

# **A INFLUÊNCIA DO PENSAMENTO NEOINSTITUCIONAL NAS REFORMAS DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO (AN ANALYSIS OF CURRENT JUDICIAL REFORM IN BRAZIL)**

*Rogério Emilio de Andrade, Advogado da Advocacia-Geral da União,  
Doutorando em Filosofia e Teoria-Geral do Direito pela  
Universidade de São Paulo, Visiting Scholar no Center for Iberian  
and Latin American Studies - CILAS/ University of California, San  
Diego, Mestre em Direito Político e Econômico pela  
Universidade Presbiteriana Mackenzie*

**SUMÁRIO:** 1 Introdução; 2 A Tese da dos Riscos à Economia Causados pelos Tribunais; 3 Documentos Econômicos de Fundo Neoinstitucional Norteadores das Reformas do Poder Judiciário Brasileiro; 3.1 Nota Técnica do Banco Central do Brasil, Número 35, de 05/2003; 3.2 Estudo da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda: Crescimento de Longo Prazo e Políticas Públicas Microeconômicas (microeconomic reforms and long-term growth),2004; 4 Documentos Jurídicos Que Permitem Identificar A Recepção dos Conceitos Econômicos Neoinstitucionais nas Reformas Constitucionais e Infraconstitucionais do

Poder Judiciário; 4.1 Revista Reforma do Judiciário (perspectivas). Publicação da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. março/2005; 4.2 Documento Judiciário e Economia. Secretaria de Reforma do Judiciário /Ministério da Justiça; 4.3 Revista Reforma Infraconstitucional do Judiciário. Secretaria de Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça; 5 Considerações Finais; 6 Referências; 7 Tabelas.

**RESUMO:** No Brasil, intensificam-se afirmações acerca da necessidade de se eliminar gargalos jurídicos que dificultam os processos de decisões administrativas de cunho econômico e de se agregar segurança e previsibilidade aos negócios realizados pelos agentes econômicos privados. Tais afirmações vêm sendo sustentadas a partir de categorias teóricas e conceituais da corrente econômica denominada neoinstitucional. Ao se analisar alguns dos documentos elaborados por órgãos do Poder Executivo é possível identificar que seus autores estenderam suas reflexões e proposições às atividades dos tribunais, os quais poderiam contribuir para um bom ambiente de crescimento sustentável por longo prazo. Reflexões estas que se demonstraram receptivas às idéias neoinstitucionais. Tais reflexões, longe de se constituírem em meros exercícios acadêmicos, foram, senão absorvidas, ao menos compartilhadas pelos agentes públicos encarregados de formular propostas para a Reforma do Judiciário, conforme demonstra os documentos públicos que a subsidiaram ou a divulgaram. Portanto, o objetivo deste artigo é apontar a necessidade de se pensar a questão da influência do pensamento econômico sobre as recentes reformas no Poder Judiciário do Brasil. Concluindo, este artigo pretende demonstrar a necessidade de se fomentar formas de interação entre as pesquisas em direito e economia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma Judiciária Brasileira. Doutrina Neoinstitucional.

**ABSTRACT:** In Brazil, there is an increase in the assertions about the need of eliminating legal obstacles that hinder the economic

procedures of administrative decisions and of aggregating security and forecast to the businesses carried out by the private economic agents. Such assertions are being held by theoretical and conceptual categories of the economic current named neo-institutional. By analyzing some of the documents elaborated by the Executive Power it is possible to identify that their authors broadened their reflections and propositions to the activities of the courts, which could contribute to the environment of a long-term sustainable growth. These reflections welcome the neo-institutional ideas. Such reflections, far from being just academic exercises, were either absorbed or at least shared by the public agents in charge of formulating proposals for the Judiciary Reform, as it shows the public documents which subsidized or promoted it. Hence, the aim of this paper is to show the necessity of reflecting on the influence of the economic thought about the recent reforms of the Brazilian Judiciary Power. Summing up, this paper intends to show the need to promote interaction among Law and Economic Researches.

**KEY-WORDS:** Brazilian Judicial Reform. New-Institutional Doctrine.

## 1 INTRODUÇÃO

A análise Neo-Institucional considera as Instituições como importante fator na performance da atividade econômica e na determinação da estrutura econômica. Procura, por conseguinte, descrever as relações subsistentes entre estrutura institucional, mudança institucional e performance econômica, pois a Constituição, leis, jurisprudência, regulamentos administrativos e agências reguladoras servem, em parte, como base para as relações econômicas<sup>1</sup>.

