gratuita ou pública, a parte do processo deve antecipar as custas judiciais com um depósito do valor correspondente nos cartórios. Com o aumento expressivo desse valor, conseqüentemente, diminuiria o número de pessoas aptas financeiramente a depositar o valor integral neste primeiro momento, o que seria visto, como dito, como uma barreira ao acesso à justiça.

Para diminuir esse problema, propõem-se novas formas de cobrança dessa taxa: um depósito mínimo na proposição da ação e outro depósito final, em um percentual mais expressivo, após a decisão que findar o processo, seria um dos exemplos.

Sublinhe-se que este modelo só seria aplicado para as pessoas que comprovadamente não tenham condições de arcar com todo o custo do processo em uma só parcela.

Para melhor elucidar, imagine-se uma demanda judicial cujo valor total das despesas do processo é R\$ 4.000,00 (quatro mil reais). A parte autora, nos moldes da legislação nacional, deverá pagar esse valor antecipadamente, mas, por ser um

valor alto ou que muitas vezes atingirá um percentual muito alto em relação ao valor da ação, a parte sem condições poderá depositar apenas 1% inicialmente e pagará o restante após a decisão do processo, podendo a responsabilidade recair sobre o autor ou o réu do processo, a depender do resultado a que se chegará.

A ideia central do modelo é o ressarcimento integral ao Estado pelo custo da movimentação da máquina judiciária. Nesse formato, os grandes litigantes, como operadores de telefonia e sistema bancário (cartões de crédito), evitarão litigar judicialmente, em face do alto custo das despesas judicial.

Percebe-se que o número de ações judiciais para solução de conflito entre particulares (pessoa física x pessoa física) é muito baixo e o número de demandas entre um ente estatal ou grande grupo econômico são altíssimos. Este modelo irá inibir essa luta desleal e desestimulará a continuidade desse desenho. (CNJ, 2011)

O primeiro passo para a execução deste modelo será um pouco radical, até se consolidar a concretização dessa mudança de comportamento.

Outro aspecto a ser estudado é a cobrança de custas sobre as ações baseadas em súmulas ou jurisprudência dominante, em que uma das partes tem pouca chance de auferir vitória e, mesmo assim, insistentemente, protocoliza inúmeras ações sobre o mesmo tema. Neste caso, as custas deveriam ser depositadas integralmente na propositura da ação.

Certamente, a forma correta de cobrança deve ser amadurecida e mais bem estudada, em face da infinidade de demandas existentes, a diversidade de ramos de justiça ou os diferentes tipos de partes. Não se pode, contudo, abdicar de cobrar do Estado os valores devidos, de uma ação que ele não causou, e sim do particular.

Nesta reflexão sobre o custeio do Poder Judiciário, não se pode ignorar a grave crise econômica em que o país se encontra, o que gera um grande desequilíbrio orçamentário e financeiro nos cofres públicos, que diminui e faz cortes anualmente nos orçamentos dos poderes. O orçamento “é um documento legal (aprovado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício” (LUNELLI, 2010); logo, esta “previsão” sofre ajuste no decorrer do exercício, podendo, através da geração de riquezas, aumentar ou diminuir, como está acontecendo nos últimos tempos.

Através de um sistema de cobrança de custas mais justo, a administração judiciária teria uma maior autonomia financeira e, por consequência, uma melhor organização de todo o sistema orçamentário, sem correr o risco de deixar de investir em estrutura devido às oscilações orçamentárias ocasionadas em tempos de crise.

Um exercício muito interessante a ser realizado é pensar em questões como: Como a máquina administrativa do Judiciário seria administrada pela iniciativa privada? Qual seria a fórmula utilizada para gerir as receitas e despesas? Por certo que se evitaria o desperdício, o prejuízo, e, minimamente, haveria um equilíbrio nessa balança entre despesa e receita.

Em meio a todas essas considerações, conclui-se que a gratuidade incentiva a proliferação dos processos e que a implicação aos litigantes, de arcar com os custos do processo, desempenha importante papel na política judiciária de impedir abusos no direito de demandar e que, automaticamente, ocorreria uma maior procura dos meios extrajudiciais de solução dos conflitos, que são baratos e eficazes.

4 ANÁLISE COMPORTAMENTAL DO DIREITO

A inserção de novas regras legislativas acarreta mudanças comportamentais na vida das pessoas, e é através da análise econômica do direito que se pode examinar a conduta do ser humano frente às novas informações recebidas pelo novo mandamento legal.

Dessa forma, na lição de Bruno Salama (2008), a análise econômica do direito ajuda a “iluminar problemas jurídicos e [...] apontar implicações das diversas escolhas normativas”. Assim, para as partes decidirem que vão litigar em juízo, elas observam, ou devem observar, vários elementos que compõem todo esse processo.

