



Gustavo Junqueira

# A CONTRIBUIÇÃO FISCAL DO PODER JUDICIÁRIO

7

## *TAX CONTRIBUTION OF THE JUDICIARY*

Clênio Jair Schulze  
Ivan Gomes Bonifácio

### **RESUMO**

Apresentam um diagnóstico das finanças públicas e o espaço ocupado pelo Poder Judiciário na repartição orçamentária, concluindo que há equilíbrio fiscal no aludido poder estatal.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Direito Administrativo; Direito Constitucional; finança pública; Poder Judiciário; equilíbrio fiscal; Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **ABSTRACT**

*The authors present a diagnosis of public finances and the gap taken up by the Judiciary concerning budget breakdown, defending that there is a fiscal balance within the mentioned power branch.*

### **KEYWORDS**

*Administrative Law; Constitutional Law; public finance; Judiciary branch; fiscal balance; Brazilian Tax Liability Law.*

## 1 INTRODUÇÃO

Toda vez que a grande mídia anuncia que o governo brasileiro passa por uma crise fiscal, todas as atenções se voltam para o setor público. A mensagem por trás da linguagem técnica dos economistas resume a seguinte sentença, ou constatação: *o governo gastou mais do que podia*. Nessas circunstâncias, a política econômica se direciona para a redução do gasto público e para o aumento da arrecadação, com o fundamento que as contas (despesas X receitas) não podem fechar no vermelho.

Mas como se apresentam em grandes números a receita e o gasto público no Brasil? Qual é a autonomia que cada Poder da República, especialmente o Judiciário, tem para definir medidas de melhoria da qualidade de seus gastos, a partir dos mecanismos de gestão disponíveis? O Poder Judiciário oferece alguma contribuição para o incremento das receitas públicas? O papel desse artigo é, portanto, realizar um breve passeio por esses temas e verificar em que medida a atual organização judiciária e o modelo de governança adotado para gerir o Sistema de Justiça no Brasil influencia no equilíbrio fiscal.

## 2 AJUSTANDO AS CONTAS

O Brasil está entre as dez maiores economias do mundo, com PIB (soma de todas as riquezas produzidas no país durante um ano) que, segundo relatório do Banco Central (BRASIL, BC, 2015) em 2013 alcançou cerca de R\$ 5,12 trilhões, sendo que destinou, nesse mesmo ano, 35,9% de toda sua produção ao pagamento de tributos, o que deveria ser suficiente para fazer rodar a máquina pública. Ocorre que 2014, ano de eleição, foi período conturbado para as contas públicas, e o Brasil não chegou sequer a produzir um resultado primário (receitas menos despesas, descontado o serviço da dívida) suficiente para o pagamento de seus compromissos. Pelo contrário, consideradas as despesas com a Previdência, houve *deficit* de mais de R\$ 20 bilhões e, incluídos os governos regionais (*deficit* de R\$ 7,7 bilhões) e as empresas estatais (*deficit* de R\$ 4,2 bilhões, excluindo a Petrobras que segundo o balanço oficial demonstrou resultado líquido de 21 bilhões negativos), a conta teria ficado negativa em R\$ 32 bilhões, quando o esperado (previsão da Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014) era realizar, ao menos, um *superavit* de R\$ 116 bilhões.

### *A reunião entre os mais graduados técnicos da área das finanças públicas, para definir o que constará do PPA ou nas Leis Orçamentárias Anuais, inicia-se, tendo como base a Lei Orçamentária do ano em curso [...]*

O resultado é que as finanças públicas se desequilibraram e a dívida líquida do governo passou de R\$ 1,6 para 1,8 trilhões (BRASIL, BC, 2015). Para se manter dentro da legalidade, visto que descumpria a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000), gastando mais que podia, o governo federal acabou alterando, em novembro de 2014, o art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias de LDO de 2014 (redação dada pela Lei n. 13.053, de 2014). Tal alteração

teve o propósito de deduzir da meta de *superavit* primário prevista na LRF não só as despesas com o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC (foram executados cerca de R\$ 57 bilhões no PAC em 2014), mas também as desonerações tributárias (estimativa da Secretaria de Orçamento Federal do Tesouro é de que as desonerações em 2014 foram na ordem de R\$ 104 bilhões), com a premissa de que, ao invés de poupar para pagar a dívida, melhor seria investir na infraestrutura do País (PAC) e incentivar (com desonerações) o mercado produtivo. Segundo o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais (BRASIL, STN, SOF, 2014), abatendo-se o PAC e as desonerações, o governo central teria fechado o ano com *superavit*. De toda maneira, tais incentivos fiscais não foram suficientes, pois o crescimento do País no ano que findou foi próximo de zero.