Para seus teóricos, nas relações de intercâmbio, as pessoas buscam sempre a maximização de seu bem-estar. Há, assim, de forma premente, a idéia de maximização do bem-estar; que, ao seu turno, leva os agentes econômicos à procura de meios que reforçam suas capacidades de produção deste mesmo bem-estar, assim como, simultaneamente, induz a busca por comportamentos oportunistas que visam à satisfação do interesse próprio.

---

1 Dentre seus principais teóricos encontram-se Armen ALCCHIAN, Steven CHEUNG, Ronald COASE, Harold DEMSETZ e Oliver WILLIAMSON.

Outrossim, há de se lembrar que, na busca deste bem-estar, as pessoas estão sujeitas à restrições cognitivas em função da Racionalidade Limitada dos seres humanos, ou seja, a circunstância de que ninguém é absolutamente racional o tempo todo. Daí a importância de Instituições, que devem ser entendidas como Conjunto de regras que perfazem as “Regras do Jogo” em determinada sociedade, formatando as inter-relações humanas. Sintetizando:

- a) Racionalidade Limitada: as pessoas buscam seu bem-estar, mas estão sujeitas a restrições cognitivas;
- b) A idéia de maximização do bem-estar; que leva a procura que reforcem a capacidade de produção do bem-estar, bem como de oportunismo dos agentes na forte busca na satisfação de seu interesse próprio.

Daí, a importância atribuída às instituições, na medida em que elas perfazem as “Regras do Jogo” em determinada sociedade, formatando as inter-relações humanas. Estas Instituições estruturam, portanto, incentivos para o intercâmbio humano, seja ele de natureza econômica, política ou social. É isto que vem a ser o Ambiente Institucional, ou seja, o Conjunto de fundamentos políticos, sociais e legais que perfazem as regras que estabelecem as bases para a produção, a troca e a distribuição econômicas.

Ambiente que influencia diretamente na Organização Institucional das unidades produtivas, que vem a ser a combinação entre unidades econômicas que administram/governam os modos pelos quais essas unidades podem cooperar ou competir entre si.

Nesse contexto, destacam-se como principais instituições os Direitos de Propriedade, que definem os direitos e privilégios patrimoniais, e os Contratos, que são os processos pelos quais os direitos de propriedade são estabelecidos, fixados e modificados. Direito de Propriedade e Contratos, instituições jurídicas capazes de conferir a Normalidade, Uniformidade e Regularidade requerida pelos agentes que atuam no mercado.

Por isso, é possível definir Custos de Transação, de modo geral, como os custos associados à criação, à manutenção ou à modificação de instituições, porquanto há relações subsistentes entre estrutura

institucional, mudança institucional e performance econômica, pois a Constituição, leis, jurisprudência e regulamentos administrativos servem como base para as relações econômicas. Constituem elementos determinantes dos custos de transação:

- a) Previsão dos Fatores de Risco que poderão impedir sua realização nos moldes conforme delineado no contrato;
- b) Elaboração dos mecanismos de ajustamento em caso de inadimplemento.

Por conseguinte, com relação ao aspecto econômico, a norma jurídica deve permitir ao agente econômico a possibilidade de calcular, com algum grau de previsibilidade, as conseqüências de suas ações.

Daí porque a análise neoinstitucional ressaltar a importância da Segurança Jurídica para o incremento da eficiência econômica, porquanto o direito, ao disciplinar as relações de intercâmbio (troca de direitos de propriedade), permite estabilizar as expectativas dos agentes econômicos por meio de controle dos Fatores de Risco que poderão impedir sua realização nos moldes conforme delineado no contrato e, conjuntamente, elaborar mecanismos de ajustamento em caso de inadimplemento.

Por isso, na visão neo-institucional, a Segurança Jurídica relaciona-se com a Confiança que deve ter o indivíduo em que seus atos, quando alicerçados na norma vigente, produzirão os efeitos jurídicos nela previstos.

Tal raciocínio importa, pois, a ligação direta da Segurança Jurídica com a racionalidade econômica, porquanto aquela tem que ver diretamente com a programação das expectativas dos agentes econômicos em relação às implicações futuras de sua atuação jurídica, aumentando a racionalidade econômica na medida em que:

- a) reduz Custos de Transação;
- b) diminui os Riscos de Investimentos em Ativos Específicos;
- c) estabiliza as Regras do Jogo; e

d) fomenta maior Competitividade Econômica.