Sem dúvida, o primeiro elemento que a parte avalia é a expectativa de ganhar a ação e a proporcionalidade de investimentos para propor essa ação, ou seja, um homem racional não ajuíza uma ação com um custo maior que o possível ganho. Dessa forma, o custo do processo é um elemento essencial na análise racional humana para a decisão de litigar judicialmente.

Frise-se que, neste momento do estudo, não será analisado o direito fundamental de acesso à justiça, mas somente uma análise objetiva e lógica do comportamento humano frente a uma nova expectativa de aumentar os custos do processo judicial.

Assim, levando em consideração que o custo do processo faz parte da condenação final da ação (sucumbência), é lógico concluir que quanto maior for o valor a ser pago para ajuizar as ações, menor será o número de ações ajuizadas.

Os fatores econômico e financeiro são uma barreira que desincentiva as pessoas a buscar o Poder Judiciário, levando-as a resolver seus conflitos de maneiras alternativas ou realizarem uma análise criteriosa do benefício que a ação trará (custo x benefício).

Vale lembrar, consoante o que se extrai da interpretação literal da lei, que as partes devem arcar com todas as despesas do processo, ressalvados os casos de justiça gratuita (Lei nº 1.060/50). Assim, o interessado deve antecipar o pagamento dos atos processuais, na propositura da ação ou na realização dos atos.

Em países desenvolvidos, o preço de movimentar o sistema de justiça é bem mais caro, tal como ocorre na Alemanha, nos Estados Unidos e na Inglaterra, onde “nenhuma causa custa menos do que mil dólares em despesas, o que, por si só, já é um fato inibidor de muitas demandas” (GRECO, 2005), como cita Leonardo Greco.

Esse comportamento de esquivar-se de um possível prejuízo ou de um risco de ter que arcar com as altas despesas do processo é previsível e admissível, e é explicado por Burrhuhs F. Skinner (2007, p.129-137), no modelo analítico-comportamental (ou behaviorismo radical), que define o comportamento humano em razão do ambiente que o circunda e das variáveis que o estabelecem.

As variáveis comportamentais (AGUIAR, 2014 p.-173-245) são o contexto, a motivação, o comportamento e as consequências.

Assim, o comportamento humano se desenvolve conforme o contexto social e as consequências ocasionadas por ele, que podem desencadear um estímulo (reforço) ou uma punição para as atitudes humanas, logo um aumento abrupto das custas judiciais, será recebido como punição e pode extinguir o comportamento de ajuizar algumas ações judiciais descabidas ou juridicidade duvidosa.

O contexto é uma “variável independente, que sinaliza para o indivíduo a maior ou menor probabilidade de a consequência reforçadora ou punitiva seguir-se à emissão de um padrão comportamental operantes” (TABAK; AGUIAR, , 2016). Conforme ocorre em determinados contextos, eles servirão de reforço ou punição para a ocorrência de determinado comportamento humano.

Percebe-se que o comportamento humano muda conforme altera-se o contexto, segundo o behaviorismo (BAUM, 2006), sendo aplicado sempre à relação entre comportamento e consequências para determinar ou prever a conduta, então o Estado é que fará a definição dos rumos da conduta da população frente ao acesso aos serviços de justiça, facilitando ou não, através da manipulação das tabelas de preços das custas judiciais.

Outro aspecto importante da teoria skinneriana é a explicação do comportamento através da causalidade baseada na seleção por consequências, ou seja, existe uma evolução do comportamento no tempo, sendo as boas experiências passadas do ser humano e das suas antigas gerações uma referência de conduta para o presente e futuro. Por esse motivo, acredita-se que o Brasil passa por um fenômeno de judicialização, que só poderá ser alterado com novas propostas que mudem o pensamento social.

Desta feita, verifica-se, claramente, que as mudanças nas regras de cobrança de serviços públicos é um fenômeno comportamental e nelas se aplica o modelo analítico-comportamental, o que pode mudar a vida das pessoas e o rumo da saúde financeira do Estado.

Especificamente é um fenômeno ontogenético (SKINNER, 2007 p. 129-137), pois fixa padrões comportamentais que se alteram conforme proposta do Estado e causam intervenções na estrutura econômica e financeira das pessoas, que se adaptam ao novo modelo.

Por fim, como visto, utilizando-se da análise comportamental e econômica do direito, como ferramenta para validar a proposta de material, entende-se que, com esta nova forma de analisar as despesas do processo, o Estado terá maior eficácia na prestação dos serviços de justiça, como ensinam Benjamim Miranda Tabak e Julio Cesar de Aguiar (2016, p.15-26):

Além de proporcionar uma nova concepção do direito como sistema social funcionalmente especializado no controle punitivo de condutas consideradas socialmente indesejáveis, a análise comportamental do direito se propõe a estudar as normas e regras jurídicas, buscando subsidiar, respectivamente, intervenções visando a maior eficácia do direito e a sua aplicação de forma mais condizente com as metas e premissas comportamentais que lhe são inerentes.

5 OS NÚMEROS OFICIAIS SOBRE O CUSTO DO PROCESSO NO BRASIL

Nesta seção serão apresentados estudos estatísticos dos números oficiais lançados pelo Conselho Nacional de Justiça, no Relatório *Justiça em Números* (RJN), de publicação anual e que faz uma verdadeira radiografia dos dados do Poder Judiciário, demonstrando os macrovalores de despesas e arrecadação.

O Relatório *Justiça em Números* é a melhor ferramenta de estatística, e por consequência de gestão judicial, que auxilia os tribunais nesta árdua luta de administrar os serviços de justiça, na profissionalização e modernização das suas administrações.

Muitos outros materiais são publicados, porém somente este é uma base oficial do Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça) e a única fonte de divulgação periódica com as principais evidências e análises dos dados judiciários.

Dessa forma, impossível se falar em uma remodelagem, de qualquer aspecto do Poder Judiciário, sem debruçar algumas horas sobre esse relatório. E para enriquecer esta discussão sobre custeio, apresentam-se os números oficiais sobre o tema debatido em mesa.

Segundo o Relatório,

[N]o ano de 2015, as despesas totais do Poder Judiciário somaram R\$ 79,2 bilhões, o que representou um crescimento de 4,7% e, considerando o quinquênio 2011-2015, um crescimento médio na ordem de 3,8% ao ano. Essa despesa equivale a 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou a 2,6% dos gastos totais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ou a um custo pelo serviço de Justiça de R\$ 387,56 por habitante, com tendência de crescimento.

[...]

Apesar da expressiva despesa do Poder Judiciário, os cofres públicos receberam em decorrência da atividade jurisdicional, durante o ano de 2015,

cerca de R\$ 44,7 bilhões, o que representou um retorno da ordem de 56% das despesas efetuadas.

Computam-se nessa rubrica os recolhimentos com custas, fase de execução, emolumentos e eventuais taxas (R\$ 9,2 bilhões, 20% da arrecadação), as receitas decorrentes do imposto causa mortis nos inventários/arrolamentos judiciais (R\$ 4,6 bilhões, 10%), da atividade de execução fiscal (R\$ 28,6 bilhões, 64%), da execução previdenciária (1,9 bilhão, 4,2%), da execução das penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho (17 milhões, 0,04%) e receita de imposto de renda (322,7 milhões, 0,7%) (CNJ, 2016) (grifos nossos).

O RJN, mesmo possuindo todos os dados de processos e de custeio dos órgãos judiciais, não ousa apresentar o efetivo “custo do processo”, que se daria, aparentemente, com uma divisão simples do valor total dos custos pelo número de processos.

Percebe-se que o CNJ possui o número total do orçamento e o número total de processos, mas existe um grande problema metodológico nessa operação matemática, pois o quociente dessa divisão é discutível, já que não há certeza de qual será esse número: se o número total de processos (novos + pendentes + baixados), se pendentes (novos + em tramitação) ou se somente os baixados.

Tal fato ocorre porque o orçamento é anual e os processos não são, pois passam de um ano para outro, ou até mesmo ficam pendentes de julgamento por vários anos, dificultando, conseqüentemente, o cálculo do seu custo. Pode ocorrer de serem contabilizados duas ou três vezes no mesmo orçamento, tal como ocorre com processos que receberam recursos, são redistribuídos de comarcas ou ramos de justiça.

Além disso, os processos são distribuídos em meses diferentes do ano, podendo em determinado mês – por exemplo, no mês de fevereiro (volta do recesso forense) – entrar 15% dos processos anuais e, em outro mês – por exemplo, março – apenas 5%.

Outra dificuldade é que um processo pode durar 2 meses e outro 9 meses; um deles pode findar no mesmo ano e o outro passar de um ano para outro, o que dificulta a estimativa de valores do seu custo.

Realmente é uma conta complicada e de difícil construção. Conforme dito, o CNJ, através dos competentes integrantes do Departamento de Pesquisa Judiciária, não ousou dar mais um passo em direção a essa problemática.

Provavelmente, a metodologia que deverá ser utilizada será de segmentar os custos e as amostragens processuais (civis, criminais, execução fiscal, família, juizados, etc.), para tentar chegar ao valor real do custo do processo, ou o mais próximo possível, porque certamente o preço de um processo criminal é muito diferente de um processo de família, assim como uma ação previdenciária é diferente de uma ação falimentar.

Outra forma de avaliar o custo do processo é através de uma ferramenta eletrônica, inserida no processo eletrônico, que monitorará o tempo que os representantes do Estado (magistrados e servidores) trabalham em determinado processo, com os acréscimos de outras despesas fixas de infraestrutura.

Enquanto não se encontra uma fórmula exata de estimar os valores, inclusive como forma de demonstrar a transparência dos processos à sociedade, podem-se fazer alguns exercícios matemáticos.

Sugere-se utilizar como divisor do valor total das despesas (R\$ 79,2 bilhões) os números de processos novos (27,3 milhões); assim, tem-se que o valor do custo no processo no Brasil em 2015 é R\$ 2.900,00 (dois mil e novecentos reais). Porém, se trabalhar como divisor os processos pendentes (73,9 milhões de processos), chegar-se-á a um custo de R\$ 1.071,00 (mil e setenta e um reais). Dessa forma, conclui-se que o custo do processo no Brasil está entre R\$ 1000,00 à R\$ 3.000,00.

Pelos aspectos supra-analisados e pela proposta de cobrar o efetivo custo do processo da parte litigante, observa-se, indiferentemente de por qual opção metodológica optar, que no Brasil cobra-se um valor muito inferior ao devido.

CONCLUSÃO

Após apresentar todos esses fatos e argumentos, que influenciam diretamente no custo do processo, verifica-se que a mudança na gestão das custas judiciais é necessária e que o atual modelo está falido, pois consegue alcançar seus objetivos primordiais de proporcionar à sociedade um processo judicial eficaz.

Para tanto, devem-se utilizar dos dados oficiais e construir uma engenhosa ferramenta estatística, capaz de realizar o levantamento do efetivo custo do processo no Brasil para ser repassado na integralidade ao usuário dos serviços de justiça, na tentativa de inibir essa onda de judicialização, que atrapalha o bom funcionamento de toda a máquina judiciária.

Certamente a legislação deverá apresentar um modelo que combata os litigantes habituais; que ela não iniba ou afaste a população carente de posicionamento judicial e ainda harmonize com os demais princípios constitucionais, uma tarefa árdua, mas não impossível.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Julio Cesar de. Análise Comportamental do Direito: uma abordagem do Direito como ciência do comportamento humano aplicada. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFG**, v. 34, n. 2, p. 245-173, jul./dez. 2014.

BAUM, William M. **Compreender o behaviorismo**: comportamento, cultura e evolução. Tradução de Maria Tereza Araújo Silva et al. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Presidência da República. **Lei nº 1.060 de 05 de fevereiro de 1950**. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Rio de Janeiro: DOU, 13 fev. 1950.

_____. Presidência da República. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: DOU, 27 out. 1966.

_____. Presidência da República. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: DOU, 17 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.709**. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Julgamento: 10 fev. 2000. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ, 31 mar. 2000.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de Direito Processual Civil**. 2. ed. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório Justiça em Números 2016, ano-base 2015**. Brasília: CNJ, 2016.

_____. **100 maiores litigantes**. Brasília, mar. 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016.

_____. Gestão e Planejamento. **Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2015 – 2020**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituição de Direito Processual Civil**. V. I, 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Instituições de Direito Processual Civil**. V. 2. São Paulo: Malheiros, 2009. FICHTNER, José Antônio; MANNHEIMER, Sergio Nelson; MONTEIRO, André Luís. **Novos temas de arbitragem**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

GRECO, Leonardo. **Garantias Fundamentais do Processo: o Processo Justo**. Campos dos Goytacazes: Faculdade de Campos, 2005 (Coleção José do Patrocínio). GRINOVER, Ada Pellegrini. **O Processo em evolução**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 07 abr. 2016.

LACERDA, Galeno. O Código como Sistema legal de Adequação do Processo. **Revista do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul**. Comemorativa do cinquentenário 1926-1976, Porto Alegre, p. 161-170, 1976.

LUNELLI, Reinaldo Luiz. A elaboração do orçamento público. **Portal de Contabilidade**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>>. Acesso em: 21 out. 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG). **Projeto inédito no TJMG propõe a extinção de ações de execução fiscal**. Belo Horizonte: Ascom TJMG, 26 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/imprensa/noticias/projeto-inedito-no-tjmg-propoe-a->

extincao-de-acoes-de-execucao-fiscal.htm#.WAYaLfrLIU>. Acesso em: 19 out. 2016.

SALAMA, Bruno. O que é “direito e economia”? In: TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e economia**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa et al. **Os tribunais nas sociedades contemporâneas**: o caso português. Porto: Afrontamento, 1996.

SKINNER, Burrhus Frederic. Seleção por consequências. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 129-137, 2007.

TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Julio Cesar de. Análise Comportamental do Direito. In: _____; _____. (Orgs.). **Direito, Economia e Comportamento Humano**. Curitiba: CRV, 2016. p. 15-26.