

5. AS FINANÇAS PÚBLICAS E O PODER JUDICIÁRIO: IDENTIFICAÇÃO E MENSURAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DOS SERVIÇOS AFETOS À JUSTIÇA

A autonomia financeira do Poder Judiciário tem como um de seus pressupostos fundamentais a compatibilidade entre a quantidade de recursos disponíveis e as despesas necessárias. Só poderá haver autonomia financeira quando a quantidade de recursos destinada ao Poder Judiciário mostrar-se suficiente para cobrir suas despesas. Ainda que existam, ou se criem, mecanismos que assegurem ao Poder Judiciário receitas cuja obtenção não dependa de outros órgãos ou Poderes, não será possível considerá-lo autônomo financeiramente caso essas receitas sejam insuficientes para fazer frente às despesas exigidas para a prestação adequada dos serviços que lhe competem.

O art. 55, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo, explicita o conteúdo da autonomia financeira assegurada ao Poder Judiciário ao estabelecer que “são assegurados, na forma do art. 99 da Constituição Federal, ao Poder Judiciário, recursos suficientes para manutenção, expansão e aperfeiçoamento de suas atividades jurisdicionais, visando ao acesso de todos à Justiça”.

Neste capítulo, pretende-se estudar a definição do montante de recursos necessários para a prestação dos serviços afetos à Justiça, os quais estão, ou, eventualmente, deveriam estar, sob a administração do Poder Judiciário, a fim de que esse Poder cumpra sua função.

Ver-se-á que esses serviços apresentam características ímpares, e diversas questões relacionadas a eles apresentam relevância para o objeto deste trabalho, sobre as quais se faz necessário refletir, para que seja possível compreendê-las em toda sua extensão.

5.1. Natureza dos serviços afetos à Justiça

Extensa e complexa é a tarefa de identificar a finalidade e as funções do Estado, não sendo pretensão deste trabalho discutir o tema. Pretende-se, tão somente, deixar claro que, entre as funções elementares de qualquer Estado organizado, está a de promover a Justiça, compreendida em seu sentido mais amplo – justiça social, econômica, etc. – e *stricto sensu* assegurar a observância do ordenamento jurídico, sendo esta o objeto da abordagem que ora se realiza.

Já foi mencionado no primeiro capítulo deste trabalho que a vida socialmente organizada pressupõe normas destinadas a permitir a convivência harmônica entre seus membros, para o que se faz necessária a criação de mecanismos e de órgãos que assegurem o seu cumprimento fiel.

Não se pode conceber a existência de um Estado que não cumpra a função de promover a Justiça, entendida em seu sentido mais restrito, abrangendo as tarefas atualmente consignadas ao Poder Judiciário.

Essa função atende a uma necessidade pública, e o Estado busca satisfazê-la mediante a realização de uma série de serviços públicos.

Alejandro Cardona classifica as necessidades públicas em essenciais e gerais. São essenciais as que não permitem a exclusão daqueles que não querem, nem daqueles que não podem arcar com o seu custo; gerais são aquelas que permitem a exclusão dos que não querem suportar seu custo, devendo-se evitar excluir os que não podem pagar pela satisfação da necessidade. Essa diferença, segundo o autor, dá origem a diferentes formas de financiar os serviços destinados a atender essas necessidades públicas. As necessidades públicas essenciais são satisfeitas mediante o que se pode denominar “serviços públicos de primeiro grau”, financiados por impostos; e as necessidades públicas gerais, por “serviços públicos de segundo grau”, financiados por taxas.²¹⁰

Os serviços públicos de primeiro grau têm características próprias, devendo ser prestados por organizações que não tenham por objetivo o lucro, a cargo do Estado, de

²¹⁰ Sistema..., p. 65.

caráter institucional. Como esses serviços não permitem a exclusão daqueles que não podem pagar por eles, devem-se observar os critérios da suficiência, oportunidade e consolidação. Com relação à suficiência, explica-se que de nada adianta manter um serviço gratuito se as instituições encarregadas de prestá-lo são incapazes de fazê-lo na medida em que a sociedade o requeira, citando como exemplo a administração da justiça, que deve dar vazão às demandas que lhe são encaminhadas. A prestação do serviço também deve ser oportuna, ou seja, realizada no momento preciso e adequado, citando novamente, como exemplo, a administração da justiça, que, se demorada, causará um prejuízo social. A consolidação consiste em não permitir ao contribuinte a sensação de necessidade, devendo a prestação do serviço ocorrer de forma que não seja notada eventual ausência, pois, existindo a privação do serviço, há indícios de que o Estado não o prestou convenientemente.²¹¹

Os serviços vinculados à promoção e realização da Justiça têm, pois, a natureza de serviços públicos que atendem necessidades públicas essenciais e integram uma função que compõe a própria essência do Estado.

Já houve referência, no item 4.3.3, ao fato de que, em matéria orçamentária, faz-se distinção entre “função judiciária” e “Poder Judiciário”, sendo a primeira decorrente da classificação funcional e por programas, e a segunda, da classificação institucional. Como mencionado, não há correspondência absoluta entre essas classificações, pois cada uma tem por finalidade evidenciar diferentes aspectos da despesa pública. As dificuldades que decorrem disso voltam a aparecer neste capítulo, em que se pretende fazer uma análise da abrangência e dos custos dos serviços prestados no âmbito da Justiça. E, na análise que se fará neste capítulo, pretende-se avaliá-los em seu aspecto mais amplo, de modo que serão feitas referências tanto a serviços prestados no âmbito do Poder Judiciário quanto àqueles que, mesmo não fazendo parte das atribuições desse Poder, segundo a classificação institucional, integrem a “função judiciária”.²¹² Mas não é só. Toda e qualquer atividade que, de algum modo, seja relacionada à prestação de serviços na área da Justiça estará incluída. Daí porque serão utilizadas, para se fazer

²¹¹ *Idem*, p. 67.

²¹² Utilizando-se a denominação orçamentária.

essa referência abrangente, as expressões “serviços afetos à Justiça”, “serviços vinculados à Justiça”, “função de promover Justiça” e outras assemelhadas.

5.2. Serviços vinculados à Justiça: conteúdo, finalidade e abrangência

Admitida a função de promover Justiça como essencial à própria existência do Estado, surgem várias questões relacionadas à execução dessa função.

No que se refere à forma e ao sujeito que deva executá-la, já foi objeto de discussão no início deste trabalho a conveniência de se criar um órgão com essa finalidade, hoje erigido à condição de Poder da República, em Estados como o Brasil.²¹³

O Poder Judiciário, no exercício de suas atividades, gera despesas. Há uma infinidade de custos inerentes ao exercício da função jurisdicional, dada a necessidade de servidores, material de consumo, material permanente, obras, edificações, etc. Cabe ao Estado providenciar os recursos necessários para atendê-los. O montante de recursos destinados para essa finalidade é fator determinante para a quantidade e a qualidade do serviço a ser prestado.

Avaliar o montante de recursos necessários para cumprir essa função é tarefa praticamente impossível de ser realizada com precisão, em face dos inúmeros fatores intangíveis intrinsecamente relacionados a ela e que serão levantados a seguir.

5.2.1. A dificuldade na identificação precisa do resultado pretendido: a imprecisão no conceito de “Justiça”

Definida a necessidade de se prestar determinado serviço público, há de se estabelecer uma meta a ser alcançada para que se possa aferir o cumprimento efetivo da tarefa. A partir daí, avaliar-se-iam as despesas necessárias para se chegar ao resultado. E qual o resultado pretendido pela função de promover Justiça? Na busca dessa resposta, invariavelmente não se consegue chegar a uma solução satisfatória.

²¹³ Como se verá posteriormente, ainda neste capítulo, dependendo da abrangência que se queira dar à função de promover Justiça, vários outros órgãos podem estar envolvidos, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, etc.

No orçamento do Estado de São Paulo para 2005 (Lei nº 11.816/04), em um dos programas mais diretamente voltados à atividade jurisdicional – o “Processo judiciário no Tribunal de Justiça (0303)” –, o objetivo é “ampliar e modernizar a prestação jurisdicional em primeira e segunda instâncias às causas que tratam da capacidade e estado das pessoas”, sendo uma das ações pelas quais se pretende atingir esse objetivo a “distribuição da Justiça (4826)”, tendo esta como produto “ações julgadas” e, como meta, o número de 5.732.000 ações. Estando este programa vinculado ao Tribunal de Justiça, órgão que abrange não somente o Tribunal de segunda instância, mas também todas as varas de primeira instância, o número refere-se a todas as ações julgadas em primeira instância pelas diversas varas instaladas no Estado, bem como aquelas julgadas pelo Tribunal de Justiça (excluídas as ações julgadas pelo Primeiro Tribunal de Alçada Civil, Segundo Tribunal de Alçada Civil, Tribunal de Alçada Criminal e Tribunal de Justiça Militar, que constam desse orçamento em programas próprios).

Nesse caso, a resposta à questão formulada materializar-se-ia com o alcance da meta “julgar 5.732.000 ações”. Admitindo-se que essa meta seja atingida, é o caso de se perguntar: conseguiu-se promover Justiça? É evidente que, por várias razões, não se pode responder que sim.

O fato de uma ação ser julgada pelo Tribunal de Justiça em São Paulo não é um indicador seguro de que se tenha esgotado a função de promover Justiça.

Admitamos a hipótese de, nesta ação, caber recurso para instâncias superiores. Houve o julgamento da ação por uma das varas de primeira instância ou pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, mas pode não ter sido definitivo, já que foi interposto recurso, e a ação será submetida a novo julgamento, em que o resultado poderá até ser outro, diferente daquele que ocorreu inicialmente. Assim, para efeitos do Tribunal de Justiça de São Paulo, se admitido o produto “ação julgada” como o resultado a ser obtido pela função de promover Justiça, houve o cumprimento da meta. No entanto, para as partes interessadas no processo, isso ainda não ocorreu. Além disso, se uma causa foi submetida a julgamento em primeira instância por uma das varas do Estado e, depois, julgada em segunda instância pelo Tribunal de Justiça, houve, para as partes, prestação jurisdicional em uma única demanda, mas para efeitos orçamentários houve duas “ações julgadas”.

Outra hipótese a ser analisada refere-se ao tipo de processo. Se a ação julgada na esfera do Tribunal de Justiça tiver, por exemplo, natureza de ação cível de conhecimento, o julgamento, ainda que definitivo, produzirá uma “ação julgada”, mas a prestação jurisdicional ainda não se completou, pois o vencedor dependerá da ação de execução para conseguir satisfazer sua pretensão. Ou seja, não se pode dizer que, nessa hipótese, foi cumprida a função de promover Justiça, embora se tenha obtido o produto “ação julgada”. Admitindo-se que, no processo de execução, pretenda-se o pagamento de um valor pecuniário, pode ocorrer a não satisfação da pretensão, em decorrência do não pagamento pelo executado e da inexistência de bens penhoráveis. Nesse caso, embora se tenha esgotado a prestação jurisdicional, a pretensão inicial do exequente não foi satisfeita, mesmo estando reconhecido seu direito ao valor cobrado. Também se estará diante de uma “ação julgada” que não resultou em “Justiça promovida”.

Dificuldades dessa natureza já foram detectadas pelo Tribunal de Contas da união, como se pode constatar no parecer emitido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues sobre as contas do Governo da República referentes ao exercício de 2001, quando analisa especificamente as contas do Poder Judiciário:

Quanto ao exame das metas físicas encontram-se quatro dificuldades. A primeira delas deve-se à própria natureza do serviço que o Poder Judiciário presta à sociedade, de difícil mensuração, uma vez que o aspecto qualitativo é até mais importante que o quantitativo. A segunda deve-se à escolha do indicador dos programas finalísticos da Justiça que tratam da prestação jurisdicional. A fórmula da “taxa de processos julgados”, constante do Decreto 4.055, de 14 de dezembro de 2001, que consolida o Plano Plurianual, está definida como a “relação percentual entre o número de processos julgados e a soma do número de processos distribuídos e em tramitação”. Ela não reflete a solução para um problema específico e toma a forma de uma meta, sendo mais apropriado para uma ação e não para um programa. Um melhor indicador poderia ser a “diminuição do tempo médio de decisão por tipo de julgado”, que refletisse a celeridade da prestação do serviço jurisdicional. A terceira delas é o baixíssimo nível de registro das metas das ações dos programas da Justiça no SIGPLAN. Por último, os dados físicos não podem ser atestados sem uma auditoria que confirme as informações dos órgãos, quase sempre em discrepância com os registros do SIGPLAN.²¹⁴

Do exposto, infere-se que os critérios utilizados pelos orçamentos públicos em geral não refletem, necessariamente, os resultados que se esperam dos serviços afetos à

²¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da união. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2001*. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, p. 420.

Justiça, o que dificulta aferir a realização efetiva do serviço e, por consequência, apurar seus custos.

Mas há ainda outra dificuldade dificilmente superável.

Como se discutiu anteriormente, há inúmeros problemas para se identificar o resultado pretendido com a função atribuída ao Poder Judiciário. No entanto, é bastante razoável considerar que o resultado que se pretende alcançar pode ser definido como “promover Justiça”, nos termos do item anterior.

Sendo esse o resultado pretendido, torna-se necessário saber o seu conteúdo exato. Ou seja: no que consiste “promover Justiça”? Imprescindível, para isso, é saber o que é “Justiça”.

É fato absolutamente notório, para qualquer estudioso do Direito, não haver consenso quanto a este conceito. Mais do que isso, não se pode considerar haver elementos suficientes que permitam reconhecer estarmos próximos de chegar ao conceito preciso de “Justiça”.

Torna-se inviável, no âmbito deste trabalho, abrir tal discussão, até porque já se pode antever sua pouca utilidade, pois dificilmente será produzido um conceito satisfatório para atender às pretensões deste trabalho, bem como de quase todos aqueles operadores do Direito às voltas com esta questão.

Do exposto, é forçoso concluir que não há um conceito preciso de “Justiça”. Consequentemente, torna-se altamente complexa a tarefa de identificar o conteúdo e o resultado almejado com a prestação dos serviços sob responsabilidade do Poder Judiciário.

5.2.2. Abrangência dos serviços públicos afetos à Justiça

Competindo ao Poder Público a função de promover Justiça e atribuindo-se as tarefas a ela relacionadas, essencialmente, ao Poder Judiciário, várias questões demandam esclarecimento. Quais são exatamente as ações a serem realizadas que integram essa função?

O orçamento do Estado de São Paulo para 2005 enumera várias ações sob gerenciamento das unidades orçamentárias que compõem seu Poder Judiciário, tais como “diligências judiciais (4567)”, “criação e instalação de seções do Tribunal de Justiça no interior (4825)”, “distribuição da justiça (4826)”, “informatização (4827)”, “instalação de varas judiciais (4828)”, “distribuição da justiça criminal (4505)”, “distribuição de justiça militar (4832)” e várias outras.²¹⁵

Analisado o demonstrativo da despesa por função, subfunção e programa (Quadro VI), veremos que a função “judiciária (02)” subdivide-se em sete subfunções: “ação judiciária (061)”, “representação judicial e extrajudicial (092)”, “administração geral (122)”, “tecnologia da informação (126)”, “formação de recursos humanos (128)”, “previdência do regime estatutário (272)” e “outros encargos especiais (846)”. Acrescente-se a isso a existência de uma outra função também ligada à promoção de Justiça, a função “essencial à Justiça (03)”, que abrange, entre outras, as subfunções “defesa da ordem jurídica (091)” e “direitos individuais, coletivos e difusos (422)”.

Na ótica orçamentária, por conseguinte, a “função judiciária” abrange programas sob gerência de unidades orçamentárias que não integram o Poder Judiciário, tais como a Procuradoria-Geral do Estado, que gerencia o programa “assistência judiciária aos legalmente necessitados (4002)”, integrante da subfunção “representação judicial e extrajudicial (092)”, a que já se fez referência.

Além disso, há várias outras ações que se mostram estreitamente ligadas aos interesses do Poder Judiciário, como é o caso da ação “Construção, ampliação e reforma de fóruns (1430)”, sob a gerência da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania, órgão integrante do Poder Executivo, a que já foi feita referência no item 4.3.3 deste trabalho, que nem integra, para efeitos orçamentários, a “função judiciária”.

Ao se fazer uma análise mais abrangente dos serviços afetos à Justiça, não é desarrazoado incluir também muitas outras ações, em especial aquelas vinculadas, no Estado de São Paulo, à Secretaria da Segurança Pública, à Secretaria da Administração Penitenciária, entre outras, além das já mencionadas Secretaria da Justiça e Procuradoria-Geral do Estado.

²¹⁵ Orçamento Fiscal, item 4.2 – Poder Judiciário.

A Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo tem, entre suas atribuições, “estudar e implantar técnicas para os serviços de manutenção da ordem pública e de segurança interna prestados à população do Estado”, “proceder às perícias médico-legais e técnico-científicas”, “planejar, organizar, coordenar e controlar as atividades de polícia judiciária, administrativa e preventiva” (Lei nº 11.816/04). Vê-se que são atividades ligadas à realização de Justiça, pois são voltadas à prática de vários atos que colaboram para se chegar ao resultado pretendido de alcançar mais Justiça. O mesmo se pode afirmar com relação à Secretaria da Administração Penitenciária, que tem, entre suas atribuições, administrar os estabelecimentos penais, bem como acompanhar e fiscalizar o cumprimento de penas.

Serviços como perícias médicas em servidores, perícias judiciais exigidas para solução de processos, assistência social e tantos outros devem ser prestados diretamente pelo Poder Judiciário ou deve-se fazer uso desses serviços prestados por outros órgãos de governo? A prestação direta desses e de outros serviços de interesse da atividade jurisdicional evidentemente aumenta a autonomia institucional do Poder Judiciário, que passa a depender menos dos outros poderes, em especial o Poder Executivo, para a consecução de suas tarefas. No entanto, vê-se que a maior parte desses serviços costuma estar sob a gerência de órgãos integrantes do Poder Executivo.

Em outros países, como a Itália, à qual já se fez referência no item 3.2, verifica-se que o Ministério Público insere-se no âmbito do Poder Judiciário, diferentemente do que ocorre no Brasil, em que é instituição independente (institucional, administrativa e financeiramente). E, na França, as funções vinculadas à Justiça abrangem os Tribunais administrativos, que, no Brasil, integram o Poder Executivo.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio de sua Secretaria para Assuntos Fiscais (SF), fez um levantamento dos custos das funções legislativa e judiciária no Brasil e, ao explicitar os métodos utilizados para a elaboração da pesquisa, menciona vários pontos que evidenciam as dificuldades para a realização desse cálculo:

Neste sentido, vale comentar algumas situações específicas:

I – os gastos com a folha de pagamentos de benefícios aos inativos e pensionistas, cujos servidores eram oriundos de órgãos legislativos ou judiciário, devem ser classificados na função previdência e não na legislativa ou judiciária;

II – os precatórios judiciais, cujas dotações integram, por mandamento constitucional, os orçamentos dos tribunais de justiça, não por isso devem ser necessária e integralmente classificados como gastos com a função judiciária – exceto a parcela que na sua origem era vinculada a tais ações –; assim, por exemplo, as indenizações trabalhistas devidas aos servidores ou ocupantes de cargos dos tribunais de justiça devem ser classificadas na função judiciária, mas já aquelas devidas a professores devem constar na função educação, ou a de médicos, na de saúde;

III – o orçamento do ministério público e da defensoria pública estaduais, bem assim, no resto do Poder Executivo, de todos os órgãos específicos e dos serviços jurídicos dentro de outros órgãos (caso clássico da Procuradoria da Fazenda), também constituem despesas que, em princípio, devem ser classificadas como função judiciária.

Nesse sentido, é importante frisar que o *objeto deste XXX estudo é a classificação funcional da despesa e não a institucional*. Isto significa que o gasto total com as funções legislativa e judiciária não necessariamente é igual ao orçamento do *poder* legislativo e do *poder* judiciário, respectivamente (ainda que devam predominar em tais categorias de gasto funcional aquele realizado pelos correspondentes órgãos).

Portanto, não se está analisando os gastos dos órgãos dos legislativos e dos judiciários estaduais, mas o total das despesas estaduais classificadas como próprias das funções legislativa e *judiciária*.²¹⁶

Mas não são somente esses problemas levantados que dificultam identificar a abrangência das atividades vinculadas à Justiça e conseqüente dificuldade no cálculo de seus custos. Há também os problemas derivados da instituição de programas, gerenciados por um determinado órgão ou unidade orçamentária, que beneficiam, ou atuam, em vários setores da administração; ou, ainda, programas sob a responsabilidade de duas ou mais unidades administrativas. A inter-relação de unidades gerenciadoras e beneficiárias dificulta a identificação das despesas que devam ser atribuídas à função ou à unidade que se queira considerar. Jesse Burkhead já observou o problema:

Em todo Governo, um certo número de programas é executado por duas ou mais unidades administrativas em conjunto. Isto significa que a responsabilidade administrativa é dividida e as linhas hierárquicas de autoridade não ficam claramente definidas. Nem as atividades nem os produtos finais específicos podem ser atribuídos a uma única organização, e a responsabilidade pelo desempenho não pode ser prontamente determinada. Em outros casos, apenas uma unidade administrativa executará certo número

²¹⁶ BRASIL. BNDES. *Responsabilidade fiscal*. Estados: quanto custam..., p. 2. Grifos do original.

de diferentes programas. Neste caso, o cálculo do custo se torna difícil e requer a distribuição do tempo dos servidores, através do uso de folhas de registro ou outra forma de anotação quando o pormenor se fizer necessário.²¹⁷

Um exemplo claro dessa situação pode ser verificado em alguns programas que constam do orçamento do Estado de São Paulo para 2005, como “Governo Eletrônico I – Infraestrutura (2815)”, cujo objetivo é:

[...] dotar todos os órgãos da administração pública de uma infraestrutura de tecnologia de informação e comunicação necessária para viabilização dos sistemas aplicativos e processos que compõem o governo eletrônico”, cujo público-alvo compreende “todos os órgãos e unidades da Administração Pública Estadual, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, outras esferas de governo (federal, municipal) e entidades sociais dentro do território do Estado.

Esse programa inclui várias ações vinculadas a diversos órgãos do governo estadual. Assim, torna-se bastante difícil estabelecer quais são exatamente as atividades que compõem o amplo leque de serviços públicos vinculados à promoção e à realização da Justiça.

De todas as considerações expostas até o momento, a conclusão possível é a de que é extremamente difícil estabelecer com precisão quais atividades devem integrar a função a ser exercida pelo Poder Judiciário, quais os resultados almejados com suas ações e quais tarefas devem ser cumpridas para se atingir os resultados pretendidos.

Além de todas essas dificuldades, surge a questão de como definir os custos dessa função e, conseqüentemente, qual o montante de recursos que deve lhe ser destinado. É o que se pretende analisar a seguir.

5.3. As teorias sobre as despesas públicas e sua aplicação aos serviços prestados no âmbito da Justiça

Os estudos de finanças públicas nos fornecem várias teorias que pretendem fixar critérios para definir a alocação correta das despesas públicas. Ver-se-á que a maior parte delas não se mostra adequada para solucionar as dificuldades levantadas.

²¹⁷ *Orçamento...*, p. 192.

Em uma economia de mercado, o mecanismo de preços, resultante da combinação dos fatores oferta e demanda de bens e serviços, é razoavelmente eficiente para regular a produção desses bens e serviços, bem como para determinar seus valores. Não é, evidentemente, aplicável aos serviços ligados à prestação jurisdicional.

Várias situações, como as chamadas “falhas de mercado”²¹⁸, prejudicam o funcionamento desse mecanismo, exigindo a intervenção do Estado para garantir a produção de bens e/ou serviços não supridos naturalmente pelo mercado.

É o que ocorre com os chamados “bens públicos” (ou bens coletivos, segundo parte dos estudiosos), que são bens cujo consumo é do tipo “não rival” (o consumo por qualquer indivíduo não reduz a quantidade disponível para outros indivíduos) e “não excludente” (não é possível excluir agentes que desejem consumir o bem). Caso típico da defesa nacional. Na prestação desse tipo de serviço, não é possível fazer com que o uso por parte de um beneficiário reduza a quantidade disponível para outro indivíduo. Também não se pode prestar o serviço para alguns e excluir outros do benefício, pois este é necessariamente dado a uma determinada comunidade, sem que seja possível separar alguns para serem beneficiados e outros não.

São também falhas de mercado os chamados “monopólios naturais”: determinados tipos de bens que, pelas suas características, acabam sendo fornecidos em situação de monopólio. É o caso, por exemplo, do saneamento básico, serviço que, pela sua natureza, torna difícil o estabelecimento de concorrência.

Os serviços ligados à atividade jurisdicional apresentam dificuldades para sua classificação nessas categorias. Analisadas as características dos bens públicos, vê-se que elas podem ou não estar presentes, dependendo da óptica pela qual se verifica a questão.

No aspecto mais amplo, a realização de Justiça produz um bem que beneficia a todos, sem distinção, pois a prestação efetiva do serviço leva ao resultado “sociedade com mais Justiça”, cujo benefício é auferido por todos, sem que o “consumo” desse

²¹⁸ Falhas de mercado podem ser definidas como as situações em que “as condições que asseguram o funcionamento do mercado não são cumpridas e, conseqüentemente, o sistema de preços não sinaliza aos agentes a quantidade ótima a ser produzida” (LONGO; TROSTER. *Economia...*, p. 29).

bem por um indivíduo reduza a quantidade disponível para os demais. Como exemplo, podemos citar o caso de um delinquente que cometa um crime. Ao ser processado, condenado e privado de sua liberdade, seguramente isso traz alguns benefícios à comunidade, como o fato de, ao tirá-lo do convívio social, minimizar-se a possibilidade de que ele venha a cometer outros crimes, além de desincentivar outros a cometerem crimes. Não é possível excluir pessoas desses benefícios, que atingem a todos indistintamente.

Mas esse raciocínio não pode ser aplicado a todos os casos. Uma pessoa que necessita recorrer ao Poder Judiciário para cobrar uma dívida busca, essencialmente, um benefício particular, que obterá com o pagamento de seu crédito, satisfazendo sua pretensão. Ao “consumir” esse “bem”, essa pessoa pode, eventualmente, reduzir a quantidade disponível para os demais. Basta que a vara judicial competente para processar e julgar sua ação esteja no limite das possibilidades de atender à demanda, de modo que, a cada nova ação que ingresse, fique prejudicada a qualidade da prestação do serviço para todos os demais, em decorrência, principalmente, do aumento na demora da prestação jurisdicional. Não se pode, pois, considerar que, nesse caso, estejamos diante de um bem tipicamente “não rival”. Essas características indicam que esse tipo de serviço aproxima-se da categoria dos chamados “bens mistos”,²¹⁹ ou “bens coletivos impuros”.²²⁰ Também não se pode, em hipóteses como essa, reconhecer presentes as características de um bem cujo consumo é do tipo “não excludente”, pois, em tese, é possível excluir indivíduos que pretendam fazer uso do serviço.

Não se ajustam aos serviços vinculados à Justiça as características dos “monopólios naturais”. Esses serviços são prestados em regime de monopólio legal, pois não se admite, na generalidade dos casos, a delegação dessa função para o setor privado, haja vista que, como mencionado, são serviços inerentes à própria natureza do Estado. Além disso, há mecanismos, como a arbitragem, que permitem, ainda que parcialmente, sua realização por órgãos que não integram o setor público.

Os serviços prestados no âmbito da Justiça integram as funções que necessariamente devem ser cumpridas pelo Estado, dada sua natureza de atividade

²¹⁹ MUSGRAVE; MUSGRAVE. *Finanças públicas...*, p. 48.

pública, sendo dever do Estado prestá-los. Têm características próprias e compreendem um complexo de inúmeras atividades, inviabilizando que sejam incluídos nas diversas categorias criadas pelos estudos de finanças públicas.

Isso impossibilita a aplicação de várias teorias desenvolvidas para determinar a alocação eficiente dos bens públicos, bem como para calcular seus custos e a demanda por tais serviços.

O único caminho que se mostra possível para superar as dificuldades levantadas é reconhecer a decisão política como o instrumento por meio do qual se obterão as definições sobre a quantidade e a qualidade dos serviços prestados no âmbito da Justiça, os resultados que se pretende atingir, os meios que serão empregados e os recursos que lhe serão destinados.

Jorge Damarco, ao discorrer sobre os limites do gasto público, reconhece que a fixação de princípios de caráter geral para guiar as ações de governo depende da finalidade perseguida e dos objetivos que se queira alcançar, de modo que a atividade estatal não tem como se afastar da política geral do governo, que fixa os referidos objetivos inspirado na filosofia política implantada. Como consequência, afirma o autor, os princípios que informam os gastos, em cada caso, dependerão dos objetivos do governo.²²¹ Faz essa afirmação em caráter geral, sem se referir explicitamente aos serviços da Justiça, que, como já demonstrado, têm características peculiares e não se ajustam às teorias desenvolvidas para explicar a alocação das despesas públicas.

Richard e Peggy Musgrave admitem, entre os vários mecanismos para se obter uma alocação eficiente de bens públicos, o processo político de implementação orçamentária. Por meio do voto, com um sistema eleitoral adequado, é possível aferir a preferência dos consumidores pelos bens públicos e, assim, definir a alocação mais adequada. Mas ressaltam que esse modelo pressupõe uma determinada distribuição de renda, e os resultados produzidos não são absolutamente perfeitos.²²²

²²⁰ SANTOS, Jorge Costa. *Bem-estar...*, p. 265.

²²¹ DAMARCO, *Gastos públicos*, p. 143-6 (In: MORDEGLIA. *Manual de finanças públicas*, 1986).

²²² *Finanças públicas...*, p. 61-4.

Jesse Burkhead também discorre sobre os aspectos políticos do orçamento público, afirmando, inclusive, que “não pode existir separação entre economia e política, no processo decisório do Governo”²²³, e reconhecendo ser o processo legislativo essencialmente político. Cita um exemplo, que reproduziremos a seguir, por ser bastante elucidativo e permitir uma associação com problemas semelhantes enfrentados na área judiciária. Relata o autor:

Suponhamos que uma Câmara Municipal, após examinar os pedidos para vários serviços locais a serem realizados no ano seguinte, autorize um crédito global de 250.000 dólares para atender ao funcionamento da biblioteca pública. Suponhamos que o bibliotecário tenha liberdade para estabelecer seu programa dentro dos limites da dotação e resolva reduzir as novas aquisições, utilizando o dinheiro economizado na execução de um programa de incentivo ao uso da biblioteca. Para isso, melhora a iluminação, decora o salão de leitura com cortinas, compra algumas novas cadeiras para o salão infantil de leitura e coloca os periódicos em estantes abertas. Além disso, procura divulgar as atividades do órgão, através de palestras em escolas públicas, clubes e outras organizações, almoços semanais para apreciação de novos livros e reuniões semanais a respeito de grandes obras, na própria biblioteca. Admitamos que seus esforços tenham sido vitoriosos e que no fim do ano a frequência à biblioteca tenha aumentado consideravelmente. Em consequência, aumenta a necessidade local de melhores instalações para a biblioteca, e, no orçamento do exercício seguinte, a Câmara Municipal aumenta a dotação para 300.000 dólares. O bibliotecário pode agora adquirir livros novos, o que não pudera fazer no ano anterior.

Terá o bibliotecário agido de maneira eficiente? Como resultado de suas decisões, a Municipalidade acaba por gastar mais, e não menos, com a biblioteca. Os munícipes acham que devotam maior parte do seu tempo livre à leitura do que a outros lazeres. Se antes frequentavam *night clubs*, absorvendo assim mais serviços de proteção policial, agora talvez se possa reduzir o número de carros de ronda.

Este caso hipotético ilustra várias das características das operações do setor público, da administração, bem como o papel do administrador.²²⁴

É possível estabelecer um paralelo do caso hipotético relatado com a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, inicialmente previstos na Lei Federal nº 7.244/84.

Buscando atender uma necessidade da sociedade brasileira, de acesso amplo e fácil a uma Justiça rápida e barata, foram implantadas tais unidades do Poder Judiciário,

²²³ *Orçamento...*, p. 61.

²²⁴ *Idem*, p. 62-3.

o que, evidentemente, demandou grande quantidade de recursos. Com o decorrer do tempo, a população começou a fazer uso cada vez mais frequente desse serviço, situação que perdura até hoje, o que tem aumentado consideravelmente a necessidade de recursos para o Poder Judiciário mantê-los em funcionamento adequado.

A ação eficiente do administrador público, nesse caso, que identificou uma necessidade pública e passou a atendê-la, gerou aumento significativo das despesas públicas. É possível que isso tenha reduzido outros custos, pois a prestação desses serviços pode levar, por exemplo, a uma redução da criminalidade, uma vez que muitos delitos iniciam-se a partir de pequenas desavenças que poderiam ser resolvidas pelos Juizados Especiais. Com isso, haveria uma redução nas despesas de outras áreas do setor público, como a saúde e a segurança pública, e um aumento nos custos da função judiciária. Grande parte do aumento das despesas, no entanto, não tem contrapartida na redução de outras. Além disso, gera benefícios de mensuração impraticável, como o aumento na “quantidade de Justiça” da sociedade ora considerada, um dos resultados propiciados pela implantação dos referidos serviços.

Assim, é necessário que a sociedade tome uma decisão política a respeito da questão, escolhendo o tipo, a qualidade e a quantidade do serviço que deseja ter, bem como a forma pela qual será financiado.

Várias teorias procuram destacar o processo político como meio para realização das escolhas sobre a alocação dos bens públicos, compondo o conjunto do que é conhecido como *public choice theories*.

Para Sousa Franco, o fenômeno financeiro consiste em “uma decisão política sobre um objecto econômico”.²²⁵ Considera os critérios políticos fatores determinantes para as decisões financeiras, explicitando os vários mecanismos utilizados pelos Estados democráticos destinados a alcançar consensos sociais, que resultam em processos de formação da vontade coletiva e criando instrumentos institucionais para a escolha dos bens públicos. Chama a atenção, no entanto, para vários problemas de decisão financeira relacionados à utilização desses métodos, lançando questões para reflexão:

²²⁵ *Finanças públicas*, p. 83.

Que sistemas de votação? Que órgãos – e sob que controlo – as tomarão? A que critérios obedecem as decisões dos órgãos e a interpretação da escolha social que pretendem interpretar (unanimidade, maioria, maioria qualificada)? [...] Como se repartem os poderes de decisão entre classes e entre grupos funcionais (governantes, burocracia, tecnocracia), sujeitos a quais formas de poder?²²⁶

Imprecisões e dificuldades na aplicação do processo político, reconhecidas nas próprias teorias da *public choice*, também são ressaltadas por Longo e Troster, que discorrem sobre as várias formas de tomar decisões acerca da alocação de bens públicos e respectivas quantidades por meio do voto.²²⁷

No entanto, ainda que consideradas as diversas falhas no sistema de decisão política, delineadas com bastante precisão por Longo e Troster, a inviabilidade de se aplicar outras teorias faz dela a única possível de ser aceita.

De todo o exposto, conclui-se que as decisões sobre os gastos do Poder Judiciário – sejam relacionadas à quantidade das despesas, aos tipos de serviços que lhe compete prestar, à qualidade desses serviços, aos meios a serem empregados para atingir os resultados pretendidos, ou sejam relacionadas à definição de quais devam ser os resultados – são de caráter essencialmente político, e devem ser tomadas pelos mecanismos democráticos criados pelos Estados para implementá-las.

²²⁶ *Idem*, p. 83-95.

²²⁷ *Economia...*, p. 65-77.