Consiste, por conseguinte, a Segurança Jurídica em forte mecanismo de reação às incertezas. Uma vez que uma das funções da norma é diminuir os riscos presentes na transação: ela, Segurança Jurídica, estimularia a eficiência econômica na medida em que reduziria os custos de transação. (Quadro 1)

## **2 A TESE DA DOS RISCOS À ECONOMIA CAUSADOS PELOS TRIBUNAIS**

Em meio ao debate sobre segurança jurídica e crescimento econômico refulgem as teses defendidas por Armando Castelar Pinheiro, que vem apontando as incertezas produzidas pela função jurisdicional no ambiente econômico, assim como descrevendo a importância da Segurança Jurídica no fomento de investimentos e eficiência econômica.

Utiliza elementos metodológicos da escola Neo-Institucional na defesa de seus argumentos, os quais consideram as Instituições como fator importante na performance da atividade econômica e na determinação da estrutura econômica. Por isso, ao descrever as relações subsistentes entre estrutura institucional, mudança institucional e performance econômica, CASTELAR<sup>2</sup> consegue identificar, de um lado, as principais reações dos atores econômicos às incertezas jurídicas, que seriam consubstanciadas nas seguintes condutas:

- a) Deixar de realizar transações que envolvam Alto Risco;
- b) Organizar-se de modo ineficiente para realizar transações que envolvam riscos, o que acaba reduzindo a margem de lucro;
- c) Compensar a baixa segurança jurídica por meio do uso intensivo de instituições disponíveis;
- d) Utilizar os recursos e tecnologias disponíveis de modo ineficiente, em função das estruturas fomentadas para diminuir a exposição aos custos e riscos altos.

---

<sup>2</sup> PINHEIRO, Armando Manuel da Rocha Castelar. Segurança jurídica, crescimento e exportações. In **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais e da Arbitragem** . v. 31, p. 321-346, 2006.

De outro lado, aponta, baseado nas mesmas premissas neoinstitucionais, quais seriam as principais formas de garantir Segurança Jurídica, que são as seguintes:

- a) Aplicação fiel e imparcial da Lei;
- b) Construção clara e objetiva da norma;
- c) Uniformidade Interpretativa;
- d) Controle do Arbítrio Estatal.

Assim, na perspectiva neo-institucional, a principal função do Sistema Jurídico seria incrementar a racionalidade econômica, uma vez que a falta de Segurança Jurídica eleva o grau de incerteza do ambiente econômico e, conseqüentemente, à redução dos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento e à utilização ineficiente da tecnologia disponível.

### **3 DOCUMENTOS ECONÔMICOS DE FUNDO NEOINSTITUCIONAL NORTEADORES DAS REFORMAS DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

A análise de tais documentos importa à pesquisa jurídica na medida em que constituem interessante estudo de caso da interação entre direito e economia.

O primeiro deles, trata-se da Nota Técnica 35 do Banco Central do Brasil, que foi elaborada dentro de um contexto de estudos realizados com escopo de apontar medidas de longo prazo com escopo de reduzir os custos de empréstimos bancários e reforçar uma cultura de crédito no País.

O segundo documento, *Crescimento de Longo Prazo e Políticas Públicas Microeconômicas*, tece considerações com vistas a fomentar um bom sistema de registro de propriedade, assim como um eficiente mecanismo de resolução de conflitos como condições necessárias ao bom funcionamento de uma economia de mercado. Bom funcionamento que seria alcançado por meio do incremento nos mecanismos de acesso aos tribunais e pela criação de mecanismos que objetivassem a redução do alto custo de manutenção dos tribunais e redução da morosidade de seu funcionamento.

Estudos que podem ser considerados complementares e que se alinham indubitavelmente à linha neoinstitucional. É o que procuro demonstrar a seguir:

### 3.1 NOTA TÉCNICA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, NÚMERO 35, DE 05/2003<sup>3</sup>

Estipulando terminologicamente *Mercado de Crédito* como denominação dada ao espaço onde agentes econômicos transacionam direitos creditícios, a Nota Técnica Bacen n.º 35, de maio de 2003, busca apontar e analisar os efeitos das *disfuncionalidades* do sistema judicial sobre o mercado de crédito no Brasil.

Visa, pois, mostrar a interconexão dum judiciário eficiente – entendida a eficiência como o asseguramento ao respeito aos contratos celebrados no mercado de créditos – com a capacidade de fomentar a oferta de recursos disponibilizados e diminuir o custo das operações de empréstimos bancários.

Um dos aspectos fortes da pesquisa consubstanciada na Nota Técnica n.º 35 é identificar o papel das garantias bancárias no mercado de crédito e o elevado custo do crédito no Brasil como um dos principais efeitos da inadimplência.