Para 2015, o governo vem anunciando medidas de ajustes fiscais (o corte no orçamento de 2015 ficou na ordem de R\$ 70 bilhões). Pretende reduzir despesas de pessoal e custeio do governo e, claro, aumentar arrecadação, por exemplo, com a redução das desonerações fiscais, com a volta da incidência da Cide sobre os combustíveis e com o aumento da alíquota do IOF para operações de crédito ao consumidor. Com essas e outras ações, o governo pretende terminar o ano produzindo *superavit* de 2% do PIB. Nesse pacote, também estão as Medidas Provisórias 664 e 665 de dezembro de 2014, que estabeleceram novas regras para a concessão dos benefícios de pensão por morte, auxílio-doença, seguro desemprego, abono e período defeso do pescador. Em decorrência dessas medidas provisórias, espera-se de um lado algum alívio fiscal, mas de outro, avizinha-se um cenário conturbado para o Judiciário, que pode receber nova leva de ações judiciais pretendendo discutir nos tribunais os cortes nesses benefícios.

## 3 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Examinando o orçamento da União, é de notar que, de toda riqueza produzida no país (PIB de R\$ 5,1 trilhões), pouco mais de R\$ 2 trilhões (BRASIL, MINISTÉRIO..., LOA 2014) transformaram-se em receitas da União (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social), cuja aplicação se destinaria a fazer o Estado funcionar. E de onde vêm e para onde vão essas receitas? Aproximadamente R\$ 700 bilhões se originam de emissão de títulos para o refinanciamento da dívida e cerca de R\$ 600 bilhões vêm do orçamento da Seguridade Social – OSS, aplicados ao pagamento das despesas na área da saúde, assistência social e previdência social. Recentemente, o governo, com a edição das Medidas Provisórias 664 e 665 no final do ano de 2014, realizou ajustes em benefícios sociais. O alegado como fundamento para redução desses benefícios foi o fato de que, pelos dados oficiais do governo, constantes dos Relatórios do Banco Central (BRASIL, BC, 2015), o *deficit* da previdência vem crescendo nos últimos anos: em 2013 os dispêndios foram superiores às receitas em R\$ 49 bilhões e, em 2014, a situação piorou, quando o *deficit* alcançou R\$ 56 bilhões (arrecadou cerca de R\$ 337,5 bilhões e gastou R\$ 392,2 bilhões).

A fonte dos outros cerca de R\$ 840 bilhões advém do orçamento fiscal. Desse montante, em 2014; R\$ 210 bilhões foram destinados às transferências constitucionais; R\$ 220 bilhões para pagamento de Pessoal; R\$ 54 bilhões para despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador; R\$ 38,5 bilhões à Lei Orgânica da

Assistência Social – LOAS e Renda Mensal Vitalícia – RMV; R\$ 77,5 bilhões para Investimentos; e R\$ 240,6 bilhões foram para outras despesas de custeio e capital.

Analisando os gastos do governo, é possível verificar que grande parcela dos recursos arrecadados é destinada à proteção social, ou seja, são recursos utilizados ao sistema de Seguridade Social (R\$ 600 bilhões), ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (R\$ 54 bilhões) e à Assistência Social, inclusive Bolsa Família (LOAS – R\$ 38,5 bilhões), totalizando mais de 43% do orçamento (descontado os recursos destinados à rolagem da dívida) a demonstrar um perfil de “Estado de bem-estar social” (*Welfare State*).

Ao examinar a estruturação do Sistema de Justiça no Brasil, descortina-se um arranjo que, no âmbito da União, apresenta-se em plena sintonia com o modelo de *Welfare State*.

Em relação, por exemplo, à proteção dos direitos do trabalhador, a especialização judicial ensejou a criação da Justiça do Trabalho (Instalada em 1941, no Governo de Getúlio Vargas) que, conforme dados do Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, CNJ, 2014a) hoje consome cerca de 49% (cerca de R\$ 13,1 bilhões em 2013) de todo o recurso destinado ao funcionamento da Justiça da União (cerca de R\$ 27,4 bilhões em 2013), isso para ver garantidos os direitos trabalhistas.

No âmbito da Justiça Federal, a ênfase na proteção social também é muito presente: note-se que a função essencial dessa justiça especializada é, em larga medida, verificar a legalidade dos atos praticados pelos agentes do governo central e, nessa missão, para a qual se destina cerca de 28% do bolo orçamentário (R\$ 7,8 bilhões), o maior cliente/usuário é o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS (BRASIL, CNJ, 2012). Ao que se vê, o sistema judicial é também organizado sob a perspectiva de se garantir um conjunto extenso de benefícios sociais.

A conclusão óbvia a que se chega olhando esses números é que, para deslindar a chamada crise fiscal, há de se refletir sobre o nosso modelo de Estado. Ilustra bem essa questão o atual debate entre Legislativo e Executivo sobre a terceirização. De um lado, alguns afirmam

que a proposta do legislativo de incentivar a terceirização representa, na verdade, precarização das relações do trabalho. Outros, entretanto, acreditam que a medida é indispensável para favorecer o crescimento do País. O certo é que a eventual mudança nos paradigmas das relações trabalhistas no Brasil também pode se transformar em caso de Justiça.

#### 4 CARIMBANDO A DESPESA PÚBLICA

Quando se fala em gestão fiscal, é natural pensar a seguinte questão: a melhoria do gasto público está mais relacionada à fase do planejamento orçamentário, momento em que se define no que aplicar o recurso público, ou propriamente à fase da execução, quando a preocupação deve ser com a economicidade, a eficiência e a eficácia do gasto?

*Finalizado o planejamento, entra-se na fase de execução da despesa e, durante o ano, o Poder Executivo contingencia recursos quando há frustração de receita ou libera créditos quando “sobra” dinheiro.*

Da forma como está desenhado na Constituição Federal, o planejamento das contas públicas é de responsabilidade preponderante do Executivo, que tem competência privativa para enviar ao Poder Legislativo os Projetos de Leis Orçamentárias. O planejamento do gasto público é uma ginástica contábil suada, pois ao se retirar recursos da saúde para colocar na educação, ou do transporte para disponibilizar a segurança etc. haverá sempre uma área deficitária, uma vez que as necessidades são sempre superiores ao recurso disponível.

O planejamento do gasto público se materializa no Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), onde se define a alocação dos recursos que, em boa medida, já estão “carimbados”. O orçamento parece tão engessado no Brasil que recentemente assistimos a um curioso debate no Legislativo, em que congressistas partiram para um acirrado confronto de ideias a respeito da destinação da eventual disponibilidade de recursos advindos de provável receita a ser gerada da comercialização do petróleo que, espera-se, seja retirada em grande quantidade da camada do pré-sal. O resultado do debate: mais um

“carimbo foi gravado” na fatura do gasto público, destinando-se 75% do futuro recurso do pré-sal (*royalties*) para educação. O Legislativo exerce sua atuação nessa fase do planejamento da despesa principalmente apresentando emendas ao orçamento. Em 2015, ganhou relevo a decisão do Congresso Nacional de triplicar, por emenda, os recursos para o fundo partidário, antecipando, em certa medida, a ideia do financiamento público de campanha.

Se o Legislativo, que vota, aprovando, emendando ou rejeitando os projetos de lei orçamentária está, até certo ponto, limitado em sua atuação, pelo menos na fase do planejamento da despesa, mais restrito ainda está o Poder Judiciário, que participa precariamente dessa primeira etapa. Isso decorre principalmente do

fato de que não há, *a priori*, um limite formalmente defendido para o gasto público dos entes ou Poderes da República, uma vez que a Constituição Federal, em seu art. 99, apenas declara que os parâmetros para a proposta orçamentária serão definidos anualmente na LDO (pelo próprio Executivo). Nesse tema, o máximo que se fez foi delimitar a despesa com pessoal (6% da Receita Corrente Líquida para o Judiciário), inovação surgida com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

#### 5 UM PASSEIO NA ESPLANADA

Para se ter ideia da ordem de grandeza do orçamento do Judiciário e de quanto representa em relação ao gasto geral do governo, basta dizer que os 64 tribunais da União recebem todos os anos (R\$ 32 bilhões em 2014) menos que os programas de assistência social e transferência de renda do governo federal, que receberam R\$ 38 bilhões em 2014, incluídos o Programa Renda Mensal, criado nos idos da década de 70 para remunerar com um salário mínimo idosos e deficientes e o “Bolsa Família”, programa do governo federal, instituído em 2004 pela Lei 10.836, para transferência de renda.

Mas, afinal de contas, tem o Judiciário

alguma influência nessa fase do Planejamento Orçamentário, etapa tão essencial à melhoria da qualidade do gasto público? Como o Chefe do Executivo define o orçamento dos órgãos da Justiça? No âmbito da União, o processo é relativamente simples. Até meados do mês de abril, diretores-gerais e secretários de orçamento dos tribunais superiores, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho da Justiça Federal cruzam a esplanada dos ministérios em carros pretos oficiais, às vezes em comitivas, às vezes separadamente, com destino à Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Em suas pastas, recheadas de papéis e arquivos eletrônicos, munem-se os gestores de planos, planilhas e argumentos contáveis para apresentar, em *power point*, suas pretensões orçamentárias para o ano seguinte.

A reunião entre os mais graduados técnicos da área das finanças públicas, para definir o que constará do PPA ou nas Leis Orçamentárias Anuais, inicia-se, tendo como base a Lei Orçamentária do ano em curso, compatibilizando o orçamento à estimativa de receita para o ano seguinte, e arrematando-se os números com a conveniente correção monetária. O maior embate acontece quando os órgãos do Judiciário apresentam suas necessidades de pagamentos de passivos trabalhistas ou despesas com projetos, dispêndios não ordinários, que terão duração determinada, como por exemplo, a construção de um prédio ou, como recentemente aconteceu, a implantação de projetos na área de tecnologia da informação – TI, como o Processo Judicial Eletrônico – PJe, projeto em curso na Justiça e que vem recebendo alguns milhões de reais todos os anos. O objetivo principal dessa iniciativa de TI é retirar os processos judiciais do “mundo físico” para colocá-los no “espaço virtual”, com ganhos de produtividade, automação de procedimentos, maior transparência e acessibilidade da informação, entre outros benefícios.

*[...] o Poder Judiciário, há mais de cinco anos, implantou um intensivo programa de metas, que tem oferecido aos administradores e aos operadores da justiça [...] importante parâmetro de gestão.*

Sob o paradigma de que gastos com TI são sempre necessários (mesmo que às vezes haja desperdício nessa área, principalmente quando se adquire um *software* que, pela sua complexidade, ninguém utiliza, ou equipamentos de infraestrutura com especificação bem superior à necessária), as despesas com TI têm crescido muito nos órgãos públicos, a ponto de o Tribunal de Contas da União, faz alguns anos, ter alterado sua estrutura orgânica para criar uma Secretaria específica (Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – SEFTI) competente para auditar as despesas dessa área de TI.

Do lado do Executivo, também houve uma medida burocrática importante, que foi a criação de um anexo na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (quadro 13) para especificar os gastos com informática em cada órgão. Aliás, são essas despesas de TI as mais importantes para a modernização da Justiça, compreendendo modernidade como o esforço para acelerar o trâmite judicial e garantir a razoável duração do processo judicial. Da

leitura do quadro 13 da LDO 2014, é possível perceber que dos R\$ 7,2 bilhões destinados à Tecnologia da Informação na União, R\$ 753.765.613 (10%) estavam previstos para serem executados pelo Judiciário, demonstrando que, proporcionalmente entre os Poderes, é o Judiciário que mais investe nesta área.

Outra despesa discutida nas reuniões do planejamento orçamentário são as de pessoal. Além dos passivos trabalhistas, todos os anos os órgãos de cúpula do Judiciário requerem ao Legislativo, por meio de anteprojetos de leis próprios, a criação de cargos efetivos e em comissão. Segundo dados do CNJ (BRASIL, CNJ, 2014a), no período de 2009 a 2013 houve aumento da força de trabalho de servidores e demais trabalhadores auxiliares na ordem de 31% e de 2,1% no de magistrados. Importa destacar, que, na gestão de pessoal, o Judiciário da União conta hoje com um instrumento, que é a Resolução CNJ n. 184 de 2013. Esse normativo determina que os tribunais façam uma avaliação prévia de sua eficiência antes de propor a criação de cargos, tendo que observar os seguintes requisitos: demanda de processos (real ou esperada) na unidade a ser incrementada ou criada, desempenho dos magistrados (número de julgados/ano por magistrado), congestionamento (número de processos acumulados), orçamento executado entre outros. A combinação desses requisitos compõe um índice de eficiência (IPCJus), que permite ranquear os tribunais. Só os que ficam posicionados entre os primeiros (quartil de melhor desempenho), estão aptos a propor qualquer aumento de despesa com pessoal.

Nesse ponto, é indispensável assinalar a relevância da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que determina para o Judiciário limite máximo de 6% da Receita Corrente Líquida – RCL para gastos com pessoal. É digno de nota, que nenhum dos 91 órgãos da Justiça (União e estados) vem descumprindo esse limite de 6% nos últimos anos, sendo que em 2014, no Judiciário estadual, a média do gasto com pessoal ficou em 4,88% da RCL e, no Judiciário da União, manteve-se em 3,32% da RCL, ou seja, bem abaixo do máximo permitido. Considerando que quase 90% do gasto total do Judiciário é com despesa de pessoal, o atendimento, nos atuais níveis, dos limites da LRF é demonstração contundente de que o Poder Judiciário contribui significativamente para o equilíbrio fiscal do País.

Com tamanha despesa de pessoal, não é o Judiciário o campeão de salários. Dados publicados no 225º Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, de janeiro de 2015, dão conta de que o Poder Executivo tem despesa média mensal de pessoal na ordem de R\$ 8.568,00 por servidor, enquanto no Poder Judiciário a despesa mensal é de R\$ 15.561,00. As maiores remunerações, entretanto, são as do Poder Legislativo, R\$ 17.493,00 e do Banco Central, R\$ 19.363,00.

Ao final das discussões orçamentárias, tudo é tabulado e convertido em Lei. Finalizado o planejamento, entra-se na fase de execução da despesa e, durante o ano, o Poder Executivo contingencia recursos quando há frustração de receita ou libera créditos quando “sobra” dinheiro. Vejamos, então, um pouco mais dessa fase de execução.

## 6 O PALÁCIO DA CADEIRA AMARELA

É indiscutível que para sobre os ombros do gestor público a responsabilidade inafastável de zelar pela garantia da qualidade do gasto, seja ele qual for, de menor ou maior vulto. Por outro

lado, é inquestionável também o fato de que esse desejo de qualificar o gasto público só se concretizará se houver concentração na perspectiva de garantir uma gestão pública voltada para resultados. A carga tributária só é pesada, como de fato é hoje (35,9% do PIB), quando não se oferece a devida contrapartida, ou seja, serviços públicos satisfatórios.

Segundo dados constantes dos relatórios do Banco Central (BRASIL, BC, 2015), em relação ao ano de 2014, comparando-se os grandes grupos de despesa (pessoal, capital, custeio e investimento), nota-se que a União gastou 45% de seus recursos com a manutenção da máquina, 41% com folha de pagamento e apenas 14% desse orçamento destinou para investimentos. Numa visão panorâmica do orçamento, nota-se que o gasto com pessoal e com a manutenção da máquina perfazem as maiores despesas (86%).

Ao se fazer um corte no orçamento para enxergar apenas as despesas do Judiciário da União, nota-se uma distribuição de gastos um pouco diferente, visto que dos R\$ 32,7 bilhões executados em 2014, 75,25% foram destinadas ao pagamento de pessoal, 20,22% às outras despesas de custeio e 4,53% ao investimento. Mesmo com o estigma de que o Judiciário é feito de muitos “palácios”, prédios luxuosos e salas amplas, no âmbito da Justiça da União, a constatação é que, proporcionalmente, o Executivo Federal gasta muito mais para manter suas estruturas que o Judiciário, uma vez que 45% de seu orçamento é dirigido à manutenção da máquina, enquanto no Judiciário, se gasta menos da metade (20,22%) em números relativos.

Quem visita os prédios públicos da Justiça da União, mesmo os dos tribunais superiores, como o do Superior Tribunal de Justiça – STJ e do Supremo Tribunal Federal, não encontra tanto luxo assim. O STJ tem, é verdade, um belíssimo e amplo Plenário (sala onde se reúnem os 33 Ministros da Corte), arquitetura moderna de Oscar Niemeyer, com adornos de Marianne Peretti (Mão de Deus), mas é um ambiente compatível com sua missão constitucional de tribunal superior, que, nos últimos 20 anos (o atual prédio do STJ foi inaugurado em 1995) julgou mais de quatro milhões de processos (BRASIL, STJ, 2014).

Por outro lado, o advogado ou cida-

dão que ingressa a um gabinete qualquer de ministro do STJ ou do STF não encontrará luxo ou ostentação, pelo contrário, verá móveis simples e salas apertadas. Nesse aspecto, também é curioso o fato de que há mais de 20 anos o Plenário do STF é ocupado pelas mesmas cadeiras de espaldar alto, couro meio amarelado, que aparenta certa instabilidade ao receber o peso do mais alto posto da Justiça, coisa comum em cadeiras desgastadas pelo uso prolongado. A sala de julgamento do Supremo preserva as mesmas características da época de sua instalação em Brasília, ocorrida há mais de 50 anos.

### *Na distribuição do orçamento do Judiciário nos estados, o maior desafio no momento é a equalização dos recursos entre os órgãos de primeira e segunda instância.*

É verdade também que, em meados da década de 90, o STF ganhou um novo e equipado prédio de seis andares, cuja arquitetura também foi assinada pelo saudoso Oscar Niemeyer. A ampliação das instalações do Supremo tinha o objetivo de acomodar maior contingente de servidores, necessários para processar expressivo número de feitos que desaguaram, em meados dos anos 90, com grande força ao último grau de jurisdição, originados, principalmente, da discussão na Justiça dos fracassados planos econômicos do final da década de 80 e início dos anos 90 do século passado (Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor I, Plano Collor II). Recentemente, viu-se erguer ao lado do STJ um belíssimo prédio destinado a acomodar a mais alta corte eleitoral do Brasil e abrigar um dos maiores orgulhos desse país continental, a eleição totalmente eletrônica, paradigma de eficiência governamental para o mundo.

#### **7 O CUSTO DE UMA BRIGA JUDICIAL**

Governança pública é a capacidade do gestor de concretizar a missão da instituição, por exemplo, na área da saúde, promover o bem-estar físico do cidadão, na área da educação alcançar a formação e o engrandecimento intelectual dos estudantes, na área da segurança, promover a tranquilidade social, na área da Justiça, promover a paz social etc. Mas como saber se há evolução nas práticas de gestão e se isso produz melhores ser-

viços ao cidadão?

No Judiciário, por exemplo, faz algum tempo, tenta-se aferir o custo de um processo. Essa métrica é um parâmetro importantíssimo na avaliação de eficiência do sistema de Justiça e do seu modelo de governança. Uma maneira possível de se definir esse custo é dividindo o gasto anual (R\$ 61 bilhões em 2013) pelo seu resultado principal, ou seja, o número de processos resolvidos/julgados (R\$ 27 milhões em 2013). Aplicando-se esses parâmetros, tem-se um custo médio do processo, que, em 2013, foi da ordem de R\$ 2.200,00 anuais. Dessa medida,

poder-se-ia partir para avaliações sobre se uma determinada unidade judicial é ou não eficiente.

Ao se falar em gestão eficiente, é importante mencionar que o Poder Judiciário, há mais de cinco anos, implantou um intensivo programa de metas, que tem oferecido aos administradores e aos operadores da justiça (servidores, magistrados e advogados etc.) importante parâmetro de gestão. Nos dias de hoje, sabe-se que a média de produtividade de uma unidade judiciária de primeiro grau é de 1.200 processos/ano, no segundo grau de jurisdição, superam-se os 1.500 julgados e nos tribunais superiores, os ministros resolvem cerca de 7 mil processos anualmente. O tempo médio de tramitação, por outro lado, ainda é longo e varia conforme o segmento de Justiça; por exemplo, na Justiça Militar, os processos são resolvidos em até 1 ano, em média, na Justiça do Trabalho, a maioria se resolve em 3 anos, já na Justiça Federal e na estadual, um processo tem duração média de 5 anos em cada instância.

Observando com pouco mais de detalhe, é possível afirmar que os R\$ 27,6 bilhões sacados do bolso do contribuinte-cidadão em 2013 para pagar as despesas do Judiciário da União foram suficientes para solver mais de 9 milhões de litígios, um mosaico de questões em que o cidadão comum, o empresário, os agentes públicos, a sociedade organizada discutiram questões relativas aos direitos trabalhistas, aos benefícios sociais,

ao funcionamento adequado da máquina pública, aos direitos eleitorais e até mesmo à disciplina militar dos membros das forças armadas, entre outros assuntos, tudo conduzido por cerca de 5 mil juizes, apoiados por 96,8 mil servidores da Justiça do Trabalho, Federal, Eleitoral e Militar. Nos estados da Federação, trabalharam mais 11 mil magistrados e cerca de 170 mil servidores efetivos para resolver outros 18 milhões de casos.

Por aproximação, é possível dizer que cada processo na União custou em média, nesse ano de 2013, cerca de R\$ 3.555,00 (orçamento executado/processos solucionados/baixados), o que representou 28% da renda *per capita* média anual do brasileiro, que ficou em R\$ 23 mil, conforme Pesquisa de Amostra Domiciliar Contínua – PNAD (BRASIL, IBGE, 2015). Se for multiplicado o custo do processo por 5 ( $3.555,00 \times 5 = 17.775,00$ ), que corresponde ao tempo médio para que esse receba a primeira decisão tendente a pôr fim ao seu trâmite, chega-se à conclusão de que o brasileiro médio tem que trabalhar mais nove meses para pagar um processo na Justiça Federal.

O maior paradoxo é constatar que estão entre os maiores clientes/litigantes, a congestionar o Judiciário, o próprio Estado (conforme relatório os 100 maiores litigantes – BRASIL, CNJ), que é sistematicamente acionado na Justiça para explicar sua ineficiência, numa forma perniciosa de autofagia estatal. No âmbito da Justiça estadual, utilizando-se da mesma perspectiva, o custo de um processo é mais barato, cerca de R\$ 1.898,00 por ano.

#### 8 EQUALIZANDO DESPESAS

Segundo informações prestadas pelo Departamento de Acompanhamento Orçamentário do CNJ, nos três Poderes estaduais (Executivo, Legislativo e Judiciário), o gasto com pessoal, custeio e investimentos somaram, em 2014, R\$ 687,5 bilhões, dos quais 49% foram para pagamento da folha de pessoal, 36% para custeio (despesas correntes) e 15% para bens permanentes (investimentos e inversões financeiras).

*Todos os anos constam do Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça informações sobre as receitas advindas da atividade jurisdicional com cobrança de custas, emolumentos, taxas e tributos devidos pelo contribuinte.*

Desse recurso (R\$ 687,5 bilhões), cerca de 6% (R\$ 39 bilhões) destinaram-se aos gastos necessários à execução da prestação dos serviços judiciais nas unidades de nossa Federação.

No Judiciário estadual, o quadro de distribuição do orçamento é semelhante ao da Justiça da União, pois do orçamento previsto (R\$ 39 bilhões) para o ano de 2014, 74,83% estavam destinados ao pagamento da folha de pessoal, 21,26% a outras despesas correntes e 3,76% foram alocados para investimentos. Aqui também é de se notar que o gasto do Judiciário estadual para sustentar sua infraestrutura é proporcionalmente bem inferior ao do Executivo estadual.

Na distribuição do orçamento do Judiciário nos estados, o maior desafio no momento é a equalização dos recursos en-

tre os órgãos de primeira e segunda instância. Seja pelo fato de estar localizado na capital do estado, seja porque acomode autoridades mais graduadas, os desembargadores, a constatação é que, na maioria das unidades da Federação, os tribunais (segundo grau) estão mais bem instalados que os juízes de primeiro grau, numa equação orçamentária injusta, visto que mais de 90% dos casos novos e em tramitação no Judiciário estão na Justiça de primeiro grau, nas cidades do interior do País. Essa situação de desequilíbrio vem melhorando faz algum tempo. Até poucos anos atrás, em muitos estados, o juiz sequer tinha disponível um bom equipamento de informática para poder trabalhar e acabava por adquirir ferramentas de tecnologia com recursos próprios. Nesse aspecto, é importante ressaltar que o Conselho Nacional de Justiça tratou dessa questão com a implantação da Política de Priorização do Primeiro Grau, regulamentada pela Resolução CNJ n. 194 e também com as diretrizes estabelecidas no documento Estratégia do Judiciário 2015-2020, regulamentado pela Resolução CNJ n. 198, de 2014.

#### 9 A CONTRIBUIÇÃO FISCAL DO PODER JUDICIÁRIO

Todos os anos constam do Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça informações sobre as receitas advindas da atividade jurisdicional com cobrança de custas, emolumentos, taxas e tributos devidos pelo contribuinte. Com o julgamento desses processos, em 2013 retornaram aos cofres públicos aproximadamente R\$ 34 bilhões, o que equivale a cerca de 59,4% da despesa total da Justiça brasileira naquele ano.

A Justiça estadual arrecadou cerca de R\$ 15,3 bilhões, em 2013, representando 45,1% do gasto total desse segmento da Justiça. Com custas, emolumentos e taxas, foram R\$ 10 bilhões (65% da arrecadação), com imposto *causa mortis* nos inventários/arrolamentos, R\$ 3,1 bilhões (20% da arrecadação), e as receitas geradas em decorrência das execuções fiscais somaram R\$ 2,3 bilhões (15% do arrecadado no período).

A Justiça do Trabalho arrecadou quase R\$ 3 bilhões, o que representou 22,3% de sua despesa total. Na apuração desses valores, também se computaram os recolhimentos com custas, emolumentos e eventuais taxas, que somaram R\$ 361 milhões (12,4% da arrecadação). As receitas geradas em decorrência da execução previdenciária foram na ordem de R\$ 2,1 bilhões (71,2% da arrecadação), as provenientes de imposto de renda, R\$ 460 milhões (15,7% da arrecadação) e as receitas decorrentes de execução das penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho totalizaram mais R\$ 21,2 milhões, ou 0,7% da arrecadação.

Por fim, a Justiça Federal foi a que mais arrecadou em 2013, cerca de R\$ 15,7 bilhões, representando o dobro do seu gasto naquele ano (R\$ 7,8 bilhões). Na apuração desses valores, estão incluídos os recolhimentos com custas e emolumentos (R\$ 69,5 milhões; 0,4% da arrecadação) e receitas geradas em decorrência da atividade de execução fiscal (R\$ 15,6 bilhões; 99,6% da arrecadação).

Não se pode deixar de assinalar que, para o alcance desses resultados financeiros, aparentemente tão positivos, houve atuação dos órgãos de fiscalização e das procuradorias, especialmente as da Fazenda Pública, que é o órgão responsável por acionar o devedor do Estado na Justiça.

Nesse passeio pela contabilidade pública, chama muito a atenção o fato de que, em 2013, destinaram-se, no orçamento

da União de 2014, R\$ 9,351 bilhões para pagar benefícios devidos e não concedidos administrativamente para fazer face às futuras condenações judiciais. Essa previsão, cujo valor supera o orçamento total da Justiça Federal, denuncia uma espécie de cálculo da ineficiência do sistema previdenciário brasileiro.

Uma importante discussão que hoje se trava no Judiciário é referente à desjudicialização dessas cobranças feitas nos processos de execução fiscal (cobrança de tributos). Isso porque a maior dificuldade hoje no Judiciário concentra-se na impossibilidade de reduzir o congestionamento de processos nesta fase da execução fiscal. Na Justiça Federal, por exemplo, do acervo de 8 milhões de ações judiciais do ano de 2013, 4,7 milhões estavam praticamente paradas na fase de execução e desse montante, 3,3 milhões referiam-se à execução fiscal.

Esse acúmulo ocorre, em certa medida, pela demora na tramitação do processo, favorecendo o devedor inadimplente que não é localizado pelo oficial de justiça (o devedor se esconde) ou quando encontrado, não apresenta bens para fazer frente às dívidas (vende ou transfere bens para terceiros, endivida-se etc.).

No tema da desjudicialização, defende-se o procedimento de cobrança de tributos apenas no âmbito administrativo, ou seja, nas procuradorias da fazenda, que acionariam o Judiciário apenas em casos excepcionais. Outros, mais arroçados, acreditam que a cobrança poderia ser realizada até por entidades privadas, com a supervisão do Estado. O certo é que o modelo atual de cobrança de tributos, por meio de processo judicial, é ineficiente. A demonstração disso é que, em 2013, 31 milhões de processos, dos 95 milhões em tramitação na justiça, referiam-se à execução fiscal, representando, na prática, bilhões de reais nas prateleiras do Judiciário.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil passa por uma crise fiscal, resultado do fato simples de que gastou mais do que podia, superando, no último ano inclusive os parâmetros iniciais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Afora os desperdícios com a corrupção, que, às vezes, parece incontida, as soluções a serem encaminhadas para o reequilíbrio das contas de-

veriam passar por uma avaliação do próprio modelo de gestão governamental.

Ao examinar as contas públicas, tem-se uma boa dimensão desse esquema estatal, que possui como principal característica a proteção das fragilidades sociais em detrimento do estímulo ao crescimento econômico do país. Essa conformação, por sua vez, influi de maneira significativa na organização do sistema de justiça, que se torna o principal garantidor desses benefícios estatais. Essa lógica faz mover um ciclo vicioso que congestionava o Judiciário para além de sua capacidade, engendrando um Estado incapaz de carregar o seu próprio peso.

Por outro lado, no espaço da gestão pública, o Poder Judiciário dá alguma contribuição positiva para o alcance do equilíbrio fiscal, principalmente porque já definiu parâmetros objetivos para nortear suas maiores despesas (Resolução CNJ n. 184), as relacionadas à remuneração de seus quadros. Ademais, demonstra certa maturidade na gestão do gasto público, porque, conhecendo suas fraquezas, direciona recursos para os pontos mais críticos, por exemplo, buscando a priorização do primeiro grau de jurisdição, além de se manter seus gastos de pessoal bem abaixo dos limites legais.

Não obstante o trabalho imensurável de milhares de juizes e servidores, ainda há espaço para melhorias no Judiciário. Talvez o principal deles seja a correção adequada dos atos estatais, quando eivados de ilegalidade ou inconstitucionalidades. Neste passo, não cabe à autoridade judiciária substituir-se no papel do administrador, mas corrigi-lo, determinando que o agir administrativo seja trilhado à luz do sistema jurídico vigente.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais. jan. 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=6&ler=10204>>. Acesso em: 13 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Orçamento anual de 2015. Lei Orçamentária Anual (2015). Lei n. 13.115, de 20 de abril de 2015. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=s1146>>. Acesso em: 13 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Orçamento anual de 2015.

- Lei de Diretrizes Orçamentárias (2015). Lei n. 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=s1146>>. Acesso em: 13 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Orçamento anual de 2014. Lei Orçamentária Anual (2014). Lei n. 12.952, de 20 de janeiro de 2014. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=s798>>. Acesso em: 13 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Orçamento anual de 2014. Lei de Diretrizes Orçamentárias (2014). Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=s798>>. Acesso em: 13 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. Indicadores econômicos consolidados: previdência social: fluxo de caixa. Brasília, 27 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/ie4-11.xls>>. Acesso em: 13 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Relatório dos Cem Maiores Litigantes: 2012. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Relatórios Justiça em Números. Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros/relatorios>>. Acesso em: 13 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário (2009 a 2013). Brasília, 2014b. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/Relatorio\\_final\\_2009\\_a\\_2013\\_Resumo\\_Executivo\\_02\\_06\\_2014.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/Relatorio_final_2009_a_2013_Resumo_Executivo_02_06_2014.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores IBGE: pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua: 1º trimestre de 2015. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Trimestral/Fasciculos\\_Indicadores\\_IBGE/pnac\\_201501\\_trimestre\\_caderno.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Fasciculos_Indicadores_IBGE/pnac_201501_trimestre_caderno.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2015.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Direito SP. Relatório ICJ Brasil: 2º trimestre/2013: 1º trimestre/2014, ano 5. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12024/Relat%3%b3rio%20ICJBrasil%20-%20ano%205.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 13 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Secretaria de Orçamento Federal. Relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais: 1º quadrimestre de 2014. Brasília, maio 2014. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/38240/2014\\_1\\_Quadrimestral.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/38240/2014_1_Quadrimestral.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Relatório estatístico 2014. Brasília, 2014. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/verpagina.asp?vPag=0&vSeq=250>>. Acesso em: 13 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.pmimf.fazenda.gov.br/sobre-o-programa-2/arquivos-para-download-pmimf/governanca-publica-tcu.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2015.
- SHULZE; BONIFÁCIO. Um Judiciário ao alcance de todos. Rio de Janeiro: JC, 2015. Disponível em <<http://www.editorajc.com.br/autor/ivan-gomes-bonifacio>>. Acesso em: 13 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Gestão estratégica sustentável do Poder Judiciário. Revista Justiça e Cidadania, Rio de Janeiro, n. 172, dez. 2014. Disponível em: <<http://>

[www.editorajc.com.br/2014/12/gestao-estrategica-sustentavel-poder-judiciario/](http://www.editorajc.com.br/2014/12/gestao-estrategica-sustentavel-poder-judiciario/)>. Acesso em: 13 maio 2015.

Artigo recebido em 26/5/2015.

Artigo aprovado em 29/5/2015.

---

**Clênio Jair Schulze** é juiz federal da 1ª Vara Federal de Brusque – SC.

**Ivan Gomes Bonifácio** é secretário de Desenvolvimento Institucional do Conselho da Justiça Federal, em Brasília-DF.