



Estudo mostra impacto da ação do Judiciário na economia

O credor, que tem direito a receber R\$ 500 e aciona a Justiça, pode considerar o valor já perdido. Isso porque, no final de oito anos, prazo médio que leva para uma ação para ter uma solução final no Judiciário brasileiro, se ele ganhar a causa e receber o dinheiro, já terá gastado R\$ 500 ou mais com os custos processuais e honorários advocatícios. A conclusão é de um estudo sobre o Judiciário e a Economia feito pela Secretaria da Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça.

O estudo demonstra que só vale à pena acionar a Justiça para fazer a cobrança quando o crédito tiver um valor alto ou quando o credor dispuser de estrutura jurídica permanente, privilégio limitado, geralmente, para as grandes empresas. Quando o valor devido é de R\$ 50 mil, por exemplo, os gastos com honorários e custas processuais chegam a 76% do valor devido.

O jeito é torcer para resolver a questão extrajudicialmente. No caso das cobranças extrajudiciais, em um ano, o credor pode receber seu dinheiro gastando apenas 43,2% e 17% do total, para créditos de R\$ 500 e R\$ 50 mil, respectivamente.

Reflexos na economia

Essa dificuldade de receber o crédito na Justiça afeta diretamente a economia brasileira, afasta investidores e eleva a taxa de juros, já que os bancos representam cerca de 40% dos credores judiciais. “Como falta a segurança de que o crédito vai ser reavido, o credor embute o risco nos juros”, explica **Pierpaolo Bottini**, o titular da Secretaria da Reforma do Judiciário, que lamenta a “falta de segurança judiciária no Brasil.”

Bottini e sua secretaria estão à frente tanto do estudo que mostra o impacto das ações do Judiciário na economia como da reforma infraconstitucional, a segunda fase da reforma do Judiciário. Nesta segunda-feira, os dois temas estarão sendo discutidos pelo ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, economistas e especialistas num encontro na Faculdade de Economia da USP, em São Paulo. A idéia é discutir o levantamento com economistas e propor soluções para os problemas do Judiciário.

No estudo, feito a partir de dados apresentados em pesquisas feitas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério da Fazenda, são destacados os problemas do Judiciário, como a alta taxa de congestionamento da Justiça, que chega a quase 60%. Taxa de congestionamento é a relação de novos processos e processos em tramitação com aqueles já julgados. É essa taxa a responsável pela morosidade do Judiciário. Um processo leva de 10 a 20 meses para ser julgado em primeira instância, de 20 a 40 meses, em segunda e também nas instâncias especiais.

A proposta do Ministério da Justiça, então, é apressar a aprovação de 26 Projetos de Leis da chamada reforma infraconstitucional ou processual, com a convicção de que possam resolver esses problemas.

Um deles, considerado por Bottini como o mais importante, já foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado e aguarda votação do Plenário antes de ir a sanção presidencial. O PL 52/04, aprovado na quarta-feira (30/11), muda as regras para execução civil. Ele transforma as fases de



conhecimento (em que se decide quem paga o que) e de execução (quando o dinheiro é efetivamente pago) em uma só.

Se virar lei, a regra pode diminuir a alta taxa de não conclusão dos processos. No Judiciário paulista, esta taxa é de 70%. Ou seja, do total de processos já julgados, 70% somem durante a fase de execução. Desse número, 48% não passam da fase inicial ou porque o credor e devedor fazem acordos extrajudiciais, ou porque o credor desiste ou, o mais alarmante, porque o devedor não foi encontrado para ser citado. Se as fases de conhecimento e execução forem unificadas, esse problema pode ser resolvido, já que o devedor não precisará ser citado de novo para pagar o que deve.

Os outros projetos pretendem, ainda, entre outras mudanças, instituir a súmula impeditiva de recursos, para impedir que as partes recorram quando a decisão do juiz de primeiro grau estiver de acordo com entendimento dos tribunais superiores e acabar com o efeito suspensivo do recurso de apelação, que impede a execução provisória da sentença.

Leia a íntegra do estudo:

Judiciário e Economia

1. Situação Atual

Um Poder Judiciário moroso acarreta em efeitos danosos para a economia nacional. Implica na diminuição de investimentos, na restrição ao crédito ou no aumento de custos deste crédito.

Segundo CASTELLAR PINHEIRO, para 91% dos empresários brasileiros, o judiciário é ruim ou péssimo no que tange à agilidade, proporção que se compara aos 42% e 26% dos empresários que têm a mesma avaliação sobre, respectivamente, os custos de acesso e a imparcialidade da Justiça (Pinheiro, 2000.). Os próprios magistrados concordam, grosso modo, com essa visão, ainda que sejam menos críticos em relação ao desempenho da instituição. Para 45% deles, o judiciário é ruim ou muito ruim em relação à sua agilidade, contra proporções de 30%, 19% e 3% dos que têm a mesma opinião sobre os custos de acesso, a previsibilidade e a imparcialidade das decisões judiciais, respectivamente.

Uma reforma microeconômica para desenvolver o ambiente de negócios no país exige o aprimoramento do sistema judicial.

O documento do Ministério da Fazenda: “Reformas Microeconômicas e crescimento de longo prazo”, produzido pela Secretaria de Política Econômica, 2004, ressalta a importância da Reforma do Judiciário para o fortalecimento das relações econômicas, comerciais e financeiras no país. Como ressalta o documento: *“Tem-se um alto índice de exclusão judicial com efeitos negativos sobre as relações e contratos econômicos em áreas como a creditícia e a trabalhista, contribuindo também para o alto índice de informalidade no País”*.

2. Panorâmica do Problema

a. Morosidade



A morosidade da Justiça é perceptível diante das altas taxas de congestionamento (processos em tramitação + processos entrados/ processos julgados em um ano), que beira o percentual de 60%.

Litigiosidade – Congestionamento

Âmbito	2º grau	1º grau
Justiça Federal	76,23%	81,37%
Justiça do Trabalho	20,56%	62,97%
Justiça Estadual	57,84%	75,45%
Supremo	58,67%	
STJ	31,12%	
TST	69,10%	
Total	59,26%	

Tabela I – Fonte: STF, A Justiça em Números; maio/2005

Esta alta taxa de congestionamento é responsável pelo tempo de duração dos processos, visualizados no gráfico abaixo, como de 10 a 20 meses na 1ª instância, de 20 a 40 meses na 2ª instância, e de 20 a 40 meses nas instâncias especiais.

A morosidade e a taxa de congestionamento decorrem da alta litigiosidade, como demonstra o gráfico abaixo. A alta litigiosidade não implica em acesso à Justiça amplo, mas no fato de poucas pessoas ou instituições utilizarem demais o Poder Judiciário, enquanto que a maior parte da população está afastada dos mecanismos formais de resolução de litígios. Os Estados com IDH maior litigam mais. (Fonte: Diagnóstico do Poder Judiciário/ Ministério da Justiça, 2004).

Habitantes por processo distribuído — 2003

BRASIL	176.876.443	Hab/Proc
SP	38.709.320	6,62



SC	5.607.233	8,25
RS	10.510.992	9,66
DF	2.189.789	9,88
AC	600.595	10,34
MT	2.651.335	11,08
RJ	14.879.118	11,30
MS	2.169.688	11,93
AP	534.835	11,95
RO	1.455.907	13,84
RR	357.302	17,58
MG	18.553.312	18,01
ES	3.250.219	18,42
SE	1.874.613	18,87
PB	3.518.595	20,91
TO	1.230.181	24,15
GO	5.306.459	25,47
PE	8.161.862	45,44
AM	3.031.068	51,59
PA	6.574.993	54,15
AL	2.917.664	62,38
MÉDIA		10,20

Tabela III

3. Conseqüências da Crise de Morosidade

a. Dificuldade de recuperação de crédito

Segundo o Ministério da Fazenda, os números demonstram os reflexos da morosidade na recuperação de crédito. A tabela abaixo, elaborada com base no trabalho de Fachada, Figueiredo e Lundberg (2003), apresenta estimativas de custo para a recuperação de quatro contratos hipotéticos de crédito (com valores entre R\$ 500 e R\$ 50 mil), bem como do prazo de tramitação de duas modalidades típicas de processo: a extrajudicial simples e a judicial (de conhecimento e de execução). As informações básicas para o cálculo foram obtidas junto a instituições financeiras com contencioso nessa área. Ainda que se trate da recuperação de contratos de crédito, problemas semelhantes ocorrem com outros tipos de litígios da área cível com valores monetários similares, como, por exemplo, a retomada de um imóvel, ou o pagamento de verbas indenizatórias, ou ainda uma rescisão contratual (prestação de serviços, fornecimento de insumos, entre outros).”“.

Custo e prazo estimados de recuperação de contrato de crédito



		VALOR DO CONTRATO (em R\$)			
Processo	Prazo de tramitação	500	1.000	5.000	50 mil
Extrajudicial Simples	Até um ano	216	320	997	8.502
		43,2%	32%	19,9%	17%
Judicial	Até 8 anos				
Fase do conhecimento	Até 3 anos	486	779	3.018	28.122
		97,2%	77,9%	60,4%	66,2%
Fase da execução	Até 5 anos	500	967	3.989	37.946
		100%	66,7%	79,8%	76,8%

Tabela IV

Ainda segundo o Ministério da Fazenda: “Dessa forma, se o cidadão lesado desejar recorrer à Justiça brasileira para ver garantido seus direitos, perderia no processo entre 43,2% e 17% do valor da causa – no menor e no maior valor do contrato, respectivamente – pela modalidade extrajudicial, que é a mais simples e mais rápida (de até 1 ano em se considerando que não sejam interpostos embargos à execução). O rito processual mais complexo pode durar até 8 anos entre as fases de conhecimento, de liquidação determinação do valor e execução da sentença. Se o processo tiver curso até o fim, para valores até R\$ 500, verifica-se que o custo é superior ao valor da causa, o que inviabiliza o uso do serviço judicial. Mesmo para o maior valor de contrato considerado no estudo, de R\$ 50 mil, quase 76% desse valor se perderia ao longo do processo judicial, o que explica o porquê do desestímulo do cidadão de recorrer ao serviço jurisdicional. De fato, da perspectiva do proponente do pleito, que tem um direito a ser ressarcido, só é economicamente viável levá-lo até seu termo caso seja uma causa de alto valor ou se disponha de estrutura jurídica permanente, como no caso das empresas de grande porte. Já do lado da parte ré, é economicamente vantajoso estender o pleito até seu último recurso, pois o valor da sentença não sofre atualização na mesma proporção que o rendimento oferecido por ativos financeiros”.

Por outro lado, vale ressaltar os valores esperados de cobrança de crédito via judicial, para ilustrar a questão:

Processo de Cobrança Judicial:

Valor esperado de recuperação de crédito

Fases do Processos	R\$			
	500,00	1.000,00	5.000,00	50.000,00



Cobrança Extrajudicial simples (até 1 ano)	284,00 56,8%	680,00 68,0%	4.003,00 80,1%	41.498,00 83,0%
Fase de conhecimento Judicial (até 3 anos)	14,00 2,8%	221,00 22,1%	1.982,00 39,6%	21.878,00 43,8%
Fase de execução Judicial (até 5 anos)	0	33,00 3,3%	1.011,00 20,2%	12.054,00 24,1%

Tabela V

De acordo com exercícios econométricos realizados pelo Banco Central, a inadimplência bancária é responsável por cerca de 17% do *spread* (Fachada, Figueiredo, Lundberg). Vale ressaltar que os bancos representam 39% dos credores em execuções judiciais, o que demonstra uma relação direta entre a eficiência do sistema de recuperação de crédito e as taxas de juros praticadas no mercado (WORLD BANK DOCUMENT. *Brazil, Judicial performance and private sectors impacts: findings from World Bank sponsored research*. Report 26261-BR. July, 1, 2003, pp.iv).

b. Alto custo do Poder Judiciário

O excesso de litígios e a morosidade em sua resolução exigem o dispêndio de altos valores para a manutenção do Judiciário brasileiro. O Brasil gasta 3,66% de seu orçamento com a manutenção do sistema judicial, custo mais alto em comparação a outros 35 países analisados pelo Banco Mundial.

Veja-se, ainda, o custo por processo no sistema judicial brasileiro (fonte: Diagnóstico do Poder Judiciário / Ministério da Justiça, 2004

Custo por processo julgado — Valores de maio de 2004

Estado	Despesas R\$ milhões	Processos julgados	Custo R\$/Processo
AP	232	33.924	6.839
AM	103	16.256	6.336
PA	357	70.662	5.052
RJ	2.619	700.936	3.737
ES	410	124.141	3.305
MG	1.766	607.572	2.906
AL	64	22.846	2.792
MS	283	110.016	2.570



TO	89	41.255	2.149
GO	308	161.028	1.913
RO	174	96.715	1.798
AC	88	49.275	1.786
SE	162	91.364	1.771
MT	221	126.241	1.751
PE	285	218.046	1.307
SC	507	408.191	1.242
RS	1.094	899.566	1.216
SP	5.237	4.651.628	1.126
PB	157	160.976	973
BA	568	ND	ND
CE	343	ND	ND
DF	ND	216.204	ND
MA	219	ND	ND
PI	189	ND	ND
PR	505	ND	ND
RN	251	ND	ND
RR	49	ND	ND
Total	16.280	8.806.842	1.848

ND = não disponível

Tabela VIII – Fonte: SRJ/MJ, Diagnóstico do Poder Judiciário – Agosto 2004

4. Principais Problemas

A morosidade da Justiça tem por causa uma série de fatores, que contribuem para atrasar a tramitação dos processos e para a solução dos litígios. No entanto, alguns elementos responsáveis por este estado podem ser apontados.

a. Processo de execução

O processo civil brasileiro é composto, no mínimo, de duas fases: a fase de conhecimento (na qual o juiz diz quem tem direito, quem tem razão) e a fase de execução (em que o patrimônio do devedor é transferido para o patrimônio do credor). O processo de execução é um dos gargalos mais significativos, responsável por grande parte da morosidade da Justiça. Seus principais problemas são:



Nos processos de execução, o problema não é apenas a morosidade, mas a não conclusão. Segundo o Banco Mundial, em pesquisa realizada nos órgãos judiciais paulistas, 70% dos processos de execução simplesmente desapareceram, uma parte devido a acordos extra judiciais ou ao pagamento, mas a maior parcela porque o credor não encontrou bens e desistiu(WORLD BANK DOCUMENT. *Brazil, Judicial performance and private sectors impacts: findings from World Bank sponsored research*. Report 26261-BR. July, 1, 2003, pp.iv).

E 48% dos processos de execução não vai além do pedido inicial, ou porque o credor não dá continuidade (acordo extrajudicial ou desistência porque sabe que o devedor não pagará) ou porque a Justiça não encontra o devedor para a citação[1].

Dos processos que continuam, 41% não conseguem penhorar os bens, em geral por dificuldade em encontrá-los (é função do devedor encontrar e penhorar os bens)[2]

Dos processos com penhoras ocorridas, 57% foram embargados.[3]

b. Citação do devedor

Citação é a comunicação ao devedor de que o processo de execução contra ele foi iniciado. Estudo do Banco Mundial (tabela abaixo) demonstra que metade dos processos de execução param nesta fase, pela dificuldade de encontrar o devedor.

c. Penhora de bens

Outro problema grave nos processos de execução é a penhora de bens que possam satisfazer as pretensões do credor, que já teve o seu direito reconhecido no processo de conhecimento. O devedor não apresenta bens, ou apresenta bens de difícil liquidação, para atrapalhar ainda mais a resolução do litígio. Estudo do Banco Mundial (tabela IX – anterior) aponta que metade dos processos de execução nos quais os devedores foram citados para na fase de penhora de bens.

d. Excesso de causas repetitivas

Outra questão relevante, em que dificulta o andamento dos processos, pelo volume de trabalho que demanda da Justiça, são as ações repetitivas. Um estudo do Supremo Tribunal Federal (Justiça em Números) demonstra que 58% dos processos em trâmite naquele tribunal tratam de 45 temas, ou seja, há um volume excessivo de ações idênticas que poderiam ser solucionadas de maneira coletiva.

e. Taxas de recorribilidade

Outra questão que deve ser enfrentada é a alta taxa de recursos, que transformam os juizes de 1ª instância em meros despachantes, já que boa parte dos processos é remetida à instância superior. A utilização dos recursos é salutar quando importa no fortalecimento da ampla defesa, mas pode decorrer, em muitos casos, de expedientes meramente protelatórios, principalmente quando versam sobre questões já decididas e pacificadas nos tribunais.



Litigiosidade – Recorribilidade Externa

Âmbito	2º grau	1º grau
Justiça Federal	36,61%	30,53%
Justiça do Trabalho	42,19%	55,41%
Justiça Estadual	20,28%	13,51%
Supremo	–	
STJ	8,94%	
TST	9,37%	
Média	27,11%	

Tabela IX – Fonte STF, A justiça em números, maio 2005

5. Propostas de Solução

Diante do quadro exposto, o Presidente da República, o Presidente do STF, o Presidente da Câmara dos Deputados e o Presidente do Senado Federal assinaram, em dezembro de 2004, o “*Pacto por um Judiciário mais Rápido e Republicano*”, e encaminharam 26 projetos de lei ao Congresso Nacional, no sentido de racionalizar a reforma do processo civil, penal e trabalhista, contribuindo para uma Justiça mais célere e eficiente.

Destes projetos, os mais importantes são:

a. **Projetos sobre Execução Civil**

Para resolver os problemas atinentes à execução civil, os PLs 52/04 (já aprovado na Câmara e aguardando votação na CCJ do Senado) e 4497/04 (já aprovado na CCJ da Câmara e aguardando votação no Plenário da Casa) propõem mudanças significativas:

· Junção do processo de conhecimento com o processo de execução, o que dispensa a citação do devedor no início do processo de execução, já que ele já foi avisado do início do processo de conhecimento. A



unificação dos processos permite uma única citação, o que agilizará a tramitação dos autos.

- Exigência de pagamento da dívida do devedor já no início do processo de execução. O devedor não poderá mais oferecer bens à penhora, o que evita as discussões sobre a idoneidade dos bens para satisfazer as dívidas. Caso o devedor não pague, a dívida será acrescida de 10%.
- Possibilidade de o credor adjudicar (transferir para seu patrimônio) os bens do devedor necessários para a satisfação do débito, ao invés de aguardar a liquidação dos bens em leilão. O leilão é um ato complexo, que retarda o processo. Assim, a possibilidade de adjudicação confere maior eficácia à solução do conflito.

b. Projeto sobre matérias repetitivas

O problema da multiplicação de causas idênticas pode ser solucionado, em parte pela aprovação do PL 4728/04 (Senado Federal), que permite ao juiz, quando já decidiu causa idêntica em outros casos e indeferiu os pedidos, julgar de pronto a causa, sem notificar o réu. Este projeto evita a citação do réu em causas nas quais ele vencerá, o que economiza tempo com sua eventual contestação e dinheiro com eventual contratação de advogado.

c. Projeto de sumulas impeditivas de recursos

O PLC 90/05 (aprovado na Câmara em tramitação no Senado) visa reduzir a litigiosidade nos tribunais. Propõe o impedimento dos recursos quando a sentença do juiz de primeiro grau estiver de acordo com súmula ou entendimento dominante no STF ou nos tribunais superiores. Sua aprovação, certamente implicará na redução das taxas de recorribilidade apontadas.

d. Fim do efeito suspensivo da apelação

O PLC 136/04 (Senado Federal) acaba com o efeito suspensivo da apelação. Desta forma, o recurso de apelação não impede a execução provisória da sentença em primeiro grau, exceto nos casos em que esta execução possa implicar em danos irreparáveis à parte vencida. Desta maneira, fica reforçada a decisão em primeira instância e ficam inibidos recursos meramente protelatórios, que serão ineficazes dado que a apelação não mais suspende a satisfação da dívida.

e. Divórcio e Partilha Consensual

O PL 4725/04 permite que o divórcio, a separação, o inventário e a partilha, quando envolvam maiores, capazes e sejam consensuais (sem litígio) seja feito em cartório extrajudicial, ou seja, que não seja mais um procedimento com participação do juiz. A retirada destes procedimentos, que não exigem controle judicial, do Poder Judiciário, é importante para reduzir o volume de processos e para desonerar as partes, que poderão efetivar tais atos em cartório, de maneira simples e célere.

6. Conclusão

A reforma infraconstitucional é um passo imprescindível para a concretização das diretrizes e inovações da Emenda Constitucional 45 (Reforma do Judiciário). Sua aprovação, no Congresso Nacional,



certamente aprimorará o ambiente de negócios no Brasil, e permitirá maior segurança nas relações financeiras, econômicas e comerciais, diante da agilidade do Poder Judiciário em solucionar litígios e recuperar os créditos oferecidos.

[1] WORLD BANK DOCUMENT. *Brazil, Judicial performance and private sectors impacts: findings from World Bank sponsored research*. Report 26261-BR. July, 1, 2003, pp.26

[2] WORLD BANK DOCUMENT. *Brazil, Judicial performance and private sectors impacts: findings from World Bank sponsored research*. Report 26261-BR. July, 1, 2003, pp.26

[3] WORLD BANK DOCUMENT. *Brazil, Judicial performance and private sectors impacts: findings from World Bank sponsored research*. Report 26261-BR. July, 1, 2003, pp.26

Date Created

02/12/2005