Verifica, também, como a morosidade do sistema judicial, principalmente em razão do elevado custo para recuperação dos empréstimos inadimplidos, pode ter nefastos efeitos sobre o mercado de crédito brasileiro.

Daí, a proposição de medidas pelo Banco Central orientadas à mitigação dos riscos jurídicos envolvidos na concessão de empréstimos no Brasil como meio apto a redução dos *spreads* bancários – que vem a ser a diferença entre a taxa de aplicação e a taxa de captação dos bancos.

Assim, deflui-se da leitura do texto da Nota Técnica que o crédito não depende apenas de decisões da autoridade monetária, porquanto envolve também medidas de natureza fiscal, institucional e jurídica. Depende, outrossim, do grau de expectativa dos agentes

---

3 FACHADA, P.; FIGUEIREDO, L. F.; LUNDBERG, E

econômicos quanto à manutenção do quadro de estabilidade econômica e institucional.

Riscos jurídicos que tem que ver, principalmente, com a taxa de inadimplência. Aliás, estudos econométricos realizados pelo Bacen apontam que a inadimplência bancária é, isoladamente considerada, responsável por nada menos que 17% do *spread* bancário, o que significa dizer que - se a taxa de *default* fosse reduzida a zero ou se o sistema judicial assegurasse a certeza na recuperação dos empréstimos concedidos ou mesmo renegociação dos mesmos - o *spread* bancário poderia ser reduzido cerca de sete pontos percentuais.

Deduções de pesquisa realizada entre instituições financeiras confirma que o risco mais grave na concessão de crédito não está a associado à existência ou não de garantias, mas sim, pelo menos nos empréstimos à empresas, na qualidade e facilidade de realização da cobrança.

Além do mais, os riscos judiciais devem-se muito à *morosidade do judiciário brasileiro*, a qual vem prejudicando o recebimento de valores contratados, retraindo atividades de crédito e provocando o incremento dos custos de financiamento.

Mazelas que se apresentam, pois, de duas maneiras:

- a) A insegurança jurídica aumenta as despesas administrativas das instituições financeiras, aumentando especialmente as áreas de avaliação de riscos e jurídica;
- b) Reduz a certeza de pagamento do empréstimo mesmo em situações de contratação de garantias, o que pressiona o risco embutido no *spread*.

O quadro abaixo revela que, de acordo com informações prestadas por instituições financeiras, a recuperação judicial com êxito requer em média cerca de vinte meses no caso de garantia fiduciária e até trinta e sete meses nos casos de garantia fidejussória. (Quadro 2)

Há de ressaltar, também, como importante item a aumentar a taxa de *spread* no mercado de crédito, a questão de despesas incorridas

na etapa judicial; cálculo que deve considerar não apenas estimativas para as despesas processuais diretas – tais como custas, advogados, oficial de justiça e perícia, cartórios, dentre outros – mas, também, a taxa de redesconto intertemporal aplicada sobre o capital, a qual vem sendo arbitrada em 20% a.a. Quadro

Guiando-se pelos dados do quadro 3, os técnicos do Bacen deduzem que a alternativa de apelação aos Tribunais, como via para recuperação do crédito concedido, acaba por funcionar como obstáculo impediendo à constituição de ambiente altamente estimulador à sua concessão pelos agentes financeiros.

Concluem, por conseguinte, que a *insegurança jurídica dos contratos*, bem como o ineficiente e moroso funcionamento dos tribunais brasileiro afeta o bom tomador de crédito, que é levado a arcar com extraordinário custo de transação, independentemente de seu histórico de crédito e de sua capacidade de pagamento: *na prática o custo adicional da inadimplência é repartido com toda a sociedade por meio do aumento do spread e do encolhimento da oferta de crédito.*

Em meio a isso, o Banco Central vem, há algum tempo, propugnando pela adoção de medidas com vistas à retomada da cultura de crédito no Brasil e à redução dos riscos de crédito, assim como eliminação de ocorrências de fricções na intermediação financeira. Dentre estas medidas, estaria a minimização dos Riscos Jurídicos por meio da ampliação da segurança jurídica dos contratos seria fundamental. Desta forma, as leis que regem os contratos de crédito devem ser claras e objetivas e sua cobrança ou renegociação judicial deve ser ágil e eficiente, permitindo que os credores mitiguem as perdas associadas à insolvência. Logo, um sistema judicial ineficaz ou pró-devedor estimula a inadimplência e inibe a atividade creditícia, induzindo as instituições financeiras a maior rigor na seleção de seus clientes e pressionando o prêmio de risco exigido do conjunto de tomadores.

### **3.2 ESTUDO DA SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA: CRESCIMENTO DE LONGO PRAZO E POLÍTICAS PÚBLICAS MICROECONÔMICAS (MICROECONOMIC REFORMS AND LONG-TERM GROWTH), 2004**

O estudo elaborado pelo Ministério da Fazenda traça o seguinte diagnóstico do Poder Judiciário: lento, dispendioso e aberto a

possibilidades procrastinatórias pelas partes. Diagnóstico que permite, com base nos pressupostos neoinstitucionais, concluir que tal estrutura judicial aumenta os custos de transação econômica.

O desenho institucional do judiciário brasileiro, segundo o estudo, influencia negativamente os custos de transação, uma vez que ele, custo, é suportado pelos agentes econômicos (companhias e consumidores): o que leva à utilização ineficiente dos fatores de produção pelas empresas e contribui para a baixa oferta de empregos, bem como induz as empresas a despendem vultosas somas com departamentos jurídicos frente à necessidade de eliminar os riscos provocados pela incerteza jurídica.

These amounts were calculated based upon estimations of direct judicial expenses (costs, attorneys, bailiffs, experts, inter alia) and taking into account an opportunity cost of capital of 20% per annum (that is, to what extent the creditor party failed to gain due to the impossibility of freely investing the amount under litigation).

Além disso, tais custos têm outras implicações, podem, a partir da análise do ambiente institucional em que se encontram inseridos, procurar agir oportunamente na busca da maximização de seu bem estar: i) seja procurando meios que reforçam suas capacidades de produção deste mesmo bem-estar; e ii) seja descobrindo comportamentos que aumentem as possibilidades de maximização do bem-estar a partir dos gargalos jurídicos encontrados no ambiente institucional, isto é, que possibilitem tirar proveito das próprias falhas institucionais e e incertezas jurídicas.

Aliás, nesse sentido, o documento do Ministério da Fazenda faz expressa referência aos estudos de Armando Castelar Pinheiro:

As pointed out by Pinheiro (2000), the business community perceives the inefficiency of the courts as more of a problem for the entire economy than for their own firms in particular, and it is not a major factor in their corporate decisions. Discussions with focus groups have shown that companies construe their legal departments or the assistance they receive from trade associations as components of their operational structure, even as competitiveness factors, that is, those who can take the best advantage of the courts' inefficiencies, in particular their delays, are better off than their competitors. Among the main areas in which companies recognise the use of

legal loopholes to turn court delays to their own advantage, are tax-related suits (between 82% and 91%, depending on the level of the Government), credit (77.4%) and commerce (75.3%). The causes of the delays were attributed to the passive attitude of the courts, the lack of procedural equipment to allow for swifter proceedings and the case overloads. The negative impact on employment, (50.4% failed to hire due to Labor Courts), on specialization (32.4% recognize they failed to outsource) and on business with public administration (48.2% avoid doing business with the public sector), are most visible outcomes.

Com base em tal diagnóstico, o documento constata a magnitude dos desafios colocados à decisão política de se implementar reformas, sejam constitucionais e infraconstitucionais, do Poder Judiciário, bem como a necessidade premente de implementá-la.

#### **4 DOCUMENTOS JURÍDICOS QUE PERMITEM IDENTIFICAR A RECEPÇÃO DOS CONCEITOS ECONÔMICOS NEOINSTITUCIONAIS NAS REFORMAS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS DO PODER JUDICIÁRIO**

Os Presidentes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário celebraram, em 15 de dezembro de 2004, um Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano. Analisando o documento que instrumento o Pacto vê-se a preocupação dos Poderes da República com o funcionamento dos Tribunais; daí o compromisso dos três dirigentes dos Poderes de Estado de implementarem uma justiça mais acessível e eficiente.

No Pacto firmado entre os Poderes é possível, senão ver, ao menos entrever a influência dos documentos econômicos de conteúdo neoinstitucional - produzidos pelo Bacen e Secretária de Política Econômica do Ministério da Fazenda - nas suas diretrizes.

Comprovam a hipótese, as afirmações concernentes às razões da premência da *reforma do judiciário*, que podem ser encontradas no documento intitulado *Judiciário e Economia*, produzido pela Secretária de Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça: *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.*

Com maiores detalhes, elenco, abaixo, referido documento, bem como alguns trechos importantes da Revista Reforma do Judiciário – Perspectivas e da Revista Reforma Infra-constitucional do Judiciário, publicações da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.

#### **4.1 REVISTA REFORMA DO JUDICIÁRIO (PERSPECTIVAS). PUBLICAÇÃO DA SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. MARÇO/2005**

A Revista em epígrafe vem comemorar a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, que ocorreu no final do ano de 2004. A reforma do judiciário, que se procrastinava há mais de dez anos, representou, uma vez aprovada, uma profunda alteração na estrutura da Justiça brasileira com vistas a melhorar a qualidade dos serviços jurisdicionais prestados no País.

Vaticinava, então, em seu editorial, que a aprovação da Reforma Constitucional do Judiciário representava o início de um processo de mudanças, o qual compreenderia, ainda, alteração da legislação processual e a adoção de medidas administrativas, de modo a tornar mais racional e eficiente a gestão administrativa do sistema judicial.

Sobre o Pacto firmado entre os três Poderes da República para o reforma do judiciário, afirma:

O Pacto expressa, entre outras constatações em comum, que as atuais dificuldades da Justiça, em especial a morosidade e a inacessibilidade, não são problemas apenas do Poder Judiciário, mas do País. *Um sistema judicial eficiente, justo e prestativo é imprescindível para a consolidação da democracia, da dignidade humana e até para o desenvolvimento econômico.*

Do texto, verifica-se que o Pacto, ao qual o Executivo, o Legislativo e o Judiciário comprometem-se com as mudanças necessárias ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, apesar de ter evidentes

preocupações com um serviço justo e prestativo, em nenhum momento deixa no oblívio as questões atinentes à dinâmica econômica.

#### **4.2 DOCUMENTO JUDICIÁRIO E ECONOMIA. SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO / MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**

Talvez seja este o principal documento a confirmar a hipótese da influência dos pressupostos da teoria econômica neoinstitucional nas decisões administrativas, que formularam, e decisões políticas, que implementaram, as reformas constitucionais e infra-constitucionais do judiciário.

Nele, documento, encontra-se claramente expresso a concepção de que tribunais morosos acarretam efeitos danosos para a economia nacional, porquanto implicam na diminuição de investimentos, na restrição ao crédito ou no aumento de custos deste crédito.

Nesse sentido, lança mão dos estudos apresentados no documento analisado supra: *Reformas Microeconômicas e crescimento de longo prazo*, produzido pela Secretaria de Política Econômica, do Ministério da Fazenda, o qual ressalta a importância da Reforma do Judiciário para o fortalecimento das relações econômicas, comerciais e financeiras no país. Utiliza, outrossim, dos dados coletados pelos pesquisadores do Bacen – FACHADA, FIGUEIREDO & LUNDBERG -, consolidados na Nota Técnica 35, de 2003, que apresenta estimativas de custo para a recuperação de contratos hipotéticos de crédito em função da morosidade e complexidade do processo judicial. Estudo, este, comentado acima.

Com base nesses trabalhos, fica consignado que quem 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.

Diante disso, vaticina que se deve tornar os tribunais mais céleres e eficientes, razão que teria levado os consignatários do “Pacto por um Judiciário mais Rápido e Republicano” a encaminharem 26 projetos de lei ao Congresso Nacional visando racionalizar a reforma do processo civil, penal e trabalhista. Quadro 4.

#### **4.3 REVISTA REFORMA INFRACONSTITUCIONAL DO JUDICIÁRIO. SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO / MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**

Ao prefaciар referida publicação do Ministério da Justiça, o Sub-Chefe Jurídico da Casa Civil da Presidência da República, Sérgio Renaut, expressa-se no sentido de que a Reforma Constitucional do Judiciário, aprovada em 2004, por meio da Emenda Constitucional 45, somente se consolidará com a estruturação do ordenamento infraconstitucional: o qual conferiria, efetivamente, os instrumentos capazes de efetivar a celeridade das decisões judiciais.

Por sua vez, na apresentação da Revista, o então Secretário de Reforma do Judiciário, Pierpaolo Cruz Bottini, comenta que, em função dos impactos na vida cotidiana provocados pela crise da morosidade Poder Judiciário e acessibilidade à Justiça, vê-se aumentar o interesse de toda a sociedade sobre o funcionamento do sistema judicial. Neste particular, ressalta especificamente os economistas, cujas reflexões sobre o custo e o risco de uma justiça ineficiente para a atividade econômica devem levados em consideração.

Por fim, seguindo linha análoga de análise, demonstrando consenso entre os principais atores administrativos da reforma do Poder Judiciário, a Introdução e o Desenvolvimento da Revista apresentam o conjunto de Leis e Projetos de Lei que densificariam os princípios que a nortearam. Quadro 5.

#### **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A ortodoxia convencional desde 1985 – Plano Baker – tem utilizado o argumento da inadequação das instituições ou da ausência de reformas como razões para as altas taxas de juros e os baixos índices de crescimento econômico dos países em desenvolvimento.

Com essa atitude, utiliza-se de argumentos de longo prazo – necessidade de reformas institucionais – para prescrever soluções de problema de curto prazo: instabilidade macroeconômica. O que não faz sentido, pois, com isso, confunde um problema de solução ao médio/ longo prazo, o da reforma das instituições – que exige políticas que são desenhadas gradualmente e demoram em produzir efeitos – com

problemas que devem ser solucionados no curto prazo, como os são os desequilíbrios macroeconômicos<sup>4</sup>.

Outrossim, é preciso dizer que o Brasil vem realizando reformas institucionais há longa data, uma vez que não faltou à consciência crítica nacional a percepção da necessidade de se implementar reformas institucionais ante o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição das importações, cujo Estado apresentava-se como principal protagonista.

Com a crise fiscal iniciada no início dos anos 80, o modelo de desenvolvimento nacional precisou ser reformulado. Nesse sentido, tais reformas foram e continuam sendo realizadas. Mas, é preciso dizer que apresentam lógica temporal própria, distinta da econômica, e ainda se apresentam incompletas. Por isso, a incompletude e temporalidade que a caracterizam não podem servir de argumento para explicar a instabilidade macroeconômica do país.

Entretanto, por desconsiderar tal distinção, qual seja, a da distinção entre problemas de curto e longo prazo, a ortodoxia convencional persiste em considerar a falta de reformas institucionais, incluindo as relacionadas com o sistema judicial, como um dos principais problemas a travar o crescimento de longo prazo no Brasil.

Na mesma linha, é preciso dizer que, em função de categorias próprias do raciocínio jurídico, há o que se denomina por incerteza estrutural própria do sistema jurídico. Em outros termos: ocorrem situações em que o julgador está diante de um conjunto não-unitário de decisões, todas igualmente válidas para solucionar o caso concreto, na medida em que guardam correspondência com as possibilidades de solução oferecidas pelo direito vigente. Em tais casos, mesmo que a resposta dada pela função jurisdicional frustrasse as expectativas dos agentes econômicos, estar-se-á diante do que se denomina por incerteza estrutural própria do sistema jurídico, porquanto se trata de tipo de incerteza inerente ao seu funcionamento normal. Evidentemente, esta incerteza estrutural, própria do sistema jurídico, deve ser contraposta à incerteza de tipo patológico, ou seja, disfuncionalidades do sistema judicial que devem e precisam ser combatidas, inclusive por meio de reformas constitucionais e infraconstitucionais. Assim, expressões como

---

<sup>4</sup> BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Reformas e instituições. In **Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**. São Paulo: Editora 34. Passim, 2007.

“segurança jurídica” e “previsibilidade” devem ser trazidas ao debate com a preocupação de trazer elementos que considerem os componentes complexos que tratam da relação entre previsibilidade e funcionamento da atividade jurisdicional a fim de melhor compreensão do impacto de decisões judiciais na elaboração, formulação e implementação de políticas públicas.

Por fim, a influência dos pressupostos neoinstitucionais na reforma do judiciário e a crítica acabo colocar visam, antes de tudo, trazer ao relevo a necessidade de se fomentar formas de interação entre as pesquisas em direito e economia<sup>5</sup> a fim permitir a compreensão adequada do papel dos tribunais na atualidade e a superação do antagonismo latente entre juízes que desconsideram as conseqüências macroeconômicas de suas decisões e economistas que desconhecem os micro-fundamentos jurídicos que alicerçam suas estratégias de desenvolvimento econômico.

## 6 REFERÊNCIAS

ARIDA, Persio. **Direito e Economia**: o que significa pesquisa em direito? 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2007). Reformas e instituições. In **Macroeconomia da estagnação**: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994. São Paulo: Editora 34.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Sociologia do Poder Judiciário**. Anotações pessoais das aulas ministradas pelo Professor no primeiro semestre de 2007 na Pós-Graduação em direito da USP.

FACHADA, P.; FIGUEIREDO, L. F.; & LUNDBERG, E. (2003). **NOTA TÉCNICA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL**, n. 35, 2003.

FARIA, José Eduardo. **Direito e Justiça no século XXI**: a crise da Justiça no Brasil. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, mimeo, 2003

MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven . G. **Economics and the law**: from Posner to Post-Modernism. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

---

<sup>5</sup> ARIDA, Persio. **Direito e Economia**: o que significa pesquisa em direito? 2003.

PINHEIRO, Armando Manuel da Rocha Castelar. Segurança jurídica, crescimento e exportações. In **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais e da Arbitragem**. v. 31, 2006.

**CRESCIMENTO DE LONGO PRAZO E POLÍTICAS PÚBLICAS MICROECONÔMICAS (MICROECONOMIC REFORMS AND LONG-TERM GROWTH)**. Estudo da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. ),2004.

**JUDICIÁRIO E ECONOMIA**. Estudo da SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO / MINISTÉRIO DA JUSTIÇA.

**REVISTA REFORMA DO JUDICIÁRIO (PERSPECTIVAS)**. PUBLICAÇÃO DA SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. MARÇO/2005.

**REVISTA REFORMA INFRACONSTITUCIONAL DO JUDICIÁRIO**. SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO / MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

## 7 TABELAS

### TABELA 1

Principais expectativas do neo-institucionalismo em relação ao direito.

<b>A VISÃO DO DIREITO PELAS TEORIAS ECONÔMICAS DOMINANTES</b> (o neo-institucionalismo)
Proteção efetiva do direito de propriedade
Redução dos custos de transação
Descongestionamento dos tribunais
Reforma judicial: a valorização dos precedentes
Reforma jurídica: eliminação do "ativismo constitucional"
Fortalecimento do sistema penal
Proteção dos "direitos de liberdade"

Fonte: Douglas North / Guido Calabresi

**TABELA 2**

Prazo para recuperação de crédito.

<b>PRAZO PARA RECUPERAÇÃO POR TIPO DE GARANTIA</b>				
<b>PRAZO</b>	<b>HIPOTECA</b>	<b>AVAL E FIANÇA</b>	<b>GARANTIA FIDUCIÁRIA</b>	<b>OUTRAS FORMAS DE GARANTIA</b>
<b>EM MESES</b>	24	37 20	31	

**TABELA 3**

Fases do processo.

<b>FASES DO PROCESSO</b>	<b>R\$ 500,00</b>	<b>R\$ 1000,00</b>	<b>R\$ 5.000,00</b>	<b>R\$ 50.000,00</b>
Cobrança Extrajudicial Simples até um ano	R\$ 284,00 56%	R\$ 680,00 66,8%	R\$ 4003,00 80,1%	R\$ 41.498,00 83%
Fase de Conhecimento Judicial – até três anos	R\$ 14,00 2,8%	R\$ 221,00 22,1%	R\$ 1.982,00 39,6%	R\$ 21.878,00 43,8%
Fase de Execução Judicial – até cinco anos	0	R\$ 33,00 3,3%	R\$ 1.011,00 20,2%	R\$ 12.054,00 24,1%

**TABELA 4**

Projetos que se coadunam com a perspectiva de análise neoinstitucional:

<b>PROPOSTAS PARA ELIMINAR CUSTOS E MOROSIDADE JUDICIAIS</b>	
EXECUÇÃO CIVIL	<p>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%.</p> <p>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</p>
MATÉRIAS REPETITIVAS	<p>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, julgue 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</p>
SÚMULAS IMPEDITIVAS DE RECURSOS	<p>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.</p>
FIM DO EFEITO SUSPENSIVO DA APELAÇÃO	<p>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.</p>
DIVÓRCIO E PARTILHA CONSENSUAL	<p>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.</p>

**TABELA 5**

Leis aprovadas que se coadunam com a perspectiva neoinstitucional.

<b>REFORMA INFRACONSTITUCIONAL DO JUDICIÁRIO</b>	
Leis 11.232/05 e 11.382/06	Reformularam o procedimento para execução de títulos judiciais e extrajudiciais
Lei 11.187/05	Visa a evitar o uso protelatório de Agravos
Lei 11.280/06	Cria regras específicas para acelerar o julgamento de litígios
Lei 11.276/06	Estabelece a Súmula Impeditiva de Recursos
Lei 11.277/06	Racionaliza o julgamento de Ações Repetitivas
Lei 11.441/07	Permite que os procedimentos para efetivação de inventário, partilha e divórcio sejam realizados diretamente nos cartórios de registro civil
Lei 11.419/06	Regulamenta a criação do Processo Eletrônico
Lei 11.418/06	Regulamentou o Procedimento para apreciação da Repercussão Geral do Recurso Extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